



NORGES HØYESTERETT

K J E N N E L S E

avsagt 27. juni 2023 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster
dommer Henrik Bull
dommer Wenche Elizabeth Arntzen
dommer Espen Bergh
konstituert dommer Hedda Remen

HR-2023-1212-A, (sak nr. 23-007260STR-HRET)
Anke over Eidsivating lagmannsretts kjennelse 21. november 2022

Hagens Transport AS

(advokat John Christian Elden)

mot

Staten v/Samferdselsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat David Magnus Myr – til prøve)

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

- (1) Dommer **Bergh:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder overprøving av et vedtak om å illegge et transportforetak overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsene om kjøre- og hviletid. Det er særlig spørsmål om gebyr kan ilegges på objektivt grunnlag, og om gebyret må vurderes etter en lovendring som trådte i kraft etter kjøringen.
- (3) Ved kontroll ved Jessheim trafikkstasjon 23. september 2021 ble det konstatert at en sjåfør ansatt i Hagens Transport AS hadde brutt bestemmelsene om kjøre- og hviletid. Sjåføren ble ilagt et gebyr på 1 000 kroner og Hagens Transport et gebyr på 2 000 kroner. Sjåførens gebyr ble betalt, men Hagens Transport bestred grunnlaget for å illegge selskapet gebyr.
- (4) Vedtaket ble påklagd. Statens vegvesen opprettholdt gebyret, og klagen ble oversendt til Østre Innlandet tingrett for behandling. Ved tingrettens kjennelse 1. april 2022 ble klagen forkastet.
- (5) Hagens Transport anket til Eidsivating lagmannsrett. For lagmannsretten gjorde selskapet gjeldende at gebyrbestemmelsen ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å illegge gebyr til et foretak, og videre at det ikke var grunnlag for å illegge gebyr på et objektivt grunnlag, uten hensyn til om foretaket har utvist skyld. I den sammenheng ble det også vist til at forvaltningsloven § 46, som regulerer administrative sanksjoner overfor foretak, fra 1. juli 2022 stiller krav om skyld for å kunne illegge gebyr. Hagens Transport gjorde gjeldende at det nye kravet i bestemmelsen skal anvendes i saken her, selv om lovendringen trådte i kraft etter gebyrvedtaket, og også etter tingrettens behandling av klagen.
- (6) Ved lagmannsrettens kjennelse 21. november 2022 ble anken forkastet.
- (7) Selskapet anket videre til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg avsa 27. mars 2023 kjennelse og beslutning, der slutningen lød slik:
- «Anken for så vidt gjelder rettsanvendelsen under spørsmålet om overtredelsesgebyret kan ilegges på objektivt grunnlag og spørsmålet om gebyret må bortfalle på grunn av senere lovendring, skal avgjøres av Høyesterett i avdeling med fem dommere, jf. domstolloven § 5 første ledd andre punktum.
- Anken for øvrig forkastes.»
- (8) Også i anken til Høyesterett gjorde Hagens Transport gjeldende at illeggelsen av gebyr ikke hadde tilstrekkelig lovhjemmel. Denne delen av anken ble forkastet ved ankeutvalgets avgjørelse.
- (9) For Høyesterett har Hagens Transport etter dette prinsipalt gjort gjeldende at det foreligger lovanvendelsesfeil fordi lagmannsretten skulle ha anvendt lovgivningen på domstidspunktet. Ut fra dette må lagmannsrettens kjennelse oppheves. Subsidiært er det gjort gjeldende at det også etter den tidligere ordlyden i forvaltningsloven § 46 må

innfortolkes et subjektivt element, slik at det heller ikke slik bestemmelsen da lød, var grunnlag for å ilegge gebyr på objektivt grunnlag.

- (10) Hagens Transport AS har lagt ned slik påstand:

«Lagmannsrettens kjennelse oppheves.»

- (11) Staten ved Samferdselsdepartementet har gjort gjeldende at det etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og EU-domstolen er adgang til å ilegge forvaltningssanksjoner uten hensyn til skyld. Lovendringen i forvaltningsloven § 46 er uten betydning for resultatet i denne saken. Den nye bestemmelsen kommer ikke til anvendelse. Og selv om ny lov anvendes, må resultatet i denne saken uansett bli det samme.

- (12) Staten ved Samferdselsdepartementet har lagt ned slik påstand:

«1. Anken forkastes.

2. Staten ved Samferdselsdepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Rammene for Høyesteretts behandling

- (13) Det følger av vegtrafikkloven § 31 a fjerde ledd at gebyr ilagt med hjemmel i loven kan innklages for tingretten, og at avgjørelsen treffes ved kjennelse, som kan ankes. At tingretten er klageinstans, følger også av forskrift 26. mars 2021 nr. 963 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen § 4 første ledd. Videre heter det i denne forskriften § 7 første ledd at «[v]ed tingrettens behandling av klagen gjelder straffeprosesslovens regler så langt de passer med mindre noe annet følger av denne forskriften». I samsvar med dette er saken i tingretten og lagmannsretten behandlet etter reglene i straffeprosessloven og avgjort ved kjennelse.
- (14) Anken til Høyesterett er dermed en videre anke over kjennelse i en sak som behandles etter straffeprosessloven. Det medfører at Høyesteretts prøving bare kan omfatte lagmannsrettens saksbehandling og generelle lovtolking, jf. straffeprosessloven § 388 første ledd. Når det gjelder forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), kan Høyesterett også prøve den konkrete rettsanvendelsen, men ikke lagmannsrettens bevisbedømmelse.

Reglene om kjøre- og hviletid og om gebyr ved overtredelser

- (15) Vegtrafikkloven § 21 andre ledd gir hjemmel for å fastsette forskrifter om kjøre- og hviletid. Ved forskrift 2. juli 2007 nr. 877 § 1 er det fastsatt at EUs forordninger om kjøre- og hviletid mv. gjelder som norsk forskrift.
- (16) Vegtrafikkloven § 31 første ledd gir hjemmel for straff ved overtredelser av loven. Samtidig fastsetter siste ledd i bestemmelsen at det kan gis forskrifter om gebyr i stedet for straff. Den vedtatte forskriften, som jeg allerede har vist til, gir Statens vegvesen

myndighet til å illegge gebyr blant annet ved brudd på bestemmelser om kjøre- og hviletid. Det følger av forskriften § 13 at det ved «utilstrekkelig døgnhvil» kan ilegges overtredelsesgebyr til fører med 1 000 kroner og til foretak med 2 000 kroner. Gebyret i saken her gjelder en slik overtredelse.

- (17) Bakgrunnen for at både fører og foretak kan ilegges gebyr, er i foredraget til statsråd i forbindelse med at forskriften ble gitt (PRE-2021-03-26-963), beskrevet slik:

«Ved illeggelse av gebyr for overtredelse av kjøre- og hviletidsreglene foreslås det at fører og transportforetaket ilegges hvert sitt selvstendige overtredelsesgebyr. I disse tilfellene dreier det seg om næringstransport, og foretakene har et ansvar for å planlegge på en slik måte at reglene kan overholdes. Foretaket kan også ha en økonomisk interesse i at reglene brytes og det anses naturlig at foretaket holdes ansvarlig på selvstendig grunnlag og ilegges et høyere gebyr enn den ansatte. Den ansatte har på sin side også ansvar for å utføre oppdraget i henhold til gjeldende regelverk.»

- (18) Generelle regler om administrative sanksjoner er gitt i forvaltningsloven kapittel IX. Begrepet «administrativ sanksjon» er i § 43 andre ledd definert slik:

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

- (19) Som jeg også kommer tilbake til, er det klart at gebyr for brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene, selv om en slik reaksjon etter nasjonale regler ikke anses som straff, regnes som straff etter reglene i EMK. Gebyret omfattes derfor av reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX.

- (20) Forvaltningsloven § 46 regulerer administrative sanksjoner overfor foretak. Fra kapittel IX trådte i kraft 1. juli 2017 og til 1. juli 2022, lød § 46 første ledd slik:

«Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.»

- (21) Andre ledd i bestemmelsen angir momenter det skal tas hensyn til ved avgjørelsen om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon, og ved utmåling av gebyr når dette skal bygge på individuell utmåling. Bestemmelsen har vesentlige likhetstrekk med reglene for foretaksstraff i straffeloven § 28.

- (22) På det tidspunktet Hagens Transport ble ilagt gebyr, fulgte det altså av forvaltningsloven § 46 første ledd at gebyr kunne ilegges uten at noen enkeltperson hadde utvist skyld. I forarbeidene til bestemmelsen, Prop. 62 L (2015–2016) side 199, het det blant annet følgende:

«Formuleringen om at ‘ingen enkeltperson har utvist skyld’ er hentet fra paragrafen om foretaksstraff i straffeloven § 27 første ledd og skal forstås på samme måte. Ansvaret er derfor som utgangspunkt gjort objektivt. Det må imidlertid skje en

avgrensning av ansvaret der overtredelsen er utslag av hendelige uhell eller en følge av force majeure.»

- (23) Bestemmelsen ga foretaket mulighet for å fri seg fra ansvar ved å påvise at overtredelsen skyldtes et hendelig uhell eller at det forelå force majeure. Ut fra dette er det etter mitt syn ikke naturlig å se straffeansvaret som rent objektivt. Det kan være mer naturlig å betegne det som et særlig strengt skyldansvar.
- (24) Det følger av forvaltningsloven § 50 at domstolene ved prøving av vedtak om administrative sanksjoner kan prøve «alle sider av saken». Domstolene kan dermed prøve både lovligheten av gebyrileggelsen og om gebyr bør pålegges i det enkelte tilfellet, herunder om det ut fra kriteriene i § 46 andre ledd er grunn til å ilegge gebyr. Ved behandlingen i Høyesterett gjelder likevel som påpekt begrensningene i straffeprosessloven § 388 første ledd.
- (25) Slik denne saken er lagt opp, er det et sentralt spørsmål om forvaltningsloven § 46 første ledd, slik den lød frem til 1. juli 2022, er i samsvar med de kravene som følger av EMK. Jeg vil derfor først drøfte dette. Deretter vil jeg behandle lovendringen i 2022 og betydningen av den i denne saken.

I hvilken grad er EMK til hinder for å ilegge reaksjoner på objektivt grunnlag?

Generelt om vernet etter EMK

- (26) EMK stiller i flere sammenhenger opp bestemte rettigheter for den som er siktet for «a criminal offence». Sentrale bestemmelser er EMK artikkel 6 om rett til rettferdig rettergang, herunder artikkel 6 nr. 2 om uskyldspresumsjonen, og artikkel 7 om forbud mot å straffe uten hjemmel i lov. Innholdet i begrepet «criminal offence» er trukket opp gjennom praksis fra EMD. Det sentrale er de såkalte Engel-kriteriene, som ble trukket opp i EMDs dom 8. juni 1976 *Engel med flere mot Nederland*.
- (27) Saken her gir ikke grunn til å gå nærmere inn på disse kriteriene. Det er på det rene at «criminal offence» i mange sammenhenger også omfatter handlinger som etter nasjonal rett ikke er ansett som straff. Partene er enige om, og det er ikke tvilsomt, at gebyret som denne saken gjelder, etter EMK regnes som reaksjon på «a criminal offence».
- (28) Selv om begrepet «criminal offence», og dermed vernet etter EMK, rekker vidt, gjelder ikke nødvendigvis den samme graden av vern uavhengig av hvilken handling det er tale om, og hva reaksjonen går ut på. Dette er understreket blant annet i EMDs storkammerdom 23. november 2006 *Jussila mot Finland*. I avsnitt 43 uttaler EMD at «[t]here are clearly ‘criminal charges’ of differing weight». EMD fremhever at det er saker som etter EMD gjelder straff, der overtredelser i liten grad er forbundet med «stigma». I denne sammenheng fremhever EMD administrative reaksjoner som en særlig gruppe.

Avgjørelser fra EMD

- (29) EMD har i en rekke avgjørelser tatt stilling til i hvilken grad det er i samsvar med konvensjonen å ilegge straff på objektivt grunnlag – uten at det er konstatert at én eller flere enkeltpersoner har utvist subjektiv skyld.
- (30) En sentral avgjørelse på dette området er dommen 7. oktober 1988 *Salabiaku mot Frankrike*. Denne gjaldt en fransk straffebestemmelse som ga adgang til å straffe for smugling av forbudte varer, herunder narkotika, utelukkende på grunnlag av selve besittelsen. Salabiaku hadde tatt med seg en uavhentet koffert på en flyplass. Ved kontroll viste det seg at kofferten inneholdt narkotika. Spørsmålet var om reaksjonen mot Salabiaku var i samsvar med uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2.
- (31) I avsnitt 27 uttaler EMD:
- «As the Government and the Commission have pointed out, in principle the Contracting States remain free to apply the criminal law to an act where it is not carried out in the normal exercise of one of the rights protected under the Convention [...] and, accordingly, to define the constituent elements of the resulting offence. In particular, and again in principle, the Contracting States may, under certain conditions, penalise a simple or objective fact as such, irrespective of whether it results from criminal intent or from negligence. Examples of such offences may be found in the laws of the Contracting States.»
- (32) EMD fremhever altså at det i utgangspunktet er adgang til å straffe på objektivt grunnlag, uten at det er påvist forsett eller uaktsomhet. Det pekes også på at slike lovbestemmelser finnes i medlemsstatenes lovgivning.
- (33) Denne adgangen er likevel ikke ubegrenset. Slike regler må anvendes innenfor visse grenser. I avsnitt 28 oppsummerer EMD dette slik:
- «Article 6 para. 2 (art. 6-2) does not therefore regard presumptions of fact or of law provided for in the criminal law with indifference. It requires States to confine them within reasonable limits which take into account the importance of what is at stake and maintain the rights of the defence.»
- (34) Det skal altså tas hensyn til viktigheten av saken, og den siktedes grunnleggende rett til forsvar skal opprettholdes.
- (35) EMDs avvisningsavgjørelse 16. mars 2000 *Hansen mot Danmark* gjaldt gebyr på 1 500 danske kroner utferdiget mot styrelederen i et transportselskap på det grunnlag at sjåføren i selskapet hadde brutt bestemmelser om kjøre- og hviletid. Faktum i saken var altså svært likt faktum i saken her. Etter å ha vist blant annet til Salabiaku-avgjørelsen uttalte EMD blant annet:
- «In the present case the Court recalls that the Order No. 448 of 2 June 1981 was introduced to secure the fulfilment of EU regulations on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport. More specifically the offence at issue related to road safety and the Order in addition aims at eliminating the financial incitements which may exist in disregarding the rules. The Court considers that this is an area where the Contracting States are well within the ‘reasonable limits which take into account what is at stake’.

Furthermore, even though the applicant did not as such commit the punishable act this does not mean that he was left entirely without a means of defence. Not only was it necessary for the trial court to establish the employer/employee relationship between the applicant and the driver but it was also necessary to establish that the driver was driving in the interest of the employer. There is nothing indicating that the courts in fulfilling their functions started from the assumption that the applicant was liable pursuant to the Ministerial Order.

Finally, the Court considers that the fines imposed do not appear disproportionate having regard to the aim pursued.»

- (36) EMD viser til at formålet med regelverket er å oppfylle de kravene som følger av EU-regler som tar sikte på å ivareta trafikksikkerhet. Formålet med reglene kobles deretter opp mot kriteriene i Salabiaku-avgjørelsen, og EMD gir uttrykk for at man her er innenfor de grensene som oppstilles. Videre fremheves at styrelederen ikke var fullstendig uten muligheter for å forsvare seg, og at gebyret i dette tilfellet ikke var uproporsjonalt ut fra formålet med regelverket.
- (37) EMDs storkammerdom 28. juni 2018 *G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia* berører også adgangen til å anvende objektive straffereaksjoner. I denne saken knytter EMD, i motsetning til i de øvrige sentrale avgjørelsene på dette området, sin drøftelse til lovskravet i EMK artikkel 7, og ikke til uskyldspresumsjonen i artikkel 6 nr. 2.
- (38) Dommen gjaldt inndragning av eiendom som tilhørte klagerne – fire eiendomsselskaper. Eiendommene var utviklet i strid med naturvernlovgivningen. Etter italiensk rett skulle all eiendom som objektivt sett var utviklet i strid med denne lovgivningen, automatisk inndras. Inndragningen kunne skje uavhengig av om det var utvist skyld hos personene som representerte selskapene. Etter italiensk rett kunne ikke juridiske personer straffes. Inndragningen var likevel ilagt av straffedomstoler, uten at klagerne hadde vært parter i sakene.
- (39) I dommen avsnitt 241 tar storkammeret utgangspunkt i EMDs dom 20. januar 2009 *Sud Fondi S.r.l. med flere mot Italia* og viser til avsnitt 116 i den dommen, hvor det blant annet heter:

«As regards the Convention, Article 7 does not expressly mention any mental link between the material element of the offence and the person deemed to have committed it. Nevertheless, the rationale of the sentence and punishment, and the ‘guilty’ concept (in the English version) and the corresponding notion of ‘personne coupable’ (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, an intellectual link (awareness and intent) disclosing an element of liability in the conduct of the perpetrator of the offence, failing which the penalty will be unjustified.»

- (40) Deretter uttaler storkammeret i avsnitt 242:

«The Grand Chamber endorses the analysis to the effect that the rationale of the sentence and punishment, and the ‘guilty’ concept (in the English version) with the corresponding notion of ‘personne coupable’ (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, a mental link.»

- (41) Her gis det altså uttrykk for at det kreves det som kalles a «mental link» – mental kobling – for å kunne anvende en straffereaksjon overfor et foretak. Hva som nærmere ligger i dette, omtales ikke og fremstår som uklart.
- (42) For å vurdere rekkevidden av G.I.E.M.-avgjørelsen, er det også grunn til å gå inn på det påfølgende avsnittet, avsnitt 243. Her understreker EMD at kravet om *mental link* «does not preclude the existence of certain forms of objective liability ... provided they comply with the Convention». Videre vises det til tidligere praksis knyttet til artikkel 6 nr. 2, herunder Salabiaku-dommen. EMD benytter i sin redegjørelse i avsnitt 243 i stor grad tilsvarende formuleringer som i denne dommen, og det understrekes her og i avsnitt 244 at praksis knyttet til artikkel 6 nr. 2 også er relevant for artikkel 7. Lest samlet er det ut fra dette ikke grunnlag for å forstå G.I.E.M.-avgjørelsen som et brudd med tidligere praksis når det gjelder adgangen til å ilegge straffansvar på objektivt grunnlag.
- (43) Dette støttes av den senere dommen fra EMD 3. juni 2021 *Busuttil mot Malta*. Under henvisning til tidligere avgjørelser, herunder blant annet G.I.E.M.-avgjørelsen og Salabiaku-avgjørelsen, uttaler EMD i avsnitt 46 og 47 blant annet:
- «The Court has previously found that the Contracting States may, in principle and under certain conditions, penalise a simple or objective fact as such, irrespective of whether it results from criminal intent or from negligence [...]
- While the Convention does not regard such presumptions with indifference, they are not prohibited in principle, as long as States remain within reasonable limits, taking into account the importance of what is at stake and maintaining the rights of the defence [...]. In other words, the means employed have to be reasonably proportionate to the legitimate aim sought to be achieved [...].»
- (44) I sin videre drøftelse, i avsnitt 54, viser EMD også til Hansen-avgjørelsen.

Oppsummering av EMDs praksis

- (45) EMDs praksis må etter mitt syn forstås slik at det ikke er utelukket at reaksjoner som etter EMK anses som straff, kan ilegges på objektivt grunnlag, det vil si uten at det bevises at enkeltpersoner har utvist skyld. Dette gjelder likevel bare innenfor nokså begrensede rammer. Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering, der innholdet og alvoret i både handlingen og sanksjonen skal inngå. Videre må det være en mulighet for den som anklages, til å fri seg fra ansvar. Ansvarer kan dermed ikke være fullt ut objektivt i enhver sammenheng – det må være mulig å påberope fritaksgrunner.
- (46) Objektivt straffansvar fremstår etter dette i første rekke anvendelig ved ulike former for masseovertridelser, der handlingen ikke er svært alvorlig, og dermed i liten grad stigmatiserende, og reaksjonen er moderat.

Betydningen av HR-2021-797-A

- (47) Høyesteretts avgjørelse HR-2021-797-A gjaldt foretaksstraff etter straffeloven § 27 for brudd på utlendingsloven. Et selskap ble ilagt en bot på 30 000 kroner på det grunnlag at selskapet hadde hatt en daglig leder som ikke hadde oppholds- og arbeidstillatelse i Norge.
- (48) Det var gjennom lagmannsrettens dom konstatert at selskapets styreleder hadde opptrådt uaktsomt. Høyesterett gikk likevel, særlig med utgangspunkt i G.I.E.M-avgjørelsen, inn på spørsmålet om foretaksstraff etter straffeloven § 27 kan ilegges selv om ingen har utvist subjektiv skyld. Førstvoterende ga i dommen avsnitt 23 uttrykk for at slik straff ikke kan idømmes på «rent objektivt grunnlag». I og med at det i saken var på det rene at det forelå uaktsomhet, var det ikke grunn for Høyesterett til å gå nærmere inn på hva som ligger i dette.
- (49) Jeg kan ikke se at standpunktet i denne avgjørelsen kan være avgjørende for det spørsmålet som foreligger i saken her. HR-2021-797-A gjaldt en større bot ilagt etter straffelovens regler om foretaksstraff. Saken her gjelder en administrativ sanksjon som, selv om den regnes som straff etter EMK, ikke er straff etter norske regler. Det er ilagt et mindre gebyr. Som jeg har fremhevet, må EMDs avgjørelser forstås slik at alvoret i handlingen og reaksjonen er av vesentlig betydning ved vurderingen av om en reaksjon på objektivt grunnlag vil være forenlig med kravene som følger av EMK.

Vurderingen i denne saken

- (50) Saken her gjelder et standardgebyr av begrenset størrelse. Reglene om kjøre- og hviletid med tilhørende sanksjoner er gitt av hensyn til trafikksikkerheten. Det er tale om masseforvaltning, der det er behov for regler som er enkle å praktisere.
- (51) Selv om ansvaret for foretaket i utgangspunktet er objektivt, er det mulig for foretaket å påberope konkrete omstendigheter som grunnlag for å slippe gebyr. Som jeg har påpekt, er det forutsatt at gebyr ikke skal ilegges der brudd på reglene skyldes et hendelig uhell eller force majeure. Det er heller ikke grunnlag for å ilegge gebyr dersom føreren ikke har vært ansatt i foretaket, eller ikke kan anses å ha opptrådt på vegne av dette.
- (52) Saken her er som nevnt langt på vei parallell til EMDs Hansen-avgjørelse, der gebyrileggelse ikke ble ansett å være i strid med EMK.
- (53) Ut fra dette ser jeg det slik at reglene i EMK ikke var til hinder for å ilegge Hagens Transport gebyr etter reglene i vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter sammenholdt med forvaltningsloven § 46 første ledd, slik bestemmelsen da lød.
- (54) Partene har i sine innlegg for Høyesterett også i noen grad behandlet EU-rettslige spørsmål. Som jeg har påpekt, bygger de norske reglene om kjøre- og hviletid på regler i EU, som etter EØS-avtalen også er bindende for Norge. Jeg kan likevel ikke se at EU-retten er avgjørende for de spørsmålene som denne saken reiser. EU-reglene om kjøre- og hviletid krever at det skal benyttes sanksjoner ved brudd, men overlater den nærmere utformingen av slike regler til statene. Det er ingen holdepunkter for at EU-retten når det gjelder anvendelse av straffereaksjoner på objektivt grunnlag, inneholder strengere krav enn det som følger av EMK.

- (55) Det videre spørsmålet blir da betydningen av den senere lovendringen i forvaltningsloven § 46 første ledd.

Endringen i forvaltningsloven § 46 første ledd fra 1. juli 2022

Innholdet i og bakgrunnen for lovendringen

- (56) Etter endringslov 17. juni 2022 nr. 63, som trådte i kraft 1. juli 2022, lyder forvaltningsloven § 46 første ledd første punktum slik:

«Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, er skyldkravet uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt.»

- (57) I motsetning til det som gjaldt tidligere, er det altså nå innført som vilkår for sanksjon overfor et foretak at noen som opptrer på vegne av foretaket, har opptrådt uaktsomt. Det gjelder likevel ikke dersom noe annet er særlig bestemt i særlovgivningen.
- (58) Bakgrunnen for lovendringen er beskrevet i Prop. 81 L (2021–2022). Det fremgår her at en vesentlig foranledning var Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-797-A. Denne avgjørelsen gjaldt, slik jeg har påpekt, foretaksstraff. Departementet understreket samtidig i proposisjonen side 28–29 at en hovedregel om uaktsomhet vil være godt i tråd med de individual- og allmennpreventive hensyn som begrunner bruken av administrative sanksjoner. Det ble også fremhevet at krav til uaktsomhet neppe vil få store konsekvenser i praksis, blant annet fordi det i mange tilfeller vil være aktuelt å oppstille et meget strengt krav til aktsomhet. Videre forutsatte departementet at det i særlovgivningen etter en konkret vurdering fortsatt kan fastsettes regler om administrativ foretakssanksjon på et tilnærmet objektivt grunnlag.

Skal den nye loven anvendes i denne saken?

- (59) Etter straffeloven er utgangspunktet i § 3 første ledd første punktum at det er straffelovgivningen på handlingstidspunktet som skal anvendes. Det følger likevel av andre punktum at lovgivningen på avgjørelsestidspunktet anvendes «når dette fører til et gunstigere resultat for den siktede og lovendringen skyldes et endret syn på hvilke handlinger som bør straffes, eller på bruken av strafferettslige reaksjoner». For administrative sanksjoner, som etter norsk rett ikke anses som straff, finnes imidlertid ingen tilsvarende nasjonal regel.
- (60) Som jeg har påpekt, regnes den administrative sanksjonen i denne saken som straff etter EMK. I den utstrekning EMK krever at ny straffelovgivning vedtatt etter handlingstidspunktet skal anvendes, vil det dermed også få betydning for reaksjonen her. En sentral avgjørelse på dette området er EMDs storkammerdom *Scoppola mot Italia* 17. september 2009.
- (61) Avgjørelsen gjaldt artikkel 7 nr. 1, som i utgangspunktet fastslår at ingen kan straffes for en handling som ikke var straffbar på gjerningstidspunktet, og at det heller ikke kan gis strengere straff enn etter loven som gjaldt da gjerningen ble begått. I *Scoppola*-avgjørelsen

slo imidlertid EMD fast at artikkel 7 nr. 1 også medfører at dersom det før pådømmelsen er kommet en ny straffebestemmelse som er mer gunstig for den siktede, er det denne som skal anvendes. EMD uttalte i avsnitt 109 at artikkel 7 nr. 1

«guarantees not only the principle of non-retrospectiveness of more stringent criminal laws but also, and implicitly, the principle of retrospectiveness of the more lenient criminal law. That principle is embodied in the rule that where there are differences between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and subsequent criminal laws enacted before a final judgment is rendered, the courts must apply the law whose provisions are most favourable to the defendant.»

- (62) Det avgjørende skjæringspunktet er tidspunktet for endelig avgjørelse – «final judgment». Det er derfor nødvendig å ta stilling til når «final judgment» foreligger i saken her.
- (63) Høyesterett har i HR-2016-1982-A vurdert det tilsvarende spørsmålet i en sak som gjaldt illeggelse av tilleggsavgift til merverdiavgift. Slik tilleggsavgift anses som straff etter EMK. Spørsmålet var blant annet om nye, lempeligere retningslinjer for tilleggsavgift skulle anvendes. Høyesterett kom i den saken til at det ikke var nødvendig å ta stilling til om prinsippene i Scoppola-avgjørelsen fikk betydning. Førstvoterende begrunnet dette slik i avsnitt 48:
- «Jeg trenger ikke her å ta standpunkt til om dette prinsippet får anvendelse i et tilfelle som vårt, ettersom selve pådømmelsen i Norisols tilfelle skjedde i forvaltningen – i Klagenemnda. Det domstolene da skal ta stilling til, er om Klagenemndas vedtak lider av feil som leder til at vedtaket må oppheves som ugyldig. I slike tilfelle må domstolene anvende de reglene som vedtaksorganet skulle anvende, det vil si de regler som gjaldt da vedtaket ble truffet. Dette innebærer at domstolene ikke skal anvende de retningslinjene som senere ble vedtatt.»
- (64) Uttalelsene må forstås slik at tidspunktet for «final judgment» ble ansett å være Klagenemndas vedtak. At vedtaket senere kunne overprøves av domstolene, endret ikke dette. Det gjaldt selv om domstolsprøvingen omfattet alle sider av saken.
- (65) Jeg ser det likevel slik at vurderingen i saken her må bli annerledes. Også gebyr for brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene ilegges riktignok i første omgang av forvaltningen. Det er imidlertid ingen adgang til forvaltningsklage – det er domstolene som er klageinstans. Domstolsprøvingen følger straffeprosessuelle regler og omfatter alle sider av saken. Etter mitt syn kan det da vanskelig sees annerledes enn at «final judgment» først foreligger ved den endelige avgjørelsen i domstolene. Så lenge tingrettens kjennelse ble anket, har det ikke betydning at lovendringen først trådte i kraft etter at saken var behandlet i tingretten.
- (66) Mitt syn er dermed at det er regelen i forvaltningsloven § 46 første ledd slik bestemmelsen nå lyder, som skal anvendes i denne saken. Det medfører at det er et vilkår for å opprettholde gebyret mot Hagens Transport at noen som har opptrådt på vegne av selskapet, har utvist uaktsomhet.

Konsekvensen av at den nye loven skal anvendes

- (67) Lagmannsretten bygde på at saken skulle avgjøres ut fra forvaltningsloven § 46 første ledd slik bestemmelsen lød frem til 1. juli 2022. Jeg er kommet til at dette er en uriktig lovtolkning.
- (68) Ut fra lagmannsrettens utgangspunkt var drøftelsen konsentrert om det var adgang til å ilegge Hagens Transport gebyr på objektivt grunnlag. Spørsmål om uaktsomhet er ikke drøftet. Jeg kan da ikke se at Høyesterett, innenfor sin begrensede kompetanse, har tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til om gebyret kan opprettholdes når bestemmelsen i forvaltningsloven § 46 første ledd slik den nå lyder, skal anvendes.

Konklusjon og sakskostnader

- (69) Etter dette må lagmannsrettens kjennelse oppheves.
- (70) Anken har ført frem, og det er ikke grunnlag for å pålegge Hagens Transport å betale sakskostnader.
- (71) Jeg stemmer for denne

K J E N N E L S E :

Lagmannsrettens kjennelse oppheves.

- | | | |
|------|----------------------------------|--|
| (72) | Dommer Bull: | Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende. |
| (73) | Dommer Arntzen: | Likeså. |
| (74) | Konstituert dommer Remen: | Likeså. |
| (75) | Dommer Webster: | Likeså. |
- (76) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

K J E N N E L S E :

Lagmannsrettens kjennelse oppheves.