

Luftfartstilsynets bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

1. Innledning

1.1 Behov og begrunnelse

Luftfartstilsynet har erfart at de eksisterende reaksjonsformene i luftfartsloven i visse tilfeller ikke er mulig å benytte, eller innebærer uforholdsmessige reaksjoner som gjør at Luftfartstilsynet i praksis ikke har effektive og proporsjonale reaksjonsformer der hvor begrunnelsen for regelen tilsier at det bør reageres. Ved å utvide spekteret av reaksjonsformer kan håndhevelsen av bestemmelser i loven, forskrifter gitt i medhold av loven og vedtak fattet i medhold av loven gjøres mer treffsikker.

Begrunnelsene for å bruke overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er flere. Noen ganger er de øvrige reaksjonsmidlene ikke effektive nok, for eksempel der virksomheter begår gjentatte brudd på de samme bestemmelsene i luftfartsloven, også etter at bruddene er avdekket av Luftfartstilsynet og pålegg er gitt. I slike tilfeller vil en eventuell straffereaksjon¹ i praksis være eneste følbare og effektive reaksjon. Bruk av overtredelsesgebyr kan også bidra til å ivareta hensynet til rettferdig konkurranse, ved at virksomheter som spekulerer i å bryte luftfartslovgivningen i vinnings hensikt risikerer en økonomisk konsekvens. Videre vil illeggelse av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for et foretak eller enkeltperson ofte være et mildere inngrep enn å tilbakekalle vedkommendes tillatelser, som i praksis vil kunne føre til at virksomheten må innstilles helt eller delvis, med de konsekvenser det vil ha for innehaver, passasjerer og andre som er avhengig av at driften ikke stanser opp.

1.2 Begrepsforklaring

a) *Tvangsmulkt* er en økonomisk forpliktelse som har til formål å sikre at borgere eller foretak etterlever lover, forskrifter eller enkeltvedtak. Mulkten er fremtidsrettet og har som formål å tjene som oppfyllellespress. Den er derfor ikke en sanksjon i betydningen "noe som har som formål å påføre adressaten et onde for noe vedkommende har gjort". Mulkten kan følge automatisk av lov eller forskrift, eller den kan ilegges i et enkeltvedtak. Mulkten kan gjøres løpende – som en dagbot – eller den kan ilegges som et engangsbetrag. Ilegges mulkten i enkeltvedtak, kan den løpe fra vedtakstidspunktet, eller fra et fremtidig tidspunkt som typisk er satt som frist for etterlevelse. Følger tvangsmulkt av forskrift vil mulkten begynne å løpe når bestemte vilkår som er beskrevet i forskriften foreligger, uten at noe vedtak er påkrevet. Tvangsmulkt er tenkt benyttet til å fremtvinge etterlevelse av alle plikter, påbud, pålegg eller krav som følger av Luftfartsloven, forskrifter gitt i medhold av den eller av vedtak gitt i medhold av disse. Hjemmelen for tvangsmulkt er med andre ord ikke avgrenset saklig på den samme strenge måten som for overtredelsesgebyr.

b) *Overtredelsesgebyr* brukes om en økonomisk forpliktelse som har som formål å virke som sanksjon for brudd på en pliktbestemmelse i lov, forskrift eller enkeltvedtak. I motsetning til tvangsmulkten knytter den seg til forhold i fortiden. Denne sanksjonstypen har likhetstrekk med ordinær bøttestraff. Overtredelsesgebyr regnes normalt ikke som straff i relasjon til forbudet i Grunnloven § 96, men det har det blitt lagt til grunn at overtredelsesgebyr er å anse som straff i relasjon til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6. Plikt til å betale overtredelsesgebyr forutsetter et enkeltvedtak. Gebyret kan fastsettes etter standardsatser eller etter en konkret vurdering basert på mer eller mindre klare retningslinjer fastsatt i lov (med forarbeider), forskrift eller instruks. Overtredelsesgebyr er imidlertid tenkt brukt kun i unntakstilfeller der det foreligger alvorlige brudd på regler eller vedtak.

c) Når det gjelder definisjonen av forsett og uaktsomhet vises det til ny straffelov §§ 22 og 23 for en definisjon av begrepene.

Forsett foreligger når noen

i) handler med hensikt om å oppfylle gjerningsbeskrivelsen i et straffebud,

¹ Prop. 83 L (2011-2012) s.9, punkt 3.5.2.1.1 – overtredelsesgebyr er å regne som straff i relasjon til EMK.

- ii) handler med bevissthet om at handlingen sikkert eller mest sannsynlig oppfyller gjerningsbeskrivelsen i et straffebed, eller
- iii) regner det som mulig at handlingen oppfyller gjerningsbeskrivelsen i et straffebed, og bestemmer seg for å foreta handlingen selv om gjerningsbeskrivelsen med sikkerhet eller mest sannsynlig skulle bli oppfylt. Forsett foreligger selv om lovbrøteren ikke er kjent med at handlingen er ulovlig.

Uaktsomhet

Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom. Uaktsomheten anses som grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse.

1.3 Generelt

Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er *administrative* sanksjoner, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler må følges, se nedenfor punkt 6.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr pålegger Luftfartstilsynet en virksomhet å betale et pengebeløp til Staten som følge av at virksomheten har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift. Til forskjell fra reaksjoner som pålegg, suspensjon og tilbakekall er formålet med overtredelsesgebyret å påføre virksomheten en ulempe som en reaksjon fra samfunnet mot en overtredelse virksomheten har begått. Våre andre virkemidler er ikke *sanksjoner* i denne betydningen, men *reaksjoner*, hvor målet først og fremst er å sikre etterfølgende overholdelse av loven.

Overtredelsesgebyrets karakter og tilleggskravene til saksbehandlingen innebærer at bruk av gebyr vil kreve mer av inspektørenes og juristenes tid enn øvrige vedtak vi fatter, og vedtakene vil jevnt over måtte være mer utdypende. Overtredelsesgebyrets spesielle karakter medfører at gebyret er en sanksjon som kun egner seg når vi påviser alvorlige eller gjentatte lovbrudd, med enkel og avklart bevis- og rettsituasjon. Det presiseres at mange av dagens vedtatte forskrifter vil bli endret for å presisere hvilke bestemmelser overtredelsesgebyr skal knyttes til og utmålingen av gebyret.

Tvangsmulkt vil typisk ilegges i et enkeltvedtak, der den løper fra vedtakstidspunktet, eller fra et fremtidig tidspunkt som typisk er satt som frist for etterlevelse.

1.4. Forholdet til øvrige reaksjoner

Bruk av tvangsmulkt er ikke til hinder for å ilegge overtredelsesgebyr for samme forhold. Dersom lovbruddet oppfyller kriteriene for bruk av anmeldelse, skal dette virkemiddelet benyttes i stedet for overtredelsesgebyr. Dersom politiet henlegger en sak, kan det likevel ilegges overtredelsesgebyr. Det bør likevel sees hen til hvilken henleggelseskode som er brukt, eksempelvis bør Luftfartstilsynet ikke gi et overtredelsesgebyr der forholdet er henlagt som «intet straffbart forhold bevist».

2. Hjemler for overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

Luftfartsloven § 13a-4 gir Luftfartstilsynet en generell hjemmel til å ilegge tvangsmulkt. Det er ikke et vilkår for ileggelse av tvangsmulkt at det er fastsatt forskrifter. Utformingen av vedtaket om tvangsmulkt kan foretas direkte på grunnlag av § 13a-4 så lenge hensynene som følger av forarbeidene vektlegges.

Luftfartsloven 13a-5 gir Luftfartstilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på plikter og forbud som følger direkte av luftfartsloven, jf. første ledd nr. 1 til 5.

Etter første ledd nr. 6 og 7 kan det ilegges overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser som følger av forskrift eller enkeltvedtak fattet i medhold av forskrift. Det er imidlertid en forutsetning for å kunne ilegge overtredelsesgebyr at det i den enkelte forskriften bestemmes hvilke deler av den som skal kunne sanksjoneres.

Etter første ledd nr. 8 til 10 kan det ilegges overtredelsesgebyr for brudd på enkeltvedtak, for brudd på pålegg som er gitt i forbindelse med tilsyn, besiktigelse eller undersøkelser og for brudd på plikt til å gi opplysninger.

3. Hvem kan ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt?

Overtredelsesgebyr kan ilegges alle som har plikter etter de bestemmelsene vi har påleggsmyndighet etter. Det inkluderer blant annet flyplassiere, securityansvarlige foretak og lisensierte flyselskap.

Etter § 13a-5 annet ledd kan fysiske personer bare ilegges gebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Videre kan et foretak ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll.

Medvirkning til og forsøk på overtredelse kan ikke straffes med overtredelsesgebyr.

Tvangsmulkt kan ilegges alle som ikke retter seg etter en plikt, forbud, pålegg eller krav som følger av loven, forskrift gitt med hjemmel i loven eller i vedtak gjort i medhold av loven.

Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er nye reaksjonsformer. For å få erfaring med bruk av reaksjonene skal Luftfartstilsynets i startfasen rette disse seg mot virksomheter, og som hovedregel ikke mot enkeltpersoner.

4. Når bruker vi overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

4.1 .1 Innledning

Etter gjeldende luftfartslov kan Luftfartstilsynet gi advarsel, pålegg, suspensjon, tilbakekalle og omgjøre vedtak. Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt bør vurderes brukt der disse reaksjonene alene klart ikke er egnet eller tilstrekkelig, og overtredelsesgebyr og tvangsmulkt må antas å gi større effekt. Det kan imidlertid tenkes situasjoner der det viser seg nødvendig å både trekke en tillatelse (f.eks. av hensyn til safety) og ilegge et overtredelsesgebyr.

Kjerneområdet for bruk av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er når den aktuelle overtredelsen av luftfartslovgivningen ikke er alvorlig nok til å politianmeldes, men hvor andre virkemidler ikke er tilstrekkelig effektive. Eksempler på dette kan være der Luftfartstilsynet avdekker at virksomheter bryter regelverket på ny, etter å ha fått pålegg om å rette opp det samme bruddet tidligere. Et annet eksempel er der virksomheten oppnår en økonomisk gevinst ved lovbruddet, som ikke reduseres ved bruk av andre reaksjoner. I vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, gir § 13a-5 tredje ledd klare vurderingsmomenter (se punkt 4.5 for detaljer).

Endelig er det verd å merke seg at hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr ikke omfatter brudd på en rekke bestemmelser i luftfartsloven, og det skyldes i mange tilfeller nettopp at det dreier seg om plikter av en slik art at formell straff oppfattes som eneste forholdsmessige reaksjon.

4.1.2 Innspill fra fagavdelingene mht. hvor det er identifisert et behov for å bruke reaksjonene

Flyplass og flysikringsavdelingen

- Overtredelser av støykorridorer

Luftfartstilsynet vil i 2015 vedta en ny støyforskrift for Oslo lufthavn. Det vil i forskriften tas inn hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på reglene for inn- og utflyging. I forbindelse med arbeidet har det vært vurdert om det skal fastsettes bestemte kriterier for når overtredelsesgebyr skal påløpe ved brudd på inn- og utflygingsreglene, og da slik at forskriften fastsetter at overtredelsesgebyr alltid skal påløpe i bestemte tilfeller. En slik løsning er vurdert å være i tråd med § 13a-5, da hensynet til rettsikkerhetsgarantiene som loven fastsetter ikke kan ivaretas gjennom en slik skal-bestemmelse i dette tilfellet. Dette fordi forskriften legger opp til at det i flere sammenhenger ikke vil være et brudd på forskriftens bestemmelser hvis en flyging skjer i strid med det som er fastsatt. Dette gjelder avbrutt innflyging, avbrutt utflyging, og ikke minst bestemmelsen i forskriftens § 17 som fastsetter at den enkelte utøver kan avvike fra bestemmelsene der det er påkrevd av sikkerhetsmessige årsaker. En bestemmelse som fastsetter at det skal påløpe et fast overtredelsesgebyr for eksempel ved utflyging utenfor fastsatt utflygingskorridor, vil ikke ivareta at det kan være sikkerhetsmessige årsaker til avviket. Hvor forskriftens bestemmelser avvikes av sikkerhetsmessige årsaker, bør det ikke pålegges overtredelsesgebyr. Det er derfor nødvendig med en mer konkret vurdering av om og i hvilke tilfeller brudd på forskriften skal medføre overtredelsesgebyr. Det er på det rene at det vil kunne være utfordrende å ilegge overtredelsesgebyr på dette området ut fra de beviskrav som må gjelde. Det må derfor vurderes nærmere om

hvilke kriterier som skal legges til grunn ved vurderingen av om hvilke avvik som skal medføre illeggelse av overtredelsesgebyr på dette området. Dette må gjøres i en prosedyre. I den grad det er aktuelt å illegge overtredelsesgebyr, vil gebyret måtte være relativt høyt for at det skal få tiltenkt funksjon.

- Flysikringssystemer.

Flysikringssystemer er underlagt krav om endringshåndtering og samvirkingsevne. Luftfartstilsynet har erfart at disse tidvis blir implementert/tatt i bruk uten at Luftfartstilsynet har akseptert systemene. Luftfartstilsynet mener at brudd på disse kravene er egnet for overtredelsesgebyr.

- Manglende lukking av avvik

Luftfartstilsynet erfarer at det skjer at tjenesteyter rapporterer til Luftfartstilsynet at tiltak (for å lukke ett eller flere avvik) er gjennomført, for så at Luftfartstilsynet ved senere inspeksjon oppdager at dette ikke er tilfelle. Konkret eksempel på dette er manglende etterlevelse av eget kvalitetssystem. Luftfartstilsynet mener at der det avdekkes av tilfeller som dette, etter en konkret vurdering, kan være relevant å vurdere både bruk av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

- Forskrift 15.7.2014 nr. 980 om rapportering, registrering og merking av luftfartshinder har en egen bestemmelse i § 22 om overtredelsesgebyr.

Teknisk avdeling

- Der tilsynsobjekt ikke overholder frist satt for korrigeringer av avvik påvist under inspeksjon og det ikke blir satt i verk korrigerende tiltak, kan det vært aktuelt å illegge tvangsmulkt for å få virksomheten til å rette avvikene.
- Overtredelsesgebyr kan være aktuelt å illegge ved alvorlig, omfattende eller gjentatte brudd på egne (myndighetsgodkjente) prosedyrer og (myndighetsgodkjente) vedlikeholdsprogram som senker sikkerhetsstandarden og utgjør en (alvorlig) fare for flysikkerheten for enkeltindivid (fartøy) eller fartøyflåte. Herunder bevisst utførelse av CAM/vedlikeholdsarbeid utenfor rettigheter/privilegier gitt på Approval Schedule og anført i Scope of Work.
- Overtredelsesgebyr kan være aktuelt å illegge der det avdekkes forfalsking av:
 - Fartøybevis
 - Oppføringer i et fartøys Technical Log System (inkl selskapets MEL/DDL)
 - Oppføringer i Flight Log System
 - Oppføringer i enhver vedlikeholdsdokumentasjon med Release to Service
 - En definert life limit/airworthiness limit til product, parts and appliances* (eksempelvis Airworthiness Limitation items spesifisert i Airworthiness Limitations section i manufacturer's maintenance manual / ICA)
 - Merking til product, parts and appliances, herunder en fartøys/komponents identifikasjonsplate og merking for luftdyktighetsstatus (tags)
 - Vedlikeholdsinstruksjoner (inkludert reparasjons- og modifikasjons data) fra fabrikanter av product, parts and appliances, type certificate-/supplemental type certificate holdere for product, parts and appliances
- Unnvikelse fra implementering/iverksettelse av pålegg fra EASA, luftfartsmyndighet eller type sertifikat-/supplemental type certificate holdere.
- Der Luftfartstilsynet ved inspeksjon erfarer at virksomheten fremlegger uriktig dokumentasjon som tilkjenner en lisens, godkjenning, tillatelse, sertifisering, kompetanse, utstedelse, fornyelse, eller forlengelse, vil det være aktuelt å benytte overtredelsesgebyr.

Operativ avdeling

- Der tilsynsobjekt ikke overholder frist satt for korrigeringer av avvik påvist under inspeksjon og det ikke blir satt i verk korrigerende tiltak, kan det vært aktuelt å ilegge tvangsmulkt for å få virksomheten til å rette avvikene.
- Alvorlige, omfattende eller gjentatte brudd på egne prosedyrer som senker sikkerhetsstandarder og utgjør en fare for flysikkerheten kan overtredelsesgebyr og tvangsmulkt være aktuelt.
- Dersom et tilsynsobjekt (foretak eller privatperson) utfører aktivitet uten nødvendig godkjenning eller tillatelse, kan både overtredelsesgebyr og tvangsmulkt være aktuelt.
- Brudd på sikkerhetsbestemmelser som setter ens egen og andres sikkerhet i fare, herunder fare for større materielle skader.
- Ved alvorlige eller gjentatte brudd på regler som skal verne omgivelsene for støy og sjenanse kan både overtredelsesgebyr og tvangsmulkt være aktuelt.
- I forslag til forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. er det i utkastet § 63 tatt inn en bestemmelse om at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på visse deler av forskriften.

Analyseavdelingen

- Enkelttilfeller av klare og utvetydige brudd på rapporteringsplikten jf. § 12-9 bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Hensikten vil være å oppnå større åpenhet og bedre informasjonsflyt for sikkerhetsinformasjon for deler av industrien. Kun klare enkeltbrudd på rapporteringsplikten tenkes sanksjonert, men likevel slik at alvorligheten i hendelsen som skulle vært rapportert ikke har avgjørende betydning for vurderingen av om det foreligger et brudd på bestemmelsen. Sanksjonen bør rettes mot virksomheten, selv om det gjelder tilfeller der enkeltpersoner ikke rapporterer iht. virksomhetens interne rutiner og også der virksomheten mister viktig sikkerhetsinformasjon.

4.2 Ikke krav om utvist skyld

Det er et vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr at overtredelse av den aktuelle bestemmelsen skyldes uaktsom eller forsettlig opptreden fra den ansvarlige. Skyldkravet er oppfylt dersom det kan påvises uaktsomhet.

Hva som anses som forsvarlig opptreden på området må vurderes ut fra hvilke handlingsalternativer som forelå i den konkrete situasjonen.

a) Overtredelsesgebyr

Hovedregelen bør være at overtredelsesgebyr ikke skal ilegges dersom en handling eller unnlattelse ligger i det nedre sjiktet av den simple uaktsomheten. I så fall vil trolig en advarsel eller lignende være en mer forholdsmessig vurdering.² Det er nødvendig å skille mellom enkeltpersoner og foretak ved vurderingen om overtredelsesgebyr skal ilegges skal være betinget av skyld. Når det gjelder foretak så kan overtredelsesgebyr ilegges på tross av at virksomheten eller noen som handler på dens vegne ikke har opptrådt forsettlig eller uaktsomt. Det er tilstrekkelig å konstatere at det foreligger et brudd på regelverket. Men, der forhold er utenfor foretakets kontroll, kan et foretak ikke ilegges overtredelsesgebyr³.

Når det gjelder enkeltpersoner så legges det til grunn at overtredelsesgebyr kun kan ilegges for forsettlige eller uaktsomme overtredelser⁴.

b) Tvangsmulkt

Flere av de momenter som legges vekt på ved vurderingen under overtredelsesgebyr kan også gis anvendelse her. Formålet med tvangsmulkt, altså å fremtvinge etterlevelse, tilsier at skyld bare bør være relevant der den gir en indikasjon om hva som er nødvendig for å skape et egnet oppfyllelsespress.

4.3 Beviskravet – klar sannsynlighetsovervekt

² Jf. Prop 83 L (2011-2012) punkt 3.5.2.13.3

³ Luftfartsloven § 13a-5, andre ledd

⁴ Luftfartsloven § 13a-5, andre ledd

Beviskravet for bruk av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er ikke presisert i lovteksten. Dette er gjort bevisst for å fange opp rettsutviklingen.

Det bør være forskjell mellom de straffeprosessuelle beviskrav og de krav som stilles for ileggelse av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Utgangspunktet for bruk av overtredelsesgebyr er at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for at et lovbrudd er begått. Med klar sannsynlighetsovervekt menes at det kreves noe mer enn *vanlig* sannsynlighetsovervekt, men likevel ikke så strenge krav som for å konstatere straffeskyld.

Det er i rettspraksis⁵ uttalt at det må foreligge: «tungtveiende, nøyaktige og samstemmende bevis» for å anse at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt. I juridisk litteratur⁶ heter det at dette: «...[i]nnebærer at tilsynet må ha plikt til å fremskaffe en samling tungtveiende, nøyaktige og samstemmende beviser for at en overtredelse har funnet sted. Dersom bevisene er av en slik karakter at man må basere seg på hypoteser og antakelser som grunnlag for å konstatere overtredelse, må en hypotese om brudd på forbudet fremstå som den eneste sannsynlige på grunnlag av de fremlagte beviser. Man kan altså ikke basere vedtak om overtredelsesgebyr på en situasjon hvor det kan oppstilles flere sannsynlige hypoteser, bare fordi den ene hypotesen fremstår som mer sannsynlig enn de andre. Det gjelder imidlertid ikke noe strafferettslig beviskrav i en slik situasjon i den forstand at man plikter å ta hensyn til rimelige, men ikke sannsynlige alternative forklaringer.»

Den normale regelen for forvaltningssaker om at det mest sannsynlige faktum (alminnelig sannsynlighetsovervekt) legges til grunn, gjelder altså *ikke* for ved bruk av overtredelsesgebyr. Det kan være grunn til å nyansere noe med hensyn til beviskrav når det dreier seg om brudd på en regel som er gitt for å verne om liv og helse enn når det dreier seg om vern av mindre absolutte verdier.

Det er imidlertid ikke slik at enhver tvil kommer virksomheten til gode, som i ordinære straffesaker.

4.4 Ingen plikt til å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt

Luftfartstilsynet har *ingen plikt* til å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt dersom vilkårene (inkludert skyldkravet) er oppfylt, det er kun en mulighet/alternativ. Det bør imidlertid i vurderingen av hvorvidt muligheten skal benyttes, tas hensyn til at det skal føres en ensartet praksis i Luftfartstilsynet, slik at det ikke får et preg av tilfeldighet om det ilegges en sanksjon eller ikke. Reglene om usaklig forskjellsbehandling i forvaltningsretten kommer selvsagt til anvendelse.

4.5 Momenter som skal vurderes

Luftfartsloven § 13a-5 tredje ledd lister opp flere momenter det skal legges vekt på ved avgjørelsen av *om* det skal ilegges overtredelsesgebyr, og ved *utmålingen* av slikt gebyr. Listen er ikke uttømmende. Vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og vurderingen av gebyrets størrelse vil gå noe over i hverandre.

I det følgende knyttes noen kommentarer til momentene og hvordan disse skal anvendes i vurderingen av *om* overtredelsesgebyr skal ilegges. I varsel om overtredelsesgebyr og i vedtak om ileggelse, bør det redegjøres for hvordan disse momentene er vurdert og veid mot hverandre. I vedtaket må redegjørelsen være mer utfyllende, også basert på de innspill som gjerne kommer etter forhåndsvarselet. Det uttales i forarbeidene til lovendringen at mange av de samme momentene som brukes i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges også må gis anvendelse for tvangsmulktvurderingen jf. § 13a-4. Det gis derfor ikke en egen gjennomgang av vurderingstema for ileggelse av tvangsmulkt.

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt skal ilegges, og ved utmålingen, skal det særlig legges vekt på

a) hvor alvorlig overtredelsen har krenket de interesser loven verner

– kommentar: overtredelsesgebyr bør vurderes ved kritikkverdige overtredelser av en viss alvorlighetsgrad, som systematiske og gjentakende brudd (f.eks. gjentatte brudd på manglende korrigeringer av tiltak). Det skal legges vekt på overtredelsens omfang og skadepotensiale (inkludert eventuell realisert skade). Under dette

⁵ Se bl.a. "Tine-dommen" - Rt. 2011 s. 910, bl.a avsnitt 48

⁶ Kolstad mfl. Norsk Konkurranserett Bind II (2006) s. 156-157

punktet bør det også vurderes om overtredelsen er egnet til å skade de interesser som vedkommende bestemmelse er ment å beskytte. Er lovbruddet alvorlig nok til å anmeldes, skal dette virkemiddelet brukes.

b) graden av skyld

– kommentar: overtredelser som har skjedd for å spare kostnader, øke fortjenesten eller for å skjule andre lovbrudd er momenter som må tillegges vekt.

c) om overtrederen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

– kommentar: dersom virksomheten overhodet ikke kunne forhindre lovbruddet, taler dette for at overtredelsesgebyr ikke bør ilegges. Virksomheten vil som hovedregel være ansvarlig for alle handlinger som er begått av ansatte eller andre som handler på vegne av virksomheten. Dette vil uansett ha betydning for utmålingen av et eventuelt overtredelsesgebyr. Der ansatte eller andre som handler på vegne av virksomheten har handlet i strid med klare instruksjoner, og dette er gjort i strid med virksomhetens interesser, vil illeggelse av overtredelsesgebyr som hovedregel ikke være egnet. Når det gjelder ansattes brudd på rapporteringsplikten vil det være mest hensiktsmessig å reagere overfor virksomhetene, på tross av eventuelle brudd på interne retningslinjer.

d) om overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser

– kommentar: poenget med dette momentet er at man skal oppnå riktig ansvarsplassering ved overtredelser – hvem er det som «tjener» på dette? Når f.eks. overtredelsen er begått for å fremme virksomhetens interesser vil som regel virksomheten fremstå som det naturlige ansvarssubjektet. Virksomhetens interesser må ikke nødvendigvis være av økonomisk art.

e) om overtrederen har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen

– kommentar: ved utmåling av overtredelsesgebyr bør det tas hensyn til at det ikke skal lønne seg å bryte regelverket. Utmålingen av overtredelsesgebyr bør søke minst å utligne den fordelen som er oppnådd.

f) om det foreligger gjentakelse

– kommentar: momentet vil ha størst vekt der det er tale om gjentakelse av samme type overtredelse. Det beror på en konkret vurdering om ulike brudd på regelverket er å anse som gjentakelse, der det legges vekt på hvor nært beslektet bruddene er og hvilke hensyn reglene ivaretar. Tidsaspektet mellom hendelsene er også et moment.

g) om andre reaksjoner som følge av overtredelsen blir ilagt overtrederen eller noen som har handlet på vegne av denne, blant annet om noen enkeltperson er blitt ilagt straff

– kommentar: overtredelsesgebyr kan ilegges også der tvangsmulkt vurderes brukt. Momentet skal videre sikre at det samlede sanksjonsnivået blir forholdsmessig. Dersom en virksomhet blir ilagt overtredelsesgebyr for flere ulovlige forhold, må overtredelsesgebyret vurderes samlet og opp mot virksomhetens økonomiske evne. Dette vil innebære at Luftfartstilsynet må utvise skjønn i den konkrete situasjonen. For å sikre likebehandling av like tilfeller, er det viktig at reaksjonsstørrelsen og typen reaksjon lagres i en reaksjonsoversikt/presedensarkiv og at dette holdes løpende oppdatert til bruk i vurderingen i etterfølgende saker. Hva gjelder spørsmålet om utmålingen av gebyret/mulkten, tilsier den preventive effekten at dette må være større enn den økonomiske gevinsten virksomheten har hatt eller kunne hatt. Den preventive effekten tilsier også at det er større grunn til å ilegge et høyere gebyr/mulkt dersom overtrederen sitter i virksomhetens ledelse enn der overtrederen har en underordnet stilling.

h) overtreders økonomiske evne

– kommentar: gebyret/mulkten må være følbart samtidig som den ikke må være urimelig eller uforholdsmessig – det skal ikke brukes til å påføre et foretak utålelige økonomiske byrder. Dersom foretaket ville ha gått konkurs dersom det hadde fulgt reglene, så bør ikke denne muligheten heller være utelukket som en følge av et ilagt overtredelsesgebyr. Det vil være relevant å vurdere virksomhetens økonomi, blant annet omsetningen til virksomheten.

i) om illeggelse av overtredelsesgebyr vil kunne skape frykt for negative konsekvenser av å gi opplysninger som skal brukes til ulykkesforebyggende arbeid til offentlige myndighet eller til selskapsinterne rapporteringsordninger

– kommentar: se nedenfor punkt 5.3.

5. Utmåling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

5.1 Innledning

I Luftfartsloven § 13a-5 tredje ledd er det gitt klare føringer for det skjønn som Luftfartstilsynet skal utøve ved vurderingen om gebyr skal ilegges og ev. hvor stort det bør være.

Når det er vurdert at overtredelsesgebyr skal ilegges, skal utmålingen av gebyret skje etter en konkret vurdering i hver enkelt sak. De momentene som er listet opp i § 13a-5 tredje ledd skal det legges særlig vekt på, og det vises i all hovedsak til de momentene som er gjennomgått i punkt 4.5.

Når det gjelder tvangsmulkt er det spesielt viktig å merke seg at nivået på mulkten må settes slik at det ikke lønner seg økonomisk å la være å etterleve vedtaket. For å finne dette nivået, vil Luftfartstilsynet måtte utøve et skjønn i den konkrete situasjon.

5.2 Prinsipper for utmåling

5.2.1 Grunnleggende utgangspunkt

Luftfartsloven har et bredt anvendelsesområde og det gjør det krevende å tallfeste et generelt nivå på overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Samferdselsdepartementet har signalisert at konkrete satser bør tas inn i utfyllende forskrifter for å ivareta rettsikkerheten til de som er underlagt reglene. Imidlertid legger departementet til grunn at det innenfor de retningslinjene som følger av hhv. § 13a-5 og Prop. 83 L (2011-2012), skal være adgang til å illegge overtredelsesgebyr direkte på grunnlag av lovens bestemmelser, før det blir gitt utfyllende forskriftsbestemmelser om utmåling.

Luftfartstilsynet skal på grunnlag av ovennevnte vurdere å ta inn konkrete satser for overtredelsesgebyr i de enkelte utfyllende forskriftene.

I de tilfeller hvor Luftfartstilsynet finner det riktig å fastsette overtredelsesgebyr, må veiledningene nedenfor legges til grunn ved utmålingen, såfremt det ikke er fastsatt konkrete satser for gebyrene.

Noe veiledning med hensyn til utmålingen kan spores i annen lovgivning. EASA-forskriften § 1, jf. forordning (EU) nr. 216/2008 artikkel 25⁷, har bestemmelser som sier at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal være avskrekkende og stå i et rimelig forhold til sakens alvor, sertifikatnehaverens økonomiske evne og i hvilken grad regelbruddet har bragt sikkerheten i fare. Forordningen fastsetter at overtredelsesgebyr ikke må overstige 4 prosent av sertifikatnehaverens årlige inntekt eller omsetning. Videre at tvangsmulkt ikke må overstige 2,5 prosent av sertifikatnehaverens gjennomsnittlige daglige inntekt eller omsetning. Det er i tillegg foreslått utfyllende regler om utmåling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt som ventes vedtatt av EU-kommisjonen våren 2015. Det nærmere innholdet i dette regelverket vil være veiledende for Luftfartstilsynet ved utmåling av gebyrene.

Fra intern norsk rett er det verd å merke seg bestemmelsen om overtredelsesgebyr i konkurranseloven § 29 som ikke selv inneholder noen øvre grense for utmåling av overtredelsesgebyret eller uttrykkelig formulerte retningslinjer for utmålingen av gebyret. Derimot er det gitt en særskilt forskrift til konkurranseloven om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr. Her heter det at Konkurransetilsynet kan fastsette gebyrer på inntil 10 prosent av foretakets årlige omsetning ved brudd på de mest sentrale pliktene i loven, og inntil 1 prosent av den årlige omsetningen ved brudd på noe mer perifere plikter. Lignende nivådeling er lagt til grunn i lov om elektronisk kommunikasjon og i tilhørende forskrift, men her er maksimalt overtredelsesgebyr satt til 1 prosent av årlig omsetning for foretak. For enkeltpersoner er taket satt til 30 rettsgebyr (25.800 kroner per juli 2014).

⁷ Forskrift 26. februar 2013 nr. 219 om felleseuropeiske sikkerhetsregler for sivil luftfart og om etablering av et europeisk flysikkerhetsbyrå (EASA-forskriften)

Bestemmelsene i luftfartsloven gjelder alle deler av luftfartslovgivningen og det er derfor vanskelig å fastsette konkrete satser. Maksimaltsene som følger av EASA-forordningen gjelder et mer begrenset område, men de vil være et moment i utmålingen av overtredelsesgebyret. Momentene og prinsippene som følger av luftfartsloven og Prop. 83 L (2011-2012) som nevnt over, skal være veiledende for Luftfartstilsynet ved utmålingen. Erfaringsvis er det ikke det maksimale taket på gebyret som vil være problemet, men utøvelse av skjønnet for hvor stort det skal være.

Det er viktig at Luftfartstilsynet opptrer enhetlig i utmåling av gebyr. Dette innebærer ikke at gebyrene skal være like store, men at momentene opplistet, og eventuelle andre momenter, blir vurdert likt. Det skal derfor sees hen til eventuelle andre vedtak der Luftfartstilsynet har vurdert størrelsen av overtredelsesgebyr. Disse kan søkes opp på reaksjonsoversikten/presedensarkivet⁸.

Det legges til grunn at overtredelsesgebyret normalt bør stå i et visst forhold til den økonomiske evnen til det aktuelle foretaket. Det er ikke meningen at overtredelsesgebyr skal brukes til å påføre et foretak utålelige økonomiske byrder. På den annen side vil man ved utmålingen kunne sørge for at en konkurransefordel som er oppnådd ved ikke å etterleve regelverket blir utlignet. Dersom foretaket trolig ville ha gått konkurs dersom det hadde fulgt reglene, så bør ikke denne muligheten heller være utelukket som en følge av et ilagt overtredelsesgebyr.

5.3 Forholdet til utmåling av straff

Ved fastsettelse av overtredelsesgebyr bør det så langt som mulig, der slikt finnes, sees hen til bøter i straffesaker som omhandler tilsvarende lovbrudd. Det må imidlertid tas hensyn til at overtredelsesgebyr skal ramme brudd som normalt er mindre alvorlige enn anmeldte saker.

Det kan videre være aktuelt å se på domstolenes og politiets vurderinger ved utmåling av forelegg i lignende saker der disse er tilgjengelige. Forelegg blir fastsatt etter en konkret vurdering av blant annet utvist skyld, lovbruddets grovhet og overtrederens økonomiske situasjon. Dersom det legges vekt på foreleggsnivået i tilsvarende straffesaker, er det *momentene* som legges til grunn og vurderingene av disse som skal brukes. En vurdering basert kun på botens størrelse kan gi feil resultat, for eksempel fordi foreleggets størrelse er redusert som følge av lang saksbehandlingstid.

5.4 Forholdet til overtredelsesgebyr som straff og behovet for å videreføre arbeidet med å fremme en åpen sikkerhetskultur i luftfarten

Overtredelsesgebyr er å regne som straff i forhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Ileggelse av både overtredelsesgebyr og forelegg for samme forhold vil derfor være i strid med EMK om dobbeltforfølgning. Som nevnt innledningsvis forhindrer dette ikke at et foretak både kan få tilbaketrasket en tillatelse og bli ilagt overtredelsesgebyr og/eller tvangsmulkt.

Prinsippet om «just culture» legges til grunn i flysikkerhetsarbeidet. «Just culture» er en kultur der ingen blir straffet for handlinger, unnlater eller beslutninger som er i tråd med deres opplæring og erfaring, men der grov uaktsomhet eller forsett ikke blir tolerert. Dette innebærer aksept for at det er menneskelig å gjøre feil, og at det er mer effektivt å lære av egne og andres feil, enn å straffe den som har feilet. Dette generelle prinsippet er spesielt tydelig når det gjelder rapportering av luftfartshendelser og -ulykker, der luftfartsloven § 12-28 uttrykkelig sier at det er et forbud mot å legge overtredelsesgebyr når Luftfartstilsynet får informasjon med hjemmel i luftfartsloven §§ 12-9 og 12-20.

Forskrift 8. desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv., vil bli opphevet, da det er vedtatt en ny rapporteringsforordning (EU) nr. 376/2014. Denne nye forordningen vil bli implementert i norsk rett og setter blant annet krav til at myndighet og foretak skal ha implementert en «just culture».

⁸ Reaksjonsoversikt/presedensarkiv er lagret på fellesområdet «J» og for enkeltsaker i saksbehandlingssystemet Public360.

5.5 Frafall

Luftfartstilsynet kan, jf. § 13a-5 fjerde ledd i særlige tilfeller frafalle ilagt overtredelsesgebyr. Samme innhold har § 13a-4 første ledd, siste setning, der det heter at Luftfartstilsynet kan «fracfalle krav om påløpt tvangsmulkt helt eller delvis».

Merk at frafall kun vil finne sted *etter* at vedtak i saken er fattet. Hvis det vurderes slik at frafall bør skje, må de vanlige regler om klage og omgjøring, jf. forvaltningsloven § 33 flg., følges.

6. Saksbehandling

6.1 Saksbehandlingsregler - generelt

Se prosedyrer for hhv. ileggelse av overtredelsesgebyr og ileggelse av tvangsmulkt.

6.1.1 Avklaring med politiet

Det kan ikke reageres mot samme overtredelse med både overtredelsesgebyr/tvangsmulkt og med ordinær straffeforfølgning. Ved behov skal det avklares med politiet om de har tenkt å opprette straffesak for et lovbrudd Luftfartstilsynet vurderer overtredelsesgebyr for. På denne måten unngås risikoen for dobbeltforfølgning.

Overtredelsesgebyr kan vurderes ilagt når politiet har gjort det klart at de ikke vil følge opp en anmeldelse på grunn av kapasitetshensyn. I disse tilfellene er det viktig at dialogen med politiet er god, at vi får raskt tilbakemelding, slik at saksbehandlingen av overtredelsesgebyr/mulkt ikke blir satt i gang for sent, jf. foreldelsesfristen i § 13a-5 femte ledd (5 år).

6.1.2 Vern mot selvinkriminering og krav om og bruk av opplysninger

Med selvinkriminering menes å bidra til sin egen domfellelse ved å avgi forklaring eller gi tilgang til andre bevis. Vernet mot selvinkriminering i straffesaker er et grunnleggende menneskerettsprinsipp. På grunn av overtredelsesgebyrets pønale karakter, vil vernet mot selvinkriminering legge noen begrensninger både på våre krav om at det skal gis opplysninger og bruk av opplysninger. Dersom det i en sak mistenkes at det foreligger brudd på luftfartslovgivningen, og det muligens er grunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr, må tilsynsobjektet gjøres oppmerksom på dette dersom det er behov for mer informasjon i saken. Det kan ikke innhentes ytterligere informasjon uten at tilsynsobjektet informeres om potensiell reaksjon.

6.2 Forhåndsvarsel

Et mulig vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt skal varsles etter reglene i forvaltningsloven, slik vi også varsler andre pålegg og reaksjonsmidler. Sanksjonenes spesielle karakter, gjør at det stilles særlige krav til varselets innhold, og særlige hensyn må tas ved vurderingen av tidspunktet for forhåndsvarsel.

6.2.1 Forhåndsvarselets innhold – overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

I varselet om overtredelsesgebyr skal det gå klart fram at Luftfartstilsynet vurderer å legge overtredelsesgebyr, med en henvisning til luftfartsloven § 13a-5.

I varselet om tvangsmulkt skal det gå klart fram at Luftfartstilsynet vurderer å ilegge mulkt, med en henvisning til luftfartsloven § 13a-4.

Det skal redegjøres for de faktiske forhold vi legger til grunn for vår vurdering, og de dokumenter, observasjoner og andre opplysninger av betydning slik at virksomheten kan kontrollere riktigheten og relevansen av disse. Det er spesielt viktig at det redegjøres for informasjon som ikke kommer fra virksomheten selv, dersom vi vil legge vekt på slik informasjon.

I varselet skal det redegjøres for hvilke lov og forskriftsbestemmelser vi mener er brutt og om nødvendig skal det redegjøres for hvordan vi forstår bestemmelsene, for eksempel hva som kreves av den enkelte. Vi skal vise at de faktiske forholdene vi har funnet innebærer brudd på bestemmelsene.

Når det gjelder overtredelsesgebyr, så må varselet inneholde vår vurdering av momentene i § 13a-5 andre ledd, både i spørsmålet om overtredelsesgebyret skal ilegges og gebyret størrelse, og hvordan vi vurderer momentene faktisk og rettslig.

Virksomheten eller personen må gis rimelig frist til å svare på varselet. Hva som er rimelig frist, må vurderes i den enkelte sak, normalt er tre uker tilstrekkelig.

6.2.2 Tidspunkt for forhåndsvarsel – overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

Når Luftfartstilsynet har avdekket brudd på luftfartsloven, forskrifter gitt i medhold av loven eller vedtak truffet med hjemmel i disse, skal virksomheten/personen varsles dersom vi vurderer ileggelse av overtredelsesgebyr. Det kan tenkes tilfeller hvor varsel om overtredelsesgebyr bør gis ganske raskt⁹. Dette vil være når vi på tilsyn avdekker synlige og utvilsomme sikkerhetsmangler på krav det er helt klart at virksomheten skal følge. Der avdekking av lovbruddet krever grundige undersøkelser, må varselet om overtredelsesgebyr sendes når opplysningene samlet sett gir grunn til å tro at det er begått et lovbrudd som bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

6.3 Gebyr ilegges ikke

Dersom det er varslet overtredelsesgebyr, og vi kommer til at gebyr likevel ikke skal ilegges, skal virksomheten varsles om dette i eget brev.

6.4 Vedtak om overtredelsesgebyr

Det stilles strenge krav til begrunnelsen i vedtak om overtredelsesgebyr. I praksis kan mange av vurderingene fra varsel om overtredelsesgebyr gjentas, men virksomhetens innsigelser etter varselet må kommenteres og vurderes.

Som for varsel om overtredelsesgebyr, skal det ved vedtak om overtredelsesgebyr gå klart fram at Luftfartstilsynet ved vedtaket ilegger overtredelsesgebyr, med en henvisning til § 13a-5.

Det skal redegjøres for de faktiske forhold vi legger til grunn for vår vurdering, og de dokumenter, observasjoner og andre opplysninger av betydning slik at virksomheten kan kontrollere riktigheten og relevansen av disse. Det er spesielt viktig at det redegjøres for informasjon som ikke kommer fra virksomheten selv, dersom vi har lagt vekt på slik informasjon. Dersom virksomheten har kommentert disse punktene etter at de er varslet om overtredelsesgebyr, skal virksomhetens anførsler svares ut.

Det skal redegjøres for hvilke lov og forskriftsbestemmelser vi mener er brutt. Om nødvendig skal det redegjøres for hvordan vi forstår bestemmelsene, for eksempel hva som kreves av det enkelte foretak. Vi skal vise at de faktiske forholdene vi har funnet innebærer brudd på bestemmelsene.

Vedtaket skal inneholde vår vurdering av momentene i § 13a- 5 andre ledd, både i spørsmålet om overtredelsesgebyret skal ilegges og gebyret størrelse, og hvordan vi vurderer momentene faktisk og rettslig.

Vedtaket må angi et konkret beløp på overtredelsesgebyret.

6.5 Vedtak om tvangsmulkt

De samme krav til vedtak stilles som nevnt i punkt 6.4, men det må spesielt for tvangsmulkt nevnes at det er opp til Luftfartstilsynet å bestemme når mulkten skal starte og løpe. Av praktiske oppfølgingshensyn internt bør det ikke ilegges dagsmulkt. Mulkt pr. uke eller pr. måned er mer praktisk å følge opp. Se pkt. 8 om betaling og innkreving.

Luftfartstilsynet kan vurdere om det er hensiktsmessig at mulkten gjøres trinnvis høyere, dvs. at det i vedtaket beskrives en gradvis opptrapping av mulktens størrelse hvis ikke forholdet blir rettet.

⁹ Det vil unntaksvis kunne skje at forhåndsvarsel er unødvendig, jf. fvl § 16, bokstav c – der foretaket/personen allerede har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg, eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

7. Tidspunkt for illeggelse av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, og foreldelse

Det framgår av luftfartsloven § 13a-5 femte ledd at adgangen til å illegge overtredelsesgebyr foreldes etter fem år. Fristen avbrytes når Luftfartstilsynet meddeler mulig overtredelse at vedkommende er mistenkt for overtredelser.

Luftfartsloven § 13a-4 fastsetter ikke når en løpende tvangsmulkt skal fastsettes, det er opp til Luftfartstilsynet å fastsette dette. Det er imidlertid mulig å si at tvangsmulkt vil begynne å løpe automatisk, eller med et nærmere fastsatt beløp, når bestemte forhold ikke etterleves.

Luftfartstilsynets vurdering av om det skal illegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt skal likevel skje uten ugrunnet opphold i tråd med forvaltningslovens § 11 a.

8. Betaling og innkreving

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling to måneder etter at vedtaket fattes, jf. § 13a-5 femte ledd. Dersom overtredelse går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.

En klage på vedtaket medfører ikke at betalingsfristen automatisk utsettes. Klagen kan imidlertid gis oppsettende virkning etter forvaltningslovens § 42. Dette vil kunne være aktuelt der oppfyllelse av vedtaket vil medføre store ulemper for den som er ilagt overtredelsesgebyr.

Selv om vedtaket om overtredelsesgebyr ikke gis oppsettende virkning, kan gebyret ikke tvangsinndrives før saken er endelig avgjort. Luftfartstilsynets endelige vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. § 13a-8.

Kopi av Luftfartstilsynets endelige vedtak om overtredelsesgebyr oversendes til AØ, som vil sørge for at dette oversendes til Statens innkrevingsentral for fakturering og eventuell innkreving.

9. Offentlighet og taushetsplikt om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt

Vurderinger av offentliggjøring av informasjon og dokumenter om overtredelsesgebyr følger offentleglovas regler og Luftfartstilsynets ordinære rutiner. Meroffentlighet som et bærende prinsipp i forvaltningen må hensyntas. Noen særskilte momenter nevnes likevel i det følgende.

Opplysninger om vedtak om overtredelsesgebyr/tvangsmulkt og overtredelsene gebyret/mulkten bygger på er *ikke* i seg selv omfattet av en generell taushetsplikt. Hovedregelen er at også disse vedtak er offentlige. Det er unntak fra denne hovedregelen, altså unntak fra innsyn, som må begrunnes.

Taushetsplikt kan imidlertid følge av regler om beskyttelse mot offentliggjøring av andre forhold som er underlagt taushetsplikt, som «noens personlige forhold» etter forvaltningslovens § 13 første ledd. Offentleglova § 24 2. ledd åpner for å unnta fra offentlighet «anmeldelse, rapport eller annet dokument om lovovertrådelse». Bestemmelsen omfatter også lovovertrådelser som ikke kan straffesanksjoneres, og dermed dokumenter om overtredelsesgebyr. Under forberedende undersøkelser/inspeksjoner kan dokumenter unntas dersom unntak er påkrevd fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres. Offentlighet etter den innledende fase, må dog vurderes.