

«Billettkontroll!»

*En analyse av kollektivselskapenes tilbakeholdsrett og
den rettslige tilnærmingen til «sniking» i norsk rett*

Kandidatnummer: 103

Antall ord: 37306



JUS397 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

24.06.22

Innholdsfortegnelse

DEL I – INNLEDNING OG HISTORISK KONTEKST	3
1. Innledning	4
1.1. Avhandlingens tema og aktualitet	4
1.2. Problemstilling	6
1.3. Metodiske refleksjoner.....	7
1.4. Begrepsavklaringer	8
1.4.1. Tilbakeholdsrett.....	8
1.4.2. Pålegg og makt – behovet for en distinksjon.....	8
1.5. Opplegget videre	9
2. Historisk tilbakeblikk og utvikling.....	11
2.1. Innledning	11
2.2. Rettstilstanden før tilbakeholdshjemlene	12
2.2.1. «Snikingens» strafferettslige status	12
2.2.2. Håndhevingsmekanismene før tilbakeholdsretten	15
2.3. Tilbakeholdsrettens inntog i lovgivningen	18
2.3.1. Vedtakelse og kritikk	18
2.3.2. Sammenhengen med endring i strafferamme for naskeri	19
2.4. Utvikling frem til i dag.....	21
2.4.1. Betydningen av ny straffelov – avkriminalisering av «sniking»	21
2.4.2. Tilbakeholdsretten i rettspraksis.....	22
DEL II – GJELDENE RETT	26
3. Kollektivselskapenes tilbakeholdsrett.....	27
3.1. Innledning	27
3.2. Situasjonskravet	29
3.3. Personell kompetanse.....	33
3.4. Kravet til forholdsmessighet	37
3.5. Bruk av makt.....	42
4. Strafferettslig bedømming av fysiske konfrontasjoner mellom kontrollør og passasjer.....	45
4.1. Innledning	45
4.2. Betydningen av nødverge.....	47
4.2.1. Generelt	47
4.2.2. Handlingen må rettes mot et «angrep»	48
4.2.3. Angrepet må være «ulovlig»	49
4.2.4. Krav til nødvendighet.....	51
4.2.5. Krav til proporsjonalitet	52
4.3. Kontrollørens strafferettslige vern	55
4.3.1. Det generelle vernet mot vold	55
4.3.2. Straffeloven § 286 – vern mot særskilt utsatte yrkesgrupper	56
4.3.2.1. Generelt	56
4.3.2.2. Betydningen av manglende kompetanse for vilkåret «yrkesutøvelse»	57
4.4. Passasjerens strafferettslige vern.....	60
4.4.1. Det generelle vernet mot vold	60
4.4.2. Straffeloven § 254 – frihetsberøvelse.....	61

DEL III – RETTSPOLITISK ANALYSE.....	63
5. Tilbakeholdsrettens rettslige kontekst	64
5.1. Innledning	64
5.2. Vern av og inngrep i interesser	65
5.2.1. Vern av interessene i det enkelte pengekrav	65
5.2.2. Vern av større samfunnsinteresser	66
5.2.2.1. Kollektivtilbudet	66
5.2.2.2. Klima- og miljøinteresser	67
5.2.2.3. Vern av moralske normer?.....	67
5.2.3. Inngrep i personopplysninger	69
5.2.4. Inngrep og innskrenkninger i bevegelsesfriheten	70
5.2.5. Inngrep i den fysiske integriteten	72
5.3. Forvaltningsrettslige perspektiver	73
5.4. Kontraktsrettslige perspektiver på tilbakeholdsretten	75
5.5. Forholdet til den private rettshåndhevelsen	78
5.5.1. Innledning	78
5.5.2. Utgangspunktet – politimonopol og forbud mot privat rettshåndhevelse.....	79
5.5.3. Begrunnelsen for å gjøre unntak fra maktmonopolet	82
5.6. Oppsummering.....	85
6. Alternativer til dagens ordning	88
6.1. Innledning	88
6.2. Kontroll uten makt – rent sivilrettslige løsninger?	88
6.3. Justeringer i tilbakeholdshjemlene?	91
6.3.1. Innledning	91
6.3.2. Konkrete forslag til justeringer.....	92
6.3.2.1. Navnet på ordningen.....	92
6.3.2.2. Forholdet mellom gebyret og håndhevelsen av det.....	93
6.3.2.3. Eksplisitt henvisning til bruk av makt	94
6.3.2.4. Tydeliggjøring av personell kompetanse	95
6.3.2.5. Tydeliggjøring av hva som er et «uforholdsmessig inngrep»	97
6.4. En strafferettslig tilnærming til «sniking»?.....	97
6.4.1. Innledning	97
6.4.2. Prinsipper for kriminalisering	99
6.4.3. Vurdering av kriminalisering	101
6.4.3.1. Er «sniking» skadelig nok?.....	101
6.4.3.2. Er andre reaksjoner tilstrekkelige?.....	102
6.4.3.3. Hensiktsmessigheten av kriminalisering.....	103
6.4.4. Hvordan kan en eventuell strafferettslig tilnærming se ut?	104
Kilderegister	108

DEL I – INNLEDNING OG HISTORISK KONTEKST

1. Innledning

1.1. Avhandlingens tema og aktualitet

Avhandlingens tema er den rettslige reguleringen av «sniking» på kollektivtransport, herunder rammene for billettkontrollørers adgang til å holde tilbake passasjerer uten gyldig billett og strafferettslige følger av en slik adgang.

Hvert år taper tilbydere av kollektivtransport store økonomiske verdier som følge av at passasjerer ikke betaler for reisen. Kollektivselskapet Ruter alene beregner et tap på omkring 500 millioner kroner i året som følge av «sniking».¹ For å redusere slike tap og motvirke «sniking», er det gjennom lovgivningen gitt adgang til å ilegge passasjerer uten billett et gebyr, samt mekanismer for å håndheve passasjerenes plikt til å betale gebyret.

Den nåværende håndhevingsmekanismen er nedfelt i lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport (yrkestransportlova) § 33 andre ledd og lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) § 7a.² Håndhevingsmekanismen omtales som en «tilbakeholdsrett»,³ og åpner for at billettkontrollører kan holde fysisk tilbake passasjerer som ikke er villige til å betale gebyr eller identifisere seg. Ordningen med tilbakeholdsrett var kontroversiell da den ble vedtatt i 2002.⁴ I høringsrunden før vedtakelsen ble det særlig vist til betenkeligheter ved å anvende pågripelsesliknende midler til dette formålet, samt forutsetningen om at utøvelsen av denne typen myndighet ble overlatt til privatpersoner.⁵

De senere årene har det jevnlig vært saker for domstolene der tilbakeholdsretten har stått sentralt. Dommene har i stor grad dreid seg om straffansvar for passasjerer som har motsatt seg tilbakehold ved voldelige midler. Hvorvidt passasjerene har blitt domfelt eller frikjent har blant annet variert med domstolenes syn på rekkevidden av tilbakeholdsbestemmelsene.

¹ Kollektivtrafikkforeningen (2021) s. 3

² Se punkt 3.1 om hvorfor håndhevingsmekanismen er tatt inn i to ulike lover

³ Se eksempelvis paragrafoverskriften til jbl. § 7a

⁴ Se blant annet Kolsrud (2021a) og høringsrunden til lovforslaget i Ot.prp. nr.74 (2001–2002) pkt. 7.2, hvor den foreslåtte ordningen møtte kritikk.

⁵ Se høringsuttalelsene i Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) pkt. 7.2

Særlig Høyesteretts dom i HR-2020-2126-A har bidratt til å sette tilbakeholdsretten på dagsorden. Saken gjaldt blant annet hvilken krets av personer som etter gjeldende rett er kompetente til å foreta tilbakehold, og hvilke strafferettslige konsekvenser det har om personer uten kompetanse holder tilbake passasjerer. Høyesterett kom til at innleide vektere etter gjeldende rett ikke har kompetanse til å holde tilbake passasjerer, med mindre en representant fra kollektivselskapet er til stede.⁶ Resultatet er motsatt av hva som tidligere er lagt til grunn i en rekke andre dommer,⁷ og avviker fra hvordan tilbakeholdsbestemmelsene i stor grad har vært praktisert de senere årene.⁸ Dommen i HR-2020-2126-A er bakgrunn for et forslag til lovendring fremsatt av Kollektivtrafikkforeningen. Forslaget går ut på å endre ordlyden i tilbakeholdsbestemmelsene slik at innleide vektere får samme kompetanse som kontrollører ansatt i kollektivselskapene.⁹

Sprikende rettspraksis og et konkret forslag til endring i en kontroversiell ordning som lenge har blitt feilpraktisert, er i seg selv gode grunner til å se nærmere på tilbakeholdsretten. Ordningen har også i liten grad har vært gjenstand for behandling i juridisk litteratur. I lys av at ordningen med tilbakeholdsrett tillater privatpersoner å anvende makt mot andre privatpersoner, med mål om å drive inn et sivilrettslig pengekrav, reiser temaet imidlertid også større prinsipielle spørsmål: Hvem skal kunne håndheve hva i samfunnet, på hvilken måte, og hva skal være konsekvensene når håndhevelsen går for langt? Det er unektelig uheldig om håndheving av mindre kontraktsforpliktelser fører til vold mellom privatpersoner. Samtidig ligger det store økonomiske og samfunnsmessige interesser i at passasjerer betaler for seg på kollektivtransport. Det er med andre ord et komplekst bilde av perspektiver som inngår i diskusjonen om hvordan «sniking» kan og bør håndteres i norsk rett.

Hovedsiktemålet med avhandlingen er å belyse de ulike perspektivene som påvirker tilnærmingen til «sniking» i norsk rett, og derved bidra til en økt forståelse for håndhevingsproblematikken med tanke på fremtidig regulering. Et svært sentralt perspektiv i så henseende er innholdet i og de strafferettslige konsekvensene av dagens regulering. Gjeldende rett i billettkontrollsituasjonene er et så sentralt perspektiv at det etter mitt syn må anses som et delmål med avhandlingen i seg selv.

⁶ HR-2020-2126-A avsnitt 26

⁷ Se eksempelvis LG-2019-124962

⁸ Kollektivtrafikkforeningen, (2021) s. 6–7

⁹ Kollektivtrafikkforeningen, (2021). Dokumentet som helhet redegjør for lovforslaget. Selve forslaget fremgår av s. 11

For å nå hovedsiktemålet er det for det første nødvendig å ha en forståelse for hvordan dagens regulering er blitt som den er blitt. Det er videre nødvendig å klargjøre hva som er gjeldende rett for billettkontrollørers adgang til å holde tilbake passasjerer i forbindelse med billettkontroll, og hvilke strafferettslige konsekvenser tilbakeholdsordningen har i fysiske konfrontasjoner mellom passasjerer og kontrollører. Endelig vil den rettslige tilnærmingen til «sniking» påvirkes av hvilken rettslig kontekst reguleringen står i. Det er derfor nødvendig å se nærmere på hvilke interesser som står mot hverandre og hvordan ulike rettsfelt påvirker reguleringen i dag. Alle disse perspektivene spiller inn på hvordan lovgiver kan tilnærme seg den rettslige reguleringen av «sniking» for fremtiden.

1.2. Problemstilling

I lys av at siktemålet med avhandlingen er komplekst, må dette nødvendigvis reflekteres i problemstillingen avhandlingen skal besvare. Jeg har landet på følgende problemformulering:

Hva er gjeldende rett for kollektivselskapenes tilbakeholdsrett, hvordan skal fysiske konfrontasjoner mellom billettkontrollører og passasjerer bedømmes strafferettslig i lys av tilbakeholdsretten, og hvordan kan lovgiver tilnærme seg reguleringen av «sniking» i lys av gjeldende rett og den rettslige konteksten dagens håndhevingsmekanisme inngår i?

De to første spørsmålene i problemstillingen retter seg mot den delen av avhandlingen som tar for seg gjeldende rett. Dette inkluderer materielle og personelle grenser for adgangen til å holde tilbake passasjerer, og hvilken betydning grensene for tilbakeholdsretten har for straffansvar som kan inntre i fysiske konfrontasjoner mellom passasjerer og kontrollører. Når disse spørsmålene er skilt ut som egne spørsmål og plassert først i problemformuleringen, er det for det første for å signalisere at det er et delmål med avhandlingen å besvare disse spørsmålene. For det andre spiller svaret på disse spørsmålene en selvstendig rolle i å besvare avhandlingens hovedsiktemål, og det er derfor naturlig å redegjøre for gjeldende rett først.

1.3. Metodiske refleksjoner

Slik siktemålet og problemstillingen er utformet, inneholder avhandlingen både rettsdogmatiske og rettspolitiske elementer.

Med rettsdogmatikk mener jeg i hovedsak en systematisk fremstilling av gjeldende rett.¹⁰ Fremstillingen av gjeldende rett for adgangen til å holde tilbake passasjerer og den strafferettslige bedømmingen av fysiske konfrontasjoner mellom passasjerer og kontrollører, er slik sett av klar rettsdogmatisk karakter. Redegjørelsen for gjeldende rett må, som alle systematiske fremstillinger av gjeldende rett, ta utgangspunkt i alminnelig juridisk metode, slik denne er utviklet i samspill mellom Høyesterett og juridisk teori.¹¹

Det siste spørsmålet i avhandlingens problemformulering er av en renere rettspolitisk karakter. Spørsmålet dreier seg om hvilke alternative måter lovgiver *kan* regulere «sniking» på, uten å ta stilling til hvordan dette *bør* gjøres, men med mål om å bidra til at lovgiver får et best mulig beslutningsgrunnlag. Selv om jeg ikke tar stilling til hvordan retten *bør* være, innebærer det å foreslå alternative løsninger en normativ komponent som gir drøftelsene et mer rettspolitisk preg. For å skille slike drøftelser fra rene politiske betraktninger, må argumentasjonen bygge på holdbar rettslig argumentasjon.¹² Jeg vil gjøre dette ved å bygge argumentasjonen rundt alternative løsninger på hvordan ulike løsningene tar hensyn til den rettslige konteksten tilbakeholdsretten står i, og de rettslige verdiene som ivaretas av reglene som utgjør denne konteksten.

På ett punkt vil jeg ta stilling til hvordan noe *bør* være. Dette gjelder spørsmålet om den lovtekniske utformingen av tilbakeholdshjemlene, som behandles i punkt 6.3. Jeg tar imidlertid ikke konkret stilling til om tilbakeholdsordningen *bør* opprettholdes.

Uten å ta konkret stilling til spørsmålet her, kan man med en bred nok forståelse av rettsdogmatikken også hevde at analyser av reglers rettslige kontekst faller innenfor rettsdogmatikken. Slike bredere analyser kan alternativt karakteriseres som «rettsanalytiske arbeider».¹³ Jeg nøyer meg med å anse analysen av tilbakeholdsrettens rettslige kontekst som

¹⁰ I likhet med eksempelvis Mæhle (2004) s. 329

¹¹ Nygaard (2004) s. 60

¹² Bernt (1995)

¹³ Se Graver (2008) s. 157 med videre henvisninger

en nødvendig del av forståelsesgrunnlaget for den mer rettspolitiske analysen av hvordan lovgiver kan tilnærme seg problemet med «sniking». Behandlingen av den rettslige konteksten er også av denne grunn plassert i den rettspolitiske delen av avhandlingen

1.4. Begrepsavklaringer

1.4.1. Tilbakeholdsrett

Uttrykket «tilbakeholdsrett» brukes ikke eksklusivt om den adgangen billettkontrollører har til å holde tilbake passasjerer i forbindelse med billettkontroll. Det brukes også andre steder i norsk rett, eksempelvis som en kontraktsrettslig betegnelse på adgangen til å holde ytelser eller gjenstander tilbake som følge av kontraktsbrudd (detensjons- eller retensjonsrett).¹⁴ Etersom jeg i avhandlingen vil komme inn på relasjonen mellom kollektivselskapenes tilbakeholdsrett og den alminnelige kontraktsrettslige tilbakeholdsretten, er det et behov for å tydeliggjøre når jeg behandler hva. Når jeg ikke presiserer noe annet, mener jeg med uttrykket «tilbakeholdsrett» den adgangen billettkontrollører har til å holde tilbake passasjerer ved billettkontroll, slik denne er nedfelt i yrkestransportlova og jernbaneloven. Når det er snakk om den mer alminnelige kontraktsrettslige tilbakeholdsretten, vil jeg presisere dette nærmere i teksten.

1.4.2. Pålegg og makt – behovet for en distinksjon

Tilbakeholdshjemlene i yrkestransportlova § 33 og jernbaneloven § 7a åpner for at passasjerer uten gyldig billett «holdes tilbake» av kontrollørene. Dette inkluderer en viss adgang til å bruke fysiske virkemidler, men skal som utgangspunkt skje ved et muntlig pålegg om å forbli på stedet.¹⁵ Enhver tilbakeholdssituasjon trenger følgelig ikke å utvikle seg på en måte som gjør at bruk av fysisk makt blir nødvendig. Det er derfor nødvendig å operere med ulike begreper for å beskrive ulike situasjoner: Ett begrep for tilfeller som innebærer fysisk maktbruk, og ett begrep for tilfellene hvor det kun gis et pålegg.

¹⁴ Se eksempelvis lov 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp (kjøpsloven) §§ 10 og 42. Jeg kommer nærmere tilbake til dette i 5.4

¹⁵ Se nærmere i 3.5.

Jeg har landet på å benytte begrepet «pålegg» (gjerne etterfulgt av «om å forbli på stedet») som en betegnelse på tilfeller hvor billettkontrollørene holder passasjerer tilbake uten at det anvendes fysisk makt. Når det er snakk om tilfeller hvor det benyttes fysiske virkemidler for å holde tilbake passasjerer, kommer jeg til å bruke uttrykket «makt» for å beskrive situasjonen, ettersom begrepet bedre fanger opp at det benyttes fysiske virkemidler.

1.5. Opplegget videre

Avhandlingen er delt i tre deler. Del I består av denne innledningen og kapittel 2, om hvordan «sniking» på kollektivtransport ble regulert forut for tilbakeholdsbestemmelsene.

Det historiske perspektivet på hvordan «sniking» har blitt håndtert i norsk rett er avgjørende for å forstå hvorfor dagens ordning med tilbakeholdsrett er blitt som den er blitt, og i forlengelsen for forståelsen av gjeldende rett. Jeg har derfor valgt å begynne med å gi et riss av hvordan «sniking» tidligere har blitt håndtert i norsk rett, og hvordan lovgivningen har utviklet seg på dette området. Dette inkluderer en redegjørelse for hvilke håndhevingsmekanismer som tidligere har eksistert eller vært påberopt av transportselskapene, og utviklingen i «snikingens» strafferettslige status gjennom vedtakelsen av ny straffelov i 2005.¹⁶ Kapittelet avrundes med en kort redegjørelse for hvordan tilbakeholdsretten er blitt behandlet i rettspraksis og hvilke spørsmål som særlig har vært aktuelle i saker for domstolene.

Del II består av kapittel 3 og 4, og er en fremstilling av gjeldende rett. Del II tar derfor som helhet sikte på å besvare problemstillingens to første spørsmål. Kapittel 3 er en gjennomgang av gjeldende rett for dagens håndhevingsmekanisme, tilbakeholdsretten. Kapittelet inneholder både en generell fremstilling av tilbakeholdshjemlene, og en gjennomgang av de materielle og personelle vilkårene som må være oppfylt for at passasjerer skal kunne holdes tilbake. Kapittel 4 tar for seg spørsmålet om hvordan fysiske konfrontasjoner mellom passasjerer og kontrollører skal bedømmes strafferettslig i lys av tilbakeholdsretten. Dette inkluderer hvilken betydning reglene om nødverge har i disse situasjonene, samt hva slags strafferettslig vern kontrollører og passasjerer har i slike situasjoner.

¹⁶ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Del III inneholder avhandlingens rettspolitiske analyse. Jeg vil i kapittel 5 først analysere de ulike rettslige interessene dagens ordning med tilbakeholdsrett verner om og griper inn i. Dette er en forutsetning for vurderingen av alternative håndhevingsmåter fordi alternativene ikke nødvendigvis vil verne eller gripe inn i de samme interessene på samme måte som tilbakeholdsretten. Bakgrunnen for tilbakeholdsretten og måten den er utformet på i lovverket berører videre en rekke rettsfelt: Som allerede nevnt har den fått navn etter en rent kontraktsrettslig ordning, men i praksis likner den mye på en straffeprosessuell pågripelse foretatt av privatpersoner. Dette skjer i tillegg på vegne av offentlig eide selskaper eller offentlige instanser, og det er gitt en særskilt lovregulering av adgangen, noe som gir ordningen et forvaltningsrettslig preg.¹⁷ Perspektivene fra disse rettsfeltene er sentrale å ha med seg dersom man skal forstå dagens ordning med tilbakeholdsrett, og de kan også å gi bidrag om man skal utforske alternative ordninger. Jeg vil derfor se nærmere på hvordan tilbakeholdsretten henter inspirasjon fra og relaterer seg til de ulike rettsfeltene.

I kapittel 6 ser jeg nærmere på hvilke alternativer lovgiver har i den rettslige reguleringen av «sniking». I en slik analyse har perspektivene fra alle de tidligere kapitlene i avhandlingen betydning. Kapitlet tar for seg tre muligheter: Regulering av «sniking» ved hjelp av ordninger som ikke tillater bruk av makt, mulige endringer i dagens ordning med tilbakeholdsrett, og en strafferettslig tilnærming til «sniking».

¹⁷ Se punkt 5.3.

2. Historisk tilbakeblikk og utvikling

2.1. Innledning

I dette kapittelet tar jeg opp hvordan «sniking» tidligere har vært regulert i norsk rett, og hvilken utvikling reguleringen har hatt de siste 20 årene.

I 2.2. behandler jeg rettstilstanden på tidspunktet før tilbakeholdsretten ble vedtatt i 2002. Dette inkluderer «snikings» strafferettslige status og hvilke rettsgrunnlag som ble påberopt fra kollektivtransportnæringens side for å holde passasjerer tilbake. Særlig sentralt i redegjørelsen står en tolkningsuttalelse fra lovavdelingen, hvor lovavdelingen vurderte straffbarheten av «sniking» og hvilke håndhevingsmekanismer som fantes overfor «snikere».¹⁸

I 2.3.1. tar jeg opp lovgivningsprosessen rundt vedtakelsen av tilbakeholdshjemlene og kritikken ordningen møtte i samtiden. I 2.3.2. kommer jeg kort inn på endringen i strafferamme for naskeri.¹⁹ I lys av avhandlingens tema og problemstilling kan dette virke malplassert. Endringen har imidlertid, som jeg vil komme tilbake til, en nær historisk og rettslig sammenheng med tilbakeholdshjemlene. Sammenhengen kan ha en viss betydning for forståelsen av tilbakeholdsordningen og hvordan man kan regulere «sniking». Jeg har derfor valgt å inkludere dette i den historiske fremstillingen, til tross for at tematikken i beste fall er noe på siden av avhandlingens hovedtema.

Punkt 2.4. omhandler utviklingen fram til i dag. Særlig sentralt står avkriminaliseringen av «sniking» som ble vedtatt gjennom den nye straffeloven, men jeg vil også komme kort inn på hvilke spørsmål rundt tilbakeholdsretten som særlig har vært oppe for domstolene.

Innledningsvis er det vært å nevne at «sniking» i hele perioden dette kapittelet gjelder har kunnet medføre sanksjon i form av et gebyr for reisende uten gyldig billett.²⁰ Rettstilstanden både før og etter tilbakeholdshjemlene har vært slik at det oppstår en avtalerettslig forpliktelse

¹⁸ JDLOV-1999-5182

¹⁹ Lov 22. mai 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven (1902)) § 391a

²⁰ Se Ot.prp. nr. 74 (1986–1987) punkt 3

til å betale tilleggsgebyr dersom man i billettkontroll ikke kan fremvise gyldig billett. En slik plikt følger av transportavtalen mellom forbruker og transportselskap.²¹ Det har altså hele veien eksistert sivilrettslige ordninger for å motvirke «sniking».

2.2. Rettstilstanden før tilbakeholdshjemlene

2.2.1. «Snikingens» strafferettslige status

Da tilbakeholdshjemlene kom inn i lovverket i 2002, var det straffeloven av 1902 som var gjeldende straffelovgivning i Norge. Loven inneholdt to straffebud som var relevante for den rettslige tilnærmingen til «sniking», §§ 402 og 403. Som jeg vil komme tilbake til var innholdet i og rekkevidden av straffebestemmelsene avgjørende for hva slags adgang billettkontrollører hadde til å holde tilbake passasjerer uten gyldig billett, og hvilke regler adgangen kunne forankres i. Det er derfor nødvendig å gå noe i dybden på rekkevidden av disse straffebudene.

Straffeloven (1902) § 402 rammet:

«den som med fortielse av å være ute av stand til å betale eller stille sikkerhet, tar opphold eller nyter spise, drikke eller lignende på hoteller, herberger, gjestgiverier, pensjonater, bevertningssteder eller andre slike steder, hvor det er forutsetningen at betalingen erlegges før bortgangen eller fraflyttelsen, eller benytter andres arbeid eller ting under forhold der den samme forutsetning gjelder, eller som medvirker hertil.

På samme måte straffes den som i noe tilfelle som nevnt, rettsstridig begir seg bort uten å betale eller stille sikkerhet, skjønt han er i stand til dette, eller som medvirker hertil.»²²

Straffeloven (1902) § 403 rammet:

«den, som uden Erlæggelse af den fastsatte Betaling søger at tilsnige sig Adgang til Forestilling, Udstilling eller Forsamling i omsluttede Rum eller Reise med Skib, Jernbane eller lignende, eller som medvirker hertil.»²³

²¹ Se JDLOV-1999-5182 pkt. 2 for et eksempel fra 1999, og Ruters transportvilkår pkt. 6.2 for et eksempel på dagens regulering. Gebyret er i dag fastsatt med hjemmel i henholdsvis yrkestransportlova § 33 (1) og jernbaneloven § 7. Se nærmere om dette i 3.1

²² Straffeloven (1902) § 402

²³ Straffeloven (1902) § 403

Rent språklig kunne begge straffebestemmelser etter ordlyden ramme «sniking» på kollektivtransport, men på noe ulike måter:

Når det gjelder § 402 første ledd er det å benytte seg av kollektivtransport klart å «[benytte] andres [...] arbeid eller ting» i en situasjon hvor «forutsetningen [er] at betalingen erlegges» før man forlater transportmiddelet. Forutsetningen om at man betaler for reisen før man forlater transportmiddelet fulgte av transportavtalen mellom forbruker og transportselskap, som krevde at billetten var betalt før påstigning.²⁴ «Sniking» kunne også falle inn under formuleringen i straffebudets andre ledd: I samme situasjon som i første ledd rammet andre ledd det å «rettsstridig [begi] seg bort uten å betale eller stille sikkerhet», dersom man «er i stand til dette».

Hovedforskjellen mellom gjerningsbeskrivelsene i første og andre ledd ligger i kravet til betalingsevne. I første ledd er kravet at benyttelsen av andres ting skjer «med fortielse av å være ute av stand til å betale eller stille sikkerhet», mens andre ledd krever at gjerningspersonen nettopp «er i stand til [å betale eller stille sikkerhet]». Slik sett kan man si at straffebudet i første ledd i større grad har et bedragerielement ved seg, ved at den rammer det å benytte seg av en tjeneste man på forhånd vet man ikke kan betale for. Andre ledd mangler komponenten om kunnskap om manglende betalingsevne forut for benyttelsen av en tjeneste, og retter seg derfor mot å forlate stedet uten å sørge for å gjøre opp for seg i etterkant (så fremt man er i stand til det).

Passasjeren som gikk på transportmiddelet og (i) visste hen ikke kunne betale for reisen, eller (ii) med evne til å gjøre opp for seg forlot transportmiddelet med forsett om ikke å ha betalt, falt derfor innenfor ordlyden § 402.

Straffebudet i § 403 virker å være formulert med en klarere intensjon om å ramme «sniking». Dette ser man gjennom at straffebudet fanger opp kollektivtransport gjennom ordlyden «Jernbane eller lignende», i motsetning til det generelt utformede straffebudet i § 402. For å rammes av § 403 krevdes at gjerningspersonen «søker at tilsnige sig Adgang til» transportmiddelet «uden Erlæggelse af den fastsatte Betaling». Å gå på bussen eller trikken uten å ha betalt slik som fastsatt i avtalen med transportselskapet, falt innenfor denne

²⁴ JDLOV-1999-5182 pkt. 1.

ordlyden. Formuleringen «søker at» innebærer at forsøk ble ansett som en fullbyrdet straffbar handling.²⁵

Lovavdelingen la i JDLOV-1999-5182 til grunn at det var § 403 som rammet «sniking», og at § 402 derfor ikke hadde noen selvstendig betydning i relasjon til «sniking».²⁶ Begrunnelsen var at § 403 ville få «liten eller ingen selvstendig betydning» dersom § 402 rammet samme type forhold.²⁷ Denne begrunnelsen bygger på et tolkningsprinsipp om at straffebed må leses systematisk i relasjon til hverandre; fanges en handling språklig opp av flere straffebed, vil det være naturlig å bare la den rammes av straffebedet som best fanger opp handlingens særtrekk.²⁸ Når det som her foreligger ett generelt straffebed og ett spesialstraffebed, er det gode grunner til å være enig med lovavdelingen i at «sniking» kun rammes av det straffebedet som best treffer det særegne ved «sniking». I dette tilfellet er det § 403, ettersom bestemmelsen har en eksplisitt henvisning til en form for kollektivtransport.

Lovavdeling virker imidlertid å behandle § 402 som om det er ett straffebed, til tross for at det er kvalitative forskjeller på handlingene som rammes av § 402 første og annet ledd: Første ledd rammer det å *aktivt ta i bruk* en tjeneste med viten om at man ikke kan gjøre opp for seg, mens andre ledd rammer det å *dra fra stedet* selv om man *har* muligheten til å gjøre opp for seg. Det er altså kun handlingsnormen i § 402 første ledd som svarer til den aktive handlingen å «tilsnige sig Adgang» i § 403. Selv om § 403 bedre fanger opp kollektivtransportelementet i handlingen, gir § 402 andre ledd uttrykk for at *en annen type handling* som kan oppstå i samme situasjonskompleks også var straffverdig. I lys av dette ser jeg det derfor slik at det systematiske bidraget lovavdelingen la avgjørende vekt på bare burde hatt begrenset vekt i vurderingen av om § 402 rammet «sniking». Praksis fra Høyesterett viser rett nok at det var § 403 som ble anvendt på tilfellene av «sniking»,²⁹ men ettersom det er snakk om ulike typer handlinger som fanges opp av ulike straffebed, var lovavdelingens løsning ikke opplagt. Jeg kommer tilbake hvilken betydning lovavdelingens løsning hadde for adgangen til å holde tilbake passasjerer i 2.2.2.

²⁵ Bratholm og Matningsdal (2022) (lovkommentar)

²⁶ JDLOV-1999-5182 pkt. 1

²⁷ JDLOV-1999-5182 pkt. 1

²⁸ Se Grønning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 124–125

²⁹ Se Rt. 2002 s. 1007 A (Trikkensniker). Saken gjaldt ikke direkte spørsmålet om skillet mellom strl. (1902) §§ 402 og 403, men om domfellelse etter § 403 etter at det var ilagt tilleggsavgift i medhold av befordringsvedtektene utgjorde dobbeltstraff i EMK art. 6 sin forstand. Dommen kan derfor neppe tas til inntekt for at § 402 var uanvendelig på sniketillfellene.

Kravet til forsett i straffeloven (1902) § 40 innebar at straffansvar var betinget av at gjerningspersonen hadde forsett om alle elementene i straffebudene.³⁰ I § 403-tilfellene krevdes altså forsett om at det krevdes betaling på forhånd og at man rent faktisk ikke hadde betalt på forhånd. Legger man til grunn at § 402 andre ledd var anvendelig på «sniking», krevdes på samme måte forsett om at man måtte betale på forhånd og at man rent faktisk ikke hadde betalt, jf. formuleringen «uten å betale». Uavhengig av hvilken bestemmelse man tar utgangspunkt i, utgjorde det følgelig ikke en straffbar handling å for eksempel glemme å kjøpe billett, misforstå billetteringssystemet eller liknende: Ingen av straffebudene rammet uaktsomhet.

Det sentrale er å fastslå at «sniking» etter straffeloven (1902) var en handling lovgiver valgte å belegge med straff. Strafferammen var i alle tilfelle den samme for §§ 402 og 403; bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Som jeg vil komme tilbake til under, hadde strafferammen direkte betydning for spørsmålet om adgangen til å holde tilbake reisende uten gyldig billett etter reglene om pågripelse.

2.2.2. Håndhevingsmekanismene før tilbakeholdsretten

Før tilbakeholdshjemlene ble vedtatt, manglet det spesialiserte hjemler for å holde tilbake passasjerer uten billett. I og med at «sniking» etter strl. (1902) var en straffbar handling, var det de straffeprosessuelle reglene om pågripelse som var det mest nærliggende grunnlaget for å holde tilbake passasjerer uten gyldig billett. Da lovavdelingen vurderte håndhevingsmekanismene knyttet til «sniking», var det derfor pågripelsesreglene de tok utgangspunkt i.³¹

På tidspunktet da tilbakeholdshjemlene kom inn i lovverket var det i all hovedsak de samme reglene om pågripelser etter Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) som i gjelder i dag. Reglene åpner for at pågripelse som straffeprosessuelt tvangsmiddel besluttes og gjennomføres av «enhver» dersom gjerningspersonen tas på «fersk gjerning eller ferske spor» og det foreligger «fare ved opphold», jf. strpl. § 176. I tillegg må grunnvilkårene for pågripelse i strpl. § 171 være

³⁰ I tråd med dekningsprinsippet, se f.eks. Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 238–239

³¹ JDLOV-1999-5182 pkt. 3

oppfylt, samt at pågripelsen ikke må utgjøre et «uforholdsmessig inngrep» i strpl. § 170 a sin forstand.³²

Den sentrale utfordringen ved å benytte de pågripelsesreglene for å holde tilbake passasjerer uten billett, var det allmenne strafferammekravet til pågripelser i strpl. § 171 første ledd. Av bestemmelsen fremgår det at pågripelse kun kan skje i relasjon til handlinger som «kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder». Som gjennomgått i punkt 2.2.1. var den øvre strafferammen etter straffeloven (1902) §§ 402 og 403 bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Handlinger som ble rammet av bestemmelsene oppfylte følgelig ikke det alminnelige strafferammekravet for pågripelser i strpl. § 171 første ledd, og pågripelse som hjemmel for tilbakehold var derfor i utgangspunktet utelukket.

Straffeprosessloven inneholder et unntak fra det alminnelige strafferammekravet i § 171, § 173. Der gjerningspersonen treffes på «fersk gjerning og ikke avstår fra den straffbare virksomhet», kan hen pågripes uavhengig av strafferammen. Anvendelse av unntaket i § 173 forutsetter imidlertid at alle vilkårene for straffansvar, inkludert forsett, fremdeles må være til stede.³³ Særegenhetene ved billettkontroller innebærer at vilkåret om «fersk gjerning» automatisk vil være oppfylt: Kontrolløren oppdager at personen «tilsniger seg Adgang» (jf. § 403) til bruk av kollektivtransportmiddelet mens personen er om bord, eller hen oppdager at personen «begir seg bort» uten å betale (jf. § 402).

Hvis § 403 er det aktuelle straffebudet, volder vilkåret om at gjerningspersonen «ikke avstår fra den straffbare virksomhet» problemer. Fordi handlingen som rammes av gjerningsbeskrivelsen er å *aktivt skaffe seg adgang* til en tjeneste, vil gjerningspersonens forsett opphøre i det hen ikke lenger ønsker å skaffe seg adgang til tjenesten, eller i det hen ønsker å forlate stedet hvor hen har skaffet seg tjenesten.³⁴ Ettersom strpl. § 173 krever at også gjerningspersonens forsett fortsetter, kommer ikke unntaket fra strafferammekravet i § 171 til anvendelse i en situasjon hvor gjerningspersonen ønsker å forlate transportmiddelet ved kontroll.³⁵ Pågripelse vil i et slik tilfelle derfor være utelukket, noe som gjorde pågripelse

³² Forholdsmessighetsbegrensningen for pågripelser gikk på dette tidspunktet frem av strpl. § 174

³³ Se Fredriksen (2016) s. 24

³⁴ Lovavdelingen så det slik at vilkåret «tilsniger sig Adgang» i § 403 var oppfylt så lenge gjerningspersonen fremdeles oppholdt seg på transportmiddelet, jf. JDLOV-1999-5182 pkt. 1. Denne tolkningen har imidlertid liten betydning for den videre drøftelsen.

³⁵ I samme retning JDLOV-1999-5182 pkt. 3

til en lite egnet hjemmel for å holde tilbake passasjerer; adgangen til pågripelse falt bort i det passasjerer ønsket å forlate transportmiddelet. Det spiller her ingen rolle at § 403 også rammet forsøk, fordi strafferammen for fullbyrdet straffbar handling i alle tilfelle ville være for lav til å oppfylle strafferammekravet.

Legger man derimot til grunn at § 402 andre ledd var anvendelig for tilfeller av «sniking», blir løsningen en annen. Fordi straffebudet rammer en handling som går ut på å *begi seg vekk* fra et sted, mister man ikke forsettet om handlingen på annen måte enn å forbli på stedet. Det er altså ikke samme utfordring med pågripelse ved overtredelse av § 402 som ved § 403: Gitt at § 402 kom til anvendelse i sniketilfellene, kunne i utgangspunktet strpl. § 173 ha virket som pågripelseshjemmel ved billettkontroll. Lovavdelingen tok ikke konkret stilling til om det ville være forholdsmessig å pågripe i slike tilfeller jf. daværende strpl. § 174,³⁶ og jeg går heller ikke nærmere inn på spørsmålet her.

Lovavdelingen kom videre til at heller ikke reglene om nødverge i straffeloven (1902) § 48 var egnet som hjemmel til å holde reisende uten billett tilbake. Bakgrunnen for konklusjonen var at lovavdelingen, med henvisning til Andenæs,³⁷ mente det ikke forelå en «aktiv interessekrenkelse» i tilfellene hvor passasjerer ønsker å forlate transportmiddelet uten å betale for seg.³⁸ Foreligger det ingen «aktiv interessekrenkelse», så foreligger det heller ikke noe «angrep» i nødvergebestemmelsen i strl. (1902) § 48 sin forstand.

På bakgrunn av gjennomgangen av disse reglene konkluderte lovavdelingen med at det var «høyst tvilsomt i hvilken utstrekning det er adgang til å holde tilbake den som reiser med buss, trikk eller T-bane uten å betale.», og at det følgelig var behov for ny lovgivning på området.³⁹

³⁶ Dagens strpl. § 170 a

³⁷ Andenæs (1997) s. 150

³⁸ JDLOV-1999-5182 pkt. 4

³⁹ JDLOV-1999-5182 pkt. 5

2.3. Tilbakeholdsrettens inntog i lovgivningen

2.3.1. Vedtakelse og kritikk

Tilbakeholdsretten kom inn i lovgivningen ved vedtakelsen av yrkestransportlova i 2002. Vedtakelsen innebar at tilbakeholdsretten kom til uttrykk både i yrkestransportlova og jernbaneloven, slik at tilbakeholdsadgangen skulle gjelde alle former for kollektivtransport.

Vedtaket av tilbakeholdsretten var kontroversiell, og møtte motstand før vedtaket.⁴⁰ I høringsrunden ble det særlig fremhevet at (de facto) pågripelse var et lite egnet virkemiddel for å sørge for identifisering av passasjerer som ledd i å sørge for betaling av sivilrettslige pengekrav.⁴¹ Særlig måtte dette gjelde når det var snakk om å overlate håndhevelsen til privatpersoner uten politifaglig kompetanse.⁴² Politiet selv, representert ved politikamrene i Oslo og Bergen, mente det ville være en uforholdsmessig reaksjon å holde tilbake passasjerer på bakgrunn av manglende billett.⁴³ Departementets vurdering var imidlertid at hensynet til billettinntektene veide tungt, og at tilbakeholdshjemlene var utformet på en slik måte at de ivaretok viktige rettssikkerhetshensyn.⁴⁴

For å imøtekomme kritikken i høringsrunden, ble det inntatt presisjoner i forarbeidene fra departementets side om at ansatte fra kollektivselskapet måtte være til stede når tilbakehold skulle utføres, og at adgangen til fysisk maktbruk skulle være svært snever.⁴⁵ Flertallet i Samferdselskomiteen støttet forslaget «med presiseringene som er framført i proposisjonen».⁴⁶ Mindretallet gikk i stedet inn for en endring i strpl. § 173 som ville åpnet for pågripelse dersom passasjerer nektet å oppgi personalia.⁴⁷ En slik tilnærming ville med andre ord beholdt håndhevingsmekanismen i det strafferettslige sporet. Bakgrunnen for mindretallets standpunkt var at de anså det som problematisk at private skulle anvende skjønnsmessige regler som innebar bruk av makt, at «pågripelse» i slike tilfeller kunne være en risiko både for pågriper og den pågrepne, og at det fantes andre alternativer som kunne

⁴⁰ For samtidens del kan motstanden til dels leses ut av høringen til lovutkastet, referert i Ot.prp. nr.74 (2001-2002) pkt. 7.2. Også i dag omtales lovendringen som kontroversiell, se blant annet Kolsrud (2021a)

⁴¹ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 21–22

⁴² Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 20

⁴³ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 20

⁴⁴ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) pkt. 7.3

⁴⁵ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35–36

⁴⁶ Innst. O. nr. 66 (2001–2002) pkt. 4.2

⁴⁷ Innst. O. nr. 66 (2001–2002) pkt. 4.2

hindre at billettinntekter gikk tapt.⁴⁸ Mindretallet gikk imidlertid ikke nærmere inn på hvordan deres egen foreslåtte endring i strpl. § 173 lettet bekymringene over at privatpersoner sto for eventuelle pågripelser ved billettkontroller.

Til tross for at «sniking» fremdeles var straffbart etter straffeloven (1902) § 403, ble håndhevingsmekanismen ved vedtakelsen av tilbakeholdsretten løftet ut av det strafferettslige sporet. I stedet var det en helt ny og særegen sivilrettslig ordning som ble vedtatt. Ordningen kan karakteriseres som rent sivilrettslig fordi vilkårene for tilbakehold ikke krever at det er mistanke om noen straffbar handling. Vilkårene for å holde noen tilbake er nå i stedet knyttet direkte til transportvilkårene i avtalen som inngås mellom passasjer og transportselskap. Ordningen er også eksplisitt omtalt som «sivilrettslig» i senere forarbeider.⁴⁹

2.3.2. Sammenhengen med endring i strafferamme for naskeri

Til tross for at det her er innføringen av tilbakeholdsretten i norsk rett som er temaet, er det for sammenhengens skyld verdt å nevne også en annen lovendring fra 2002: Endringen i strafferammen for naskeri etter straffeloven (1902) § 391a. Lovendringen er interessant å nevne i denne sammenhengen av flere grunner.

For det første er det nærhet i tid mellom endringene, ettersom endringen i strafferammen for naskeri ble vedtatt nøyaktig én uke etter at tilbakeholdshjemlene ble vedtatt. *For det andre* var motivasjonen bak og formålet med endringen av strafferamme for naskeri parallell med innføringen av tilbakeholdshjemlene: Målet var å etablere en sikker hjemmel for privates adgang til å holde tilbake personer i tilfeller hvor strafferammekravet for pågripelser etter strpl. § 171 i utgangspunktet ikke var oppfylt.⁵⁰ I forarbeidene til lovendringen i naskeribestemmelsen er det også vist direkte til et ønske fra Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Servicebedriftenes Landsforening om å få en liknende ordning som kollektivselskapenes tilbakeholdsrett.⁵¹ Endringen i strafferamme i strl. (1902) § 391a fra «bøter eller fengsel inntil 6 måneder» til «bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler» (min understrekning) gjorde at vektere (og i prinsippet «enhver» annen, jf. strpl. § 176) kunne pågripe naskere. *For det tredje* er endringen av strafferammen i naskeribestemmelsen

⁴⁸ Innst. O. nr. 66 (2001–2002) pkt. 4.2

⁴⁹ Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 331

⁵⁰ Se Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) pkt. 18.2

⁵¹ Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) pkt. 18.2

relevant i denne sammenhengen, fordi den er egnet til å illustrere at lovgiver hadde andre alternativer tilgjengelig for å sikre billettinntektene mot «snikerne» enn å innføre tilbakeholdsbestemmelsene: Lovgiver kunne, på samme måte som for naskeri, hevet strafferammen for «sniking» slik at den passet inn i det allerede eksisterende regelverket om pågripelser.

At lovgiver valgte én løsning for tilbakehold og en annen for naskeritilfellene er ikke kommentert i noen særlig grad i forarbeidene til noen av lovvedtakene. Justisdepartementet uttalte i forbindelse med høringsrunden at de så det som «lite aktuelt» å heve strafferammen i strl. (1902) § 403.⁵² Én forklaring på lovgivers valg kan altså ligge i at lovgiver anså det som et for stort sprang i strafferamme fra 3 måneders fengsel til mer enn 6 måneders fengsel for overtredelse av § 403. Et slikt sprang i strafferamme måtte til for at pågripelsesreglene skulle få anvendelse på § 403-tilfellene, og lovgiver kan ha vurdert det slik at det ville være en uforholdsmessig stor straffetrussel for en så bagatellmessig gjerning.⁵³ En annen forklaring kan ligge i at tilbakeholdsretten, i mindre grad enn pågripelsesadgangen i naskeritilfellene, er ment å sikre selve det sivilrettslige pengekravet, og ikke sørge for iringteføring for den straffbare handlingen som på dette tidspunktet ble rammet av strl. § 403. Dette synet støttes delvis av forarbeidene: For det første synes fokuset i forarbeidene i stor grad å ligge på nødvendigheten av å sikre inntektskilden til kollektivtransporten,⁵⁴ og for det andre var det flere instanser i høringsrunden som uttrykte skepsis til å bruke straffeprosessuelle regler om pågrepelse for å sikre sivilrettslige pengekrav.⁵⁵

⁵² Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 19

⁵³ Mindretallet i samferdselskomiteen kommenterte ikke spørsmålet om endring av strafferamme for § 403, se Innst. O. nr. 66 (2001–2002) pkt. 4.2

⁵⁴ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) pkt. 7.1

⁵⁵ Se eksempelvis Justisdepartementets høringssvar i Ot.prp. nr. 74 (2001–2022) pkt. 7.2

2.4. Utvikling frem til i dag

2.4.1. Betydningen av ny straffelov – avkriminalisering av «sniking»

Ved vedtakelsen av straffeloven (2005) ble strl. (1902) §§ 402 og 403 opphevet.

Bestemmelsene ble delvis slått sammen i ny § 377 (bedrageriliknende handlinger):

«Med bot straffes den som uten å oppgi navn og adresse forlater et overnattingssted, serveringssted eller annet sted der en ytelse er mottatt, uten å betale på stedet som forutsatt. Straff etter paragrafen her kommer ikke til anvendelse dersom forholdet går inn under § 373.»

Det er handlingstypen å *begi seg bort* fra et sted der en ytelse er mottatt som er det sentrale i § 377, i likhet med den tidligere reguleringen i strl. (1902) § 402 andre ledd.

Gjerningsbeskrivelsen i § 377 kan umiddelbart synes å fange opp sniketilfellene. Ut fra forarbeidene til § 377 må det imidlertid være klart at straffebudet ikke rammer, og aldri har ment å ramme, «sniking»: Straffbarheten av «sniking» ble foreslått videreført av straffelovkommisjonen,⁵⁶ men lovgiver sluttet seg til departementets senere vurdering om å ikke videreføre straffbarheten.⁵⁷ Som begrunnelse for avkriminalisering uttalte departementet:

«Den straffbare handlingen er en form for kontraktsbrudd som normalt ikke er gjenstand for straff. Transportselskapene kan også i stor utstrekning gardere seg mot slike handlinger. Dessuten er det etablert sivilrettslige ordninger som gir transportselskapene adgang til å kreve tilleggsavgift og holde den reisende tilbake når han mangler gyldig billett, jf. for eksempel jernbaneloven § 7 a. [...] Et straffansvar ved siden av disse ordningene ville etter departementets syn bryte med prinsippet om at straff skal være en subsidiær reaksjon som bare bør tas i bruk der andre sanksjonsmuligheter ikke er tilstede eller åpenbart er utilstrekkelige. I dette tilfellet er det tale om handlinger som svært sjelden anmeldes til politiet, og som det uansett ikke er realistisk at politiet vil strafforfølge.»⁵⁸

Jeg vil komme nærmere tilbake til hvorvidt gjerningsbeskrivelsen i § 377 faktisk fanger opp typiske handlinger ved «sniking» i kapittel 6. Der vil jeg også se nærmere på departementets begrunnelse for avkriminalisering. Det sentrale her er å slå fast at «sniking» ved ikrafttreddelsen av straffeloven (2005) ikke lenger var straffbart. Avkriminaliseringen medførte at tilbakeholdsretten nå kan brukes mot handlinger som det ikke på noe vis hviler en straffetrussel over: Det finnes ikke straffebud som rammer verken det å reise med

⁵⁶ NOU 2002: 4 s. 385

⁵⁷ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 331

⁵⁸ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 331

kollektivtransport uten billett, nekte å identifisere seg overfor billettkontrollører, eller å forlate transportmiddelet uten å gjøre opp gebyr. Avkriminaliseringen av «sniking» markerer slik sett et prinsipielt skille for tilbakeholdsrettens del, selv om det ikke var tilbakeholdsretten selv som ble endret: Selv om tilbakeholdsretten fra vedtakelsen kunne benyttes uten at det forelå mistanke om noe straffbart forhold,⁵⁹ kunne den etter den nye straffeloven benyttes mot handlinger lovgiver anså som straffrie under enhver omstendighet.

Avkriminaliseringen rokker slik sett ved et sentralt premiss for at tilbakeholdsretten ble innført, jf. tidligere redegjørelse for lovgivningsprosessen og lovavdelingens uttalelse i JDLOV-1999-5182: Ved avkriminaliseringen forsvant tilbakeholdsrettens premiss om at «sniking» var belagt med straff. Forarbeidene til avkriminaliseringen inneholder ingen betraktninger om hvilken betydning avkriminalisering har for synet på tilbakeholdsretten. Mangelen på slike betraktninger er i utgangspunktet naturlig, ettersom departementets hovedoppgave i Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) var å se på endringer i straffeloven.⁶⁰ Proposisjonen inneholdt imidlertid også «endringer som tilpasser annen lovgivning til straffeloven 2005»,⁶¹ og det kan stilles spørsmål ved om departementet burde brukt denne anledningen til også å se på tilbakeholdsretten i lys av forslaget om avkriminalisering av «sniking». Når slike spørsmål ikke tas opp i forarbeidene, kan det alternativt leses som at departementets og lovgivers holdning til «sniking» og tilbakeholdsretten hele tiden har vært at de strafferettslige og straffeprosessuelle sidene er helt underordnet målet om å sikre billettinntekter for kollektivtrafikken: Dersom sikring av billettinntekter hele veien har vært det primære målet, og lovgiver mener tilbakeholdsretten er et egnet middel til å oppnå dette, så spiller det liten rolle om «sniking» er straffbart eller ikke.

2.4.2. Tilbakeholdsretten i rettspraksis

Jeg vil i dette punktet kort redegjøre for hvordan tilbakeholdsretten har artet seg i rettspraksis, herunder omfanget av saker for domstolene og hvilke spørsmål som særlig har vært oppe til behandling. Hensikten her er kun å gi et overblikk over sakstilfang og karakteren på sakene om tilbakeholdsrett som har vært oppe for domstolene. De materielle spørsmålene jeg nevner underveis vil bli behandlet nærmere senere i avhandlingen.

⁵⁹ Saml. kravet til forsett for å straffes etter strl. (1902) § 403 omtalt i 2.2.1.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 11

⁶¹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 11

Søk på «billettkontroll» i Lovdata og gjennomgang av rettspraksis basert på søket viser 31 endelige dommer om billettkontroller som eskalerer i en slik grad at det blir en straffesak for domstolene. Dommene er avsagt etter at tilbakeholdsretten ble vedtatt.⁶² 9 av sakene er endelig avgjort i tingrettene, 21 i lagmannsrettene, og 1 i Høyesterett. Én sak, TOSLO-2003-16446, gjaldt erstatning som følge av overdreven maktbruk fra kontrollørens side. Ellers gjelder sakene utelukkende straffansvar for passasjerer som på en eller annen måte har motsatt seg å bli kontrollert eller holdt tilbake. I enkelte tilfeller er passasjerens reaksjon rettet mot polititjenestefolk,⁶³ enten i form av vold (LB-2012-37420) eller ved å nekte å etterkomme politiets pålegg (TOSLO-2016-102715). De resterende sakene dreier seg i all hovedsak om vold mot billettkontrollører.

Det varierer noe hvilke straffebud tiltalen gjelder i sakene som gjelder vold mot billettkontrollører. Dette er en naturlig følge av at noen saker gjaldt handlinger før straffeloven (2005) trådte i kraft, mens andre handlinger var foretatt på et tidspunkt 2005-loven gjaldt. Tiltalene har stort sett dreiet seg om strl. (1902) § 127⁶⁴ og strl. (2005) § 286⁶⁵ (eventuelt i kombinasjon med §271⁶⁶). Dommene har ført til både frifinnelser og fellende dommer, med varierende begrunnelser for de ulike resultatene i hver enkelt sak. Enkelte saker har blitt avgjort på bevisvurderingen,⁶⁷ andre har ført til (delvis) frifinnelse på bakgrunn av at billettkontrollørene ikke ble ansett å ha et særskilt strafferettslig vern,⁶⁸ mens det også foreligger flere rene domfellelser for brudd på strl. (2005) § 286.⁶⁹

Etter at straffeloven (2005) trådte i kraft er det særlig ett spørsmål som har gått igjen i domstolenes behandling av fysiske konfrontasjoner mellom kontrollør og passasjer: Hadde billettkontrolløren(e) i det enkelte tilfelle den nødvendige kompetansen til å holde den reisende tilbake? Bakgrunnen for spørsmålet har vært at straffebudet i strl. (2005) § 286

⁶² Søk foretatt 24.05.22.

⁶³ Se nærmere om politiets rolle i tilbakeholdssituasjonene i 3.4.

⁶⁴ Straffebudet rammet den som «ved Vold søger at formaa en offentlig Tjenestemand til at foretage eller undlade en Tjenestehandling eller at hindre ham under en saadan»

⁶⁵ «Vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper»

⁶⁶ «Kroppskrenkelse»

⁶⁷ Se eksempelvis LB-2013-157916

⁶⁸ Se eksempelvis LB-2014-93871 og LB-2014-70492. Frifinnelsen i LB-2014-93871 var delvis fordi retten fant at tiltalte uansett hadde gjort seg skyldig i overtredelse av strl. (1902) § 228 (legemsfornærmelse). I begge dommene ble de tiltalte frifunnet på bakgrunn av at billettkontrollørene var innleide vektere, som ikke ble ansett å ha vern etter straffebudet i strl. (1902) § 127.

⁶⁹ Blant annet LB-2017-116045, LB-2017-092396 (beslutning om å nekte anke fremmet), LB-2019-16285, og LG-2019-124962.

krever at gjerningspersonen «søker å påvirke *yrkesutøvelsen*» til en særskilt utsatt yrkesgruppe (min kursivering). Domstolene har derfor måttet ta stilling til hvorvidt kontrollørene har hatt den nødvendige kompetansen til å holde tilbake passasjerer, for å avgjøre om passasjerens voldshandling var rettet mot kontrollørens legitime yrkesutøvelse. Jeg kommer nærmere tilbake til betydningen av manglende kompetanse for anvendelse av § 286 i kapittel 4.

Det mest aktuelle kompetansespørsmålet har vært hvilken kompetanse *innleide vektere* har til å holde tilbake passasjerer etter tilbakeholdshjemlene. Spørsmålet ble etter hvert aktuelt fordi billettkontrollfunksjonen utover 2000-tallet ble satt ut på anbud til eksterne vektorselskaper.⁷⁰ Så vidt jeg har funnet ble ikke spørsmålet behandlet for domstolene før i TOSLO-2019-22973. En busspassasjer var tiltalt etter strl. § 286 for å ha «dyttet [...] billettkontrollør B flere ganger» i forbindelse med at kontrolløren sperret veien for tiltalte i forbindelse med billettkontroll.⁷¹ Tiltalte ble frifunnet under dissens, på bakgrunn av at meddommerne mente billettkontrolløren, en vokter innleid av kollektivselskapet for å drive billettkontroll, ikke hadde myndighet til å holde tiltalte tilbake. Spørsmålet var igjen oppe i LG-2019-124962, hvor tiltalte ble funnet skyldig etter § 286 for å ha «sparket fornærmede med foten eller kneet og traff ham to ganger i låret» i et forsøk på å unndra seg billettkontroll. Lagmannsretten kom her til at innleide vektere hadde den nødvendige kompetansen til å holde tilbake passasjerer uten gyldig billett, slik at det var snakk om en vernet «yrkesutøvelse» i § 286 sin forstand. Borgarting lagmannsrett kom i LB-2019-189793 imidlertid til motsatt resultat, og frifant derfor tiltalte for den delen av tiltalen som gjaldt overtredelse av strl. § 286. Tiltalte ble imidlertid funnet skyldig i overtredelse av strl. § 271 for å ha «[slått] B i ansiktet».

Spørsmålet om hvilken krets av personer som etter tilbakeholdshjemlene er kompetente til å foreta tilbakehold ble endelig avgjort i HR-2020-2126-A, som gjaldt det samme saksforholdet som nevnte LB-2019-189793. Gjennomgangen av rettspraksis viser imidlertid at tolkningen av tilbakeholdshjemlene ikke har vært konsekvent. Dommen i HR-2020-2126-A har ført til spekulasjoner om avsagte fellende dommer for brudd på strl. § 286 kan tenkes gjenåpnet.⁷² Etter avklaringen i HR-2020-2126-A må det i hvert fall være klart at ethvert tilbakehold utført

⁷⁰ Kollektivtrafikkforeningen (2021) s. 6–7

⁷¹ TOSLO-2019-22973 (se tiltalebeslutningen)

⁷² Kolsrud (2021b)

ved bruk av makt, og som har vært foretatt av innleide vektere uten representant for kollektivselskapet til stede, har vært ulovlig.

Spørsmålet om når et tilbakehold utgjør et «uforholdsmessig inngrep» jf. yrkestransportlova § 33 og jernbaneloven § 7a har i noen grad vært oppe for domstolene, men har ikke vært gjenstand for en like grundig behandling som spørsmålet om hvem som har den nødvendige personelle kompetansen til å foreta tilbakehold. Domstolene har for eksempel nøydt seg med å slå fast at maktbruken «framstår som et uforholdsmessig inngrep»,⁷³ uten å gå i dybden på lovtolkningsspørsmålet. Dette kan ha en sammenheng med at de tilfellene der kontrollørenes maktbruk har blitt bedømt som uforholdsmessig har vært åpenbare tilfeller, eller det kan tyde på at domstolene i for liten grad tar forholdsmessighetsvurderingen på alvor. Jeg ser nærmere på innholdet i forholdsmessighetsvurderingen i punkt 3.4.

Utviklingen i rettspraksis viser i alle tilfelle at det kan oppstå grensespørsmål med hensyn til rekkevidden av kontrollørenes adgang til å holde tilbake passasjerer, og i forlengelsen hvilke konsekvenser det har om grensene ikke overholdes. Dette er særlig problematisk når rettspraksis viser at tilbakeholdssituasjonene har et potensiale til å eskalere slik at det øves vold mellom kontrollør og passasjer. I det følgende retter jeg derfor fokus mot å avklare hvor grensene går for kontrollørers adgang til å holde tilbake passasjerer (kapittel 3), og senere hvilken betydning disse grensene har for den strafferettslige bedømmelsen av fysiske konfrontasjoner mellom kontrollører og passasjerer (kapittel 4).

⁷³ LB-2013-157916

DEL II – GJELDENDE RETT

3. Kollektivselskapenes tilbakeholdsrett

3.1. Innledning

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for innholdet i tilbakeholdsbestemmelsene, herunder grensene for billettkontrollørers adgang til å holde tilbake passasjerer i forbindelse med billettkontroll. Jeg vil først presentere bestemmelsene generelt, før jeg går videre til en nærmere fremstilling av vilkårene for tilbakehold.

Kollektivselskapenes tilbakeholdsrett kommer til uttrykk gjennom to lovbestemmelser, yrkestransportlova § 33 andre ledd og jernbaneloven § 7a. Bortsett fra at bestemmelsene er vedtatt i ulik målform,⁷⁴ er bestemmelsene nærmest identiske.⁷⁵ Forarbeidene er også felles, og det må følgelig legges til grunn at de to bestemmelsene har likt materielt innhold. Grunnen til at bestemmelsene er tatt inn i to ulike lover er at lovene har ulikt virkeområde, jf. respektive lovers § 1.⁷⁶

Ettersom bestemmelsene er nærmest likelydende og har samme materielle innhold, og for å slippe gjentakelser, gjengir jeg bare ordlyden i bokmålsordlyden i jernbaneloven § 7a. Jeg vil i det følgende også ta utgangspunkt i jernbaneloven § 7a:

«Reisende med transportmiddel som reguleres etter loven her, som i kontroll ikke kan framvise gyldig billett, og som ikke på stedet betaler slik tilleggsavgift som departementet har godkjent med hjemmel i § 7 første ledd, kan holdes tilbake av transportselskapets kontrollører så lenge den reisende ikke gir tilstrekkelige opplysninger om navn, adresse og fødselsdato. Tilbakeholdsretten gjelder også mens de gitte opplysninger verifiseres.

Retten til å holde tilbake personer etter første ledd gjelder bare når slik rett er godkjent av departementet som del av selskapets transportvilkår.

⁷⁴ Yrkestransportlova på nynorsk, jernbaneloven på bokmål

⁷⁵ Selve vilkårene for tilbakehold er helt identiske. Det er noen nyanseforskjeller i hvor kompetansen til å fastsette transportvilkår (se lenger ned) er plassert i lovene, slik at tilbakeholdsbestemmelsene ikke er rene blåkopier av hverandre. Disse nyansene påvirker imidlertid det materielle innholdet i reglene, og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette her.

⁷⁶ Yrkestransportlova § 1 dekker «transport med motorvogn eller fartøy», inkludert «[luftputefartøy]». Under dette faller altså for eksempel buss og ferge. Jernbaneloven § 1 dekker «jernbane, herunder sporvei, tunnelbane, forstadsbane og lignende sporbundet transportmiddel». Under dette faller altså tog, T-bane og bybane. På denne måten sikrer lovverket at tilbakeholdsretten kan benyttes på de vanligste formene for kollektivtransport.

Tilbakehold kan ikke foretas dersom det etter forholdene ville innebære et uforholdsmessig inngrep.

Personer under 15 år bør ikke holdes tilbake.»

Vilkårene i tilbakeholdshjemlene kan deles i tre deler: Et situasjonskrav som bestemmer i hvilke situasjoner personer kan holdes tilbake, personelle kompetanseregler som bestemmer hvem som kan holde personer tilbake, og krav til at inngrepet ikke må være uforholdsmessig. I tillegg er det et eget spørsmål om hvilken grad av makt som kan hjemles direkte i tilbakeholdsbestemmelsene. Jeg har derfor valgt å strukturere fremstillingen etter disse fire elementene i tilbakeholdsbestemmelsene.

Før jeg ser nærmere vilkårene i tilbakeholdsbestemmelsene vil jeg redegjøre kort for relasjonen mellom tilbakeholdsretten og transportselskapenes transportvilkår.

Muligheten til å foreta tilbakehold må være «godkjent av departementet som del av selskapets transportvilkår», jf. jbl. § 7a andre ledd.⁷⁷ Transportselskaper som ønsker å benytte tilbakeholdsrett som et virkemiddel mot «sniking», må altså søke om tillatelse fra departementet om dette. Dette skjer i sammenheng med godkjenningen av «selskapets transportvilkår», som også fastsetter gjeldende gebyrbeløp for reiser uten gyldig billett.⁷⁸ Transportvilkårene inngår som standardvilkår i transportavtalen passasjerer inngår med transportselskapet, og gebyret har følgelig et kontraktsrettslig grunnlag.⁷⁹ Adgangen til å holde tilbake til passasjerer må altså komme til uttrykk gjennom vilkårene i transportavtalen, og disse skal være tilgjengelige for passasjerene.⁸⁰ Bestemmelser om tilbakeholdsrett i transportavtalen mellom forbruker og transportselskap kan imidlertid ikke gi noen videre adgang til tilbakehold enn det som fremgår av jernbaneloven og yrkestransportlovas bestemmelser.⁸¹

⁷⁷ Med tilsvarende regel i yrkestransportlova § 33 (2)

⁷⁸ Jf. jbl. § 7 og yrkestransportlova § 33 (1). For transportvilkår etter jernbaneloven har også fylkeskommuner eller kommuner en viss kompetanse til å godkjenne transportvilkårene, jf. jbl. § 7 andre ledd. Poenget er i alle tilfelle at transportvilkårene (som inneholder bestemmelser om tilbakehold) må godkjennes på forvaltningsplan

⁷⁹ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 18. Se også nærmere om de kontraktsrettslige sidene i punkt 5.4.

⁸⁰ Se Forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften) § 31 første ledd

⁸¹ Jf. yrkestransportforskriften § 31 første ledd, hvor det heter at transportvilkårene ikke kan være «mindre gunstige for passasjerene enn det som følger av forskrifter med hjemmel i yrkestransportloven.» Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv. (jernbaneforskriften) er ikke like eksplisitt på dette punktet, se forskriften § 3-1, men ut fra sammenhengen og likhetsbetraktninger må det samme prinsippet gjelde for adgangen til å avtale tilbakeholdsrett etter jernbaneloven

Spørsmålet om det enkelte transportselskapet skal få godkjent bestemmelser om tilbakeholdsrett i transportvilkårene, beror i utgangspunktet på departementets skjønn. Om denne vurderingen heter det i forarbeidene:

«Departementet vil berre godkjenne vilkår om rett til å halde reisande tilbake i tilfelle der selskapa har stort behov for eit slik verkemiddel. Det vil mellom anna verte lagt vekt på i kor stor grad selskapa har automatiserte billettsystem. Departementet vil òg leggje vekt på kor villige selskapa er til å ta i bruk alternative metodar, som til dømes automatiske sperrer, for å unngå at det vert naudsynt å halde reisande tilbake, i kor stor grad det er gode klageordningar når det gjeld ilegging av gebyr og kontroll elles, samt kor gode ordningar selskapa har når det gjeld opplæring av kontrollørar og retningslinene deira for utøving av retten til å halde reisande tilbake.»⁸²

Departementet vil også ha anledning til å trekke tilbake godkjenningen av bestemmelser inntatt i transportavtalen,⁸³ samt stille vilkår for å godta tilbakeholdsrett som en del av transportvilkårene.⁸⁴ Det er altså en forvaltningsrettslig kontroll med hvordan tilbakeholdsretten avtales og brukes.

3.2. Situasjonskravet

I korte trekk inntreer tilbakeholdsretten bare overfor passasjerer som (i) ikke kan fremvise gyldig billett, (ii) ikke betaler gebyr på stedet, og (iii) ikke oppgir personalia til billettkontrolløren. Jeg vil i dette punktet gjøre nærmere rede for innholdet i disse vilkårene.

Først er det imidlertid nødvendig å fastslå *hvem* tilbakehold kan rettes mot. Tilbakeholdsretten gjelder kun «reisende med transportmiddel». Denne formuleringen angir kretsen av personer som det kan være aktuelt å holde tilbake. At personen det er aktuelt å holde tilbake må være «reisende med transportmiddel», innebærer etter ordlyden at personen holder på å forflytte seg fysisk fra en destinasjon til en annen, og at dette skjer på annen måte enn ved gange. Ut fra sammenhengen må det være snakk om et transportmiddel som går innunder yrkestransportlovas eller jernbanelovens virkeområde. I lys av konteksten bestemmelsen inngår i, faller personer som faktisk benytter seg av reisetilbudet transportselskapet tilbyr innenfor denne ordlyden. Personer som stiger av et transportmiddel og fortsetter videre til sin destinasjon til fots eller ved hjelp av andre transportmidler faller også innenfor en slik

⁸² Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

⁸³ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 36

⁸⁴ Jf. yrkestransportforskriften § 31 andre ledd

forståelse. Den som bare oppholder seg på et stasjonsområde, eller som ikke *ennå* har tatt i bruk noe transportmiddel, er imidlertid ikke «reisende med transportmiddel» etter en slik forståelse av ordlyden. Forarbeidene synes å støtte en slik forståelse, ettersom de nokså konsekvent benytter uttrykket «har reist» for å angi hvilke personer det kan være aktuelt å holde tilbake.⁸⁵ I lys av at tilbakehold er inngrep i bevegelsesfriheten som krever hjemmel i lov,⁸⁶ er det særlig grunn til å legge vekt på forarbeidsuttalelser som innskrenker inngrepsadgangen. En tolkning som utelukker personer som rent faktisk ikke har tatt i bruk et transportmiddel, stemmer også godt med bestemmelsenes formål: Det har liten hensikt å gjøre inngrep overfor personer som ikke kan fremvise gyldig billett for en reise de aldri har foretatt.

Rettspraksis rundt tilbakeholdsbestemmelsene er imidlertid egnet til å reise spørsmål om tilbakeholdsretten også gjelder der personer oppholder seg på områder hvor transportselskapene etter transportavtalen krever at gyldig billett må kunne fremvises.⁸⁷ Med andre ord situasjoner der personer ikke har tatt i bruk et transportmiddel slik at de kan betegnes som «reisende med transportmiddel».

Et eksempel på denne problematikken finner vi i LB-2013-157916: En person ble holdt tilbake i billettkontroll selv om han ikke var kommet seg inn på transportmiddelet. Personen gjorde motstand og ble tiltalt for vold mot billettkontrollørene. Lagmannsretten la til grunn at tiltalte passerte sperreportene inn til T-baneperrongen «uten gyldig billett, selv om han visste at det ikke var tillatt, og hadde til hensikt å reise med T-banen.»⁸⁸ Tiltalte hadde imidlertid ikke kommet seg inn på T-banen da han ble stanset i kontroll og situasjonen eskalerte. Lagmannsretten behandlet ikke spørsmålet om tiltalte var «reisende med transportmiddel» i detalj, men bemerket at det kunne stilles spørsmål ved om tilbakeholdsretten i det hele tatt kunne benyttes i et slikt tilfelle. Ettersom retten uansett fant at maktbruken tiltalte var utsatt for var uforholdsmessig, var spørsmålet om situasjonskravet var oppfylt uansett ikke avgjørende for lagmannsretten.

⁸⁵ Se eksempelvis Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 22 («Retten vert difor avgrensa til tilfelle der ein person har reist utan gyldig billett [...]») og s. 35 («For det første er det ein føresetnad at vedkommande har reist utan gyldig billett [...]»)

⁸⁶ Jf. Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 113

⁸⁷ Se Ruters reisevilkår punkt 6.2. Kontrollsonen er et markert område på enkelte T-banestasjoner i sentrum av Oslo, som begynner en del meter fra der påstigning på transportmiddelet skjer

⁸⁸ LB-2013-157916

Tilbakeholdsretten er ment å være et virkemiddel for å sikre at gebyret blir betalt, og hensynet til en effektiv gjennomføring av kontrollen kan derfor tale for at tilbakeholdsretten inntreer samtidig som plikten til å betale gebyr inntreer etter avtalen. Når det som her er snakk om inngrep i personers bevegelsesfrihet, kommer imidlertid legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 til anvendelse.⁸⁹ I lys av at ordlyden kun retter seg mot personer som faktisk tar i bruk et transportmiddel, er det, sammenholdt med den klare forutsetningen i forarbeidene, neppe anledning til å legge avgjørende vekt på slike hensyn. Uttrykket «reisende med transportmiddel» må derfor tolkes dithen at kun reisende som tar i bruk et transportmiddel er omfattet. Billettkontrollører må med andre ord godtgjøre at passasjerer faktisk har benyttet et transportmiddel for at tilbakeholdsrett skal kunne utøves.

Bare reisende «som i kontroll ikke kan framvise gyldig billett» er aktuelle å holde tilbake. Om billetten er «gyldig» eller ikke må avgjøres ut fra det aktuelle transportselskapets vilkår. Formuleringen «ikke kan framvise» tydeliggjør at dette er en helt objektiv regel, hvor *grunnen* til at passasjerer ikke kan framvise billett ikke er relevant i vurderingen av om tilbakeholdsretten inntreer: Det spiller ingen rolle om passasjerer bevisst har unnlatt å kjøpe billett, ikke har kjøpt billett av en ren forglemmelse, eller rent faktisk *har* kjøpt en billett som av en eller annen grunn ikke kan fremvises ved kontroll.⁹⁰ Etter transportvilkårene har man heller ikke «gyldig billett» dersom man reiser på rabattert billett og i kontroll ikke kan fremvise bevis på rett til rabattert reise, e.g. studentbevis, skolebevis, honnørkort osv.⁹¹

Transportklagenemndas sak KOLLKN-2021-1814 kan være illustrerende for at bedømmelsen av om billetten er gyldig må følge transportselskapets vilkår og kan være helt objektiv. Saken gjaldt rett nok ikke tilbakeholdsrett, men om ilagt gebyr skulle frafalles. Ettersom tilbakehold er betinget av at gebyr ikke betales på stedet, er saken likevel godt egnet til å illustrere når tilbakeholdsrett vil kunne inntre. I en sak mot transportselskapet AtB fikk en klager medhold i frafall av ilagt gebyr for «sniking». AtBs transportvilkår tilsa at passasjerer måtte ha gyldig billett «ved påstigning»,⁹² ellers ville gebyr kunne ilegges. Tidspunktet på klagers elektroniske billett var kl. 11.09, mens det var mulig å fastslå at bussdørene hadde åpnet seg kl. 11.09.01. Nemnda kunne derfor ikke utelukke at passasjerer hadde «gyldig billett» i henhold til AtBs transportvilkår. Hadde AtB kunne påvise at billetten var kjøpt to sekunder senere, ville plikten til å betale gebyr, og derved et av vilkårene for å holde passasjerer tilbake, ha inntrådt. Om tilbakeholdsrett inntreer eller ikke, kan altså stå om sekunder.

⁸⁹ Se nærmere i kapittel 5

⁹⁰ Papirbilletten er for eksempel mistet, mobiltelefonen er tom for strøm, eller liknende situasjoner

⁹¹ Se eksempelvis AtBs transportvedtekter punkt 6.2.

⁹² KOLLKN-2021-1814, under «Nemnda bemerker:»

Kan passasjeren ikke fremvise gyldig billett, inntreer plikten til å betale gebyr i henhold til transportvilkårene. Betales ikke dette på stedet, må passasjeren oppgi personalia slik at gebyret kan kreves inn i ettertid. Tilbakeholdsrett er på dette tidspunktet betinget av at passasjeren «ikke gir tilstrekkelig opplysninger om navn, adresse og fødselsdato».

Verken vektere eller billettkontrollører som er ansatt i et transportselskap har noen alminnelig hjemmel for å avkreve personopplysninger av passasjerer, sammenliknet hjemmelen politiet har i Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 8 nr. 3 eller den straffesanksjonerte plikten som følger av straffeloven § 162. Informasjonsplikten i yrkestransportlova § 33 (2) og jernbaneloven § 7a innebærer etter forarbeidene heller ingen generell legitimasjonsplikt. Passasjerene må derfor kunne oppgi de nødvendige opplysningene muntlig.⁹³ Passasjerene står følgelig strafferettslig fritt i spørsmålet om de vil oppgi opplysninger til kontrollørene eller ikke.

Karakteren på informasjonen som skal oppgis er klar etter ordlyden; «navn, adresse og fødselsdato». Personnummer faller altså utenfor. Personers «fødselsdato» følger en standard formel med dag, måned og år, og det er derfor ikke tvilsomt hva som ligger i dette uttrykket. Spørsmålet som *kan* oppstå er hvor presis angivelse av «navn» og «adresse» må være, ettersom ordlyden ikke er klar på om dette må være fullt navn og helt presis adresse med postnummer og poststed. Ordlyden presiserer imidlertid at informasjonen må være «tilstrekkelig». Hva som er «tilstrekkelig» må leses i sammenheng med formålet bak kravet om å oppgi personalia, noe som i dette tilfellet er å sørge for at gebyret kan kreves inn i ettertid.⁹⁴ Det ligger slikt sett innenfor ordlydens grenser å kreve fullt navn og adresse, og dersom dette er nødvendig for at gebyret skal kunne kreves inn i ettertid, må dette oppgis.⁹⁵

Tilbakehold kan i en viss utstrekning også skje etter at nødvendige opplysninger for inndrivelse av gebyret er gitt. Dette følger av tilbakeholdsbestemmelsenes presisering om at tilbakeholdsretten «gjelder også mens de gitte opplysninger verifiseres». Hvor lang tid kontrollørene kan bruke på å verifisere opplysningene henger tett sammen med kravet til at

⁹³ At informasjonen kan gis muntlig er også klart forutsatt i Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) s. 35

⁹⁴ Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) s. 35

⁹⁵ Om det er nødvendig å oppgi fullt navn og adresse kan tenkes å variere etter hvilke systemer og databaser kontrollørene har tilgjengelig i hver enkelt situasjon.

tilbakehold ikke må utgjøre et uforholdsmessig inngrep, og jeg kommer derfor nærmere tilbake til dette spørsmålet i punkt 3.4.

3.3. Personell kompetanse

Tilbakeholdsbestemmelsene gir ikke hvem som helst rett til å holde tilbake passasjerer. De som er gitt slik kompetanse er «transportsekskapets kontrollører», jf. jernbaneloven § 7a første ledd og tilsvarende formulering i yrkestransportlova § 33 (2).

Spørsmålet som tidligere har skapt tvil i rettspraksis, og som jeg har referert til tidligere i avhandlingen, er hvilken kompetanse innleide vektere har til å foreta tilbakehold. Med den vekten metodelæren tilskriver dommer fra Høyesterett, må dette spørsmålet anses avklart gjennom HR-2020-2126-A: Innleide vektere har kun anledning til å foreta tilbakehold dersom dette skjer i samarbeid med ansatte i transportsekskapet, og den ansatte må være en annen person enn føreren av transportmiddelet.⁹⁶ En videre fremstilling av det foreliggende rettskildematerialet som kan ha relevans i spørsmålet er derfor ikke strengt nødvendig for å fastslå gjeldende rett. I lys av at deler av siktemålet med avhandlingen er å forstå problematikken rundt tilbakeholdsretten som håndhevingsmekanisme, er det imidlertid et poeng å forstå hvorfor ulike rettsinstanser har landet på ulike resultater i dette spørsmålet. En nærmere analyse av rettskildematerialet kan i tillegg avdekke om det er grunnlag for kritikk av løsningen Høyesterett landet på. Jeg vil derfor her analysere noe av det relevante rettskildematerialet Høyesterett kunne bygge på i HR-2020-2126-A.

Den sentrale delen av ordlyden i tilbakeholdsbestemmelsene som regulerer spørsmålet om personell kompetanse er «transportsekskapets kontrollører», jf. jernbaneloven § 7a.⁹⁷ Bruken av genitivs-s i bokmålsversjonen av ordlyden og «sine» i nynorskversjonen kan tyde på at det må være en særlig nær kobling mellom kontrollørene og transportsekskapet, ettersom dette er en type formulering som gjerne indikerer et eierskap eller særlig tett tilknytning. Ordlyden knytter seg imidlertid tett opp til en konkret form for *virksomhet*, billettkontrollen, og mindre til *personen* som utfører kontrollvirksomheten. Slik sett kan ordlyden like gjerne leses slik at den omfatter alle som driver kontrollvirksomhet *på vegne av* transportsekskapet. I et slikt

⁹⁶ HR-2020-2126-A avsn. 28

⁹⁷ I yrkestransportlova § 33 er uttrykket «transportsekskapet sine kontrollører» brukt

tilfelle vil også innleide vektere være omfattet.⁹⁸ Begrensningen på innleide vekteres kompetanse kan med andre ord ikke leses ut av ordlyden.

Forarbeidene til tilbakeholdsbestemmelsene omtaler innleide vekteres kompetanse på to ulike måter. For det første er det presisert at det må aksepteres at transportselskapene benytter innleide vektere til bistand under billettkontroll.⁹⁹ For det andre oppstilles det en begrensning på denne muligheten: «Det er ein føresetnad at tilsette i vaktelskap berre kan halde reisande utan gyldig billett tilbake i samarbeid med tilsette i transportselskapet som er til stades.»¹⁰⁰ Dette var en begrensning inntatt i forarbeidene for å imøtekomme kritikken mot forslaget om tilbakeholdsrett som fremkom av høringen til lovforslaget.¹⁰¹ At det ut fra forarbeidene ligger en klar begrensning i innleide vekteres kompetanse vis-a-vis ansatte i transportselskapet er derfor klart. Det har imidlertid vært uenighet om tolkningen og vektingen av forarbeidsuttalelsene som gir uttrykk for vekteres begrensede kompetanse.

Rolf B. Wegner la i 2009 til grunn at begrensningen medførte at «[m]inst en kontrollør fra selskapet må delta i kontrollarbeidet, og denne må være en annen enn føreren av kjøretøyet.»¹⁰² Dette ble fulgt opp av Spurkland, Myhrer og Bunæs i 2013: «I formuleringen ‘... transportselskapet sine kontrollører’ ligger det at det minst må være én representant for transportselskapet som er ansvarlig for kontroll, og lar seg «bistå» av de profesjonelle vekterne.»¹⁰³

I rettspraksis tok det lang tid før begrensningen i forarbeidene i det hele tatt kom opp, til tross for uttalelsene i juridisk litteratur fra 2009 og fremover. Første gang spørsmålet synes å ha vært tatt eksplisitt opp var i TOSLO-2019-22973, hvor en person var tiltalt for overtredelse av strl. (2005) § 286 for vold mot en vekter som drev billettkontroll. Rettens flertall (leddommerne) frifant etter tiltalen med henvisning til hvordan forarbeidene ble oppfattet i juridisk teori: Etter flertallets syn hadde vekteren ikke adgang til å holde tiltalte tilbake, og tiltalte måtte derfor frifinnes.¹⁰⁴ Mindretallet (fagdommeren) tok ikke direkte stilling til

⁹⁸ Høyesterett leste også ordlyden på denne måten i HR-2020-2126-A avsn. 14–16

⁹⁹ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

¹⁰¹ Omtalt i 2.3.1.

¹⁰² Wegner (2009) s. 87

¹⁰³ Spurkland, Myhrer og Bunæs (2013) s. 143. Formuleringen er også fulgt opp i senere utgave av boken, se Spurkland, Myhrer og Bunæs (2017) s. 141

¹⁰⁴ TOSLO-2019-22973, flertallets votum. Jeg ser nærmere på hvilken betydning manglende kompetanse til å holde personer tilbake har for domfellelse etter strl. § 286 i 4.3.2.2.

spørsmålet om uttalelsen i forarbeidene medførte at vektere ikke har en alminnelig anledning til å holde tilbake passasjerer på egen hånd, på bakgrunn av en oppfatning om at spørsmålet ikke var avgjørende for straffansvar etter strl. § 286.¹⁰⁵

Spørsmålet så opp i LG-2019-124962. Lagmannsretten fant enstemmig at det «neppe [er] grunn til å ta uttalelsene i lovforarbeidene strengt på ordet» i spørsmålet om vektere har selvstendig adgang til å foreta tilbakehold på, og fant derfor tiltalte skyldig etter strl. (2005) § 286.¹⁰⁶ Når lagmannsretten mente det ikke var grunn til å ta begrensningene forarbeidene på ordet, var det på bakgrunn av at retten mente de faktiske forutsetningene siden forarbeidsuttalelsen hadde endret seg:

«Det må legges til grunn at det i de neste tyve årene som har gått siden da, har blitt vanligere å sette ut større deler av vakt- og kontrolltjenester til vektorselskapet og lignende. Det er derfor neppe grunn til å ta uttalelsene i lovforarbeidene strengt på ordet. Transportselskapene gjennomgår også en økende grad av rasjonalisering og mekanisering. Å holde strengt på et krav om at innleid personell bare kan utøve sin kontrollfunksjon med de hjemler for håndhevelse som loven gir anvisning på, hvis en ansatt i transportselskapet som ikke er sjåfør er til stede, fremstår ikke som tidsmessig. Lovhjemmelen bør derfor per 2019 tolkes slik at den omfatter vektere som opererer på den måten som er aktuell i vår sak.»¹⁰⁷

At det faktisk *har* funnet sted praktiske og juridiske endringer i vaktsselskapenes virksomhet etter at tilbakeholdsbestemmelsene ble vedtatt i 2002, er klart. For det første har vektere rent faktisk blitt satt til å utføre billettkontroller og tilbakehold uten at ansatte fra transportselskapene har vært til stede. For det andre er det blitt foretatt endringer i lov 05. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet (vaktvirksomhetsloven) gjennom endringslov 19. juni 2009 nr. 85 om endringer i lov om vaktvirksomhet. Etter forarbeidene til endringsloven var formålet med endringene «å bidra til å heve nivået på vektertjenestene, styrke den offentlige kontrollen og sørge for at rettssikkerheten til de som kommer i kontakt med vektere ivaretas i tilstrekkelig grad.»¹⁰⁸

¹⁰⁵ TOSLO-2019-22973, mindretallets votum

¹⁰⁶ LG-2019-124962

¹⁰⁷ LG-2019-124962

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 49 (2008–2009) s. 5

Spørsmålet er imidlertid hvilken vekt disse endringene skal ha i relasjon til de klare forarbeidsuttalelsene som begrenser innleide vekteres kompetanse. I dette spørsmålet er det en rekke momenter som kan ha betydning.

Begrensningen i forarbeidene til tilbakeholdsbestemmelsene ble for det første inntatt for å imøtekomme kritikken forslaget om tilbakeholdsrett møtte.¹⁰⁹ Uttalelsen må også anses tilsluttet av samferdselskomiteen, hvor flertallet støttet forslaget om tilbakeholdsrett «med presiseringane som er framført i proposisjonen».¹¹⁰ Når lovgiver gir uttrykk for en begrensning i adgangen til å gjøre inngrep, og denne begrensningen imøtekommer en bekymring for at inngrepsadgangen er rettssikkerhetsmessig betenkelig, bør en slik begrensning i forarbeidene tillegges vesentlig vekt. Dette følger av at inngrep krever hjemmel i lov etter GrL § 113 og EMK,¹¹¹ som i praksis gir lovgiver en enerett til å gi vilkårene for å gjøre inngrep. Det er her et særlig behov for demokratisk forankring av hvem som skal kunne gjøre hva i hvilke situasjoner. Klare lovgiversignaler i forarbeidene til fordel for den det gjøres inngrep overfor må følgelig tillegges betydelig vekt.

At det i ettertid er skjedd en praktisk utvikling som fraviker lovgivers signal, til tross for at signalet allerede er løftet frem i juridisk teori, kan her ikke være avgjørende: Dette ville i realiteten gi den som er ilagt en begrensning på sin inngrepsmyndighet adgang til å diktere innholdet i begrensningen, eller til å se bort fra den. Når det inntas begrensninger i forarbeidene for å ivareta en rettssikkerhetsmessig bekymring, så å si for å «sukre pillen» slik at et lovforslag får tilstrekkelig oppslutning, vil det slå beina under lovgivers vurderinger dersom man velger å se bort fra slike klare signaler i lovforarbeidene. Vurderingen er foretatt av *lovgiver* på bakgrunn av bekymringer i høringsrunden til lovforslaget, og en eventuell ny vurdering av hvem som skal ha den nødvendige kompetansen til å foreta tilbakehold må derfor foretas av *lovgiver*.

Ettersom ordlyden også fanger opp innleide vektere, blir det et spørsmål om vekting av bidragene fra ordlyden og forarbeidene. Det er her snakk om en ordlyd som primært tar sikte på å tildele kompetanse til å foreta et inngrep. Legalitetsprinsippet utgjør derfor ingen skranke

¹⁰⁹ Se Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35 (særmerknad til § 33) jf. punkt 7.3 i samme forarbeid. Kritikken er nærmere omtalt i avhandlingen punkt 2.3.1.

¹¹⁰ Innst. O. nr. 66 (2001–2002) punkt 4.2

¹¹¹ Se nærmere i punkt 5.2

i spørsmålet om ordlyden kan tolkes innskrenkende til fordel for den det gjøres inngrep overfor. Tvert om er det her snakk om en kompetanse som er underlagt forvaltningsrettslig kontroll i form av at departementet må godkjenne at tilbakeholdsrett gjøres til en del av transportvilkårene, og som skal brukes av selskaper som er offentlig eid og driftet.¹¹² I slike tilfeller bør man ha grunn til å forvente at hjemler for inngrep ikke tolkes utelukkende på bakgrunn av ordlyden, men at departementet og transportselskapene også gjør seg kjent med det større rettskildebildet. At det er snakk om en kompetansebestemmelse for *inngrep* styrker resonnementet om at ordlyden er velegnet for innskrenkende tolkning, nettopp fordi bestemmelser som hjemler inngrep ikke bør tolkes lenger enn det lovgiver har ment å autorisere.¹¹³ At ordlyden i tilbakeholdsbestemmelsene har fått en uheldig utforming på dette punktet, virker imidlertid klart.¹¹⁴

I lys av forarbeidene er det etter mitt syn et helt korrekt resultat Høyesterett kom til i HR-2020-2126-A, hvor de sluttet seg til løsningen i LB-2019-189793.

3.4. Kravet til forholdsmessighet

Felles for tilbakeholdsretten i yrkestransportlova § 33 og jernbaneloven § 7a er at tilbakehold ikke kan foretas «dersom det etter forholdene ville innebære et uforholdsmessig inngrep», jf. henholdsvis § 33 fjerde ledd og § 7a tredje ledd. Forholdsmessighetsbegrensningen er helt generelt utformet. Den må derfor gjelde både i spørsmålet om tilbakehold overhodet skal kunne benyttes som middel for å drive inn det sivile kravet, og i spørsmålet om hvor mye makt som kan brukes under utøvelsen av tilbakehold. Jeg ser imidlertid på spørsmålet om bruk av fysisk makt som et eget spørsmål, og dette behandles derfor for seg i 3.5.

At noe er «forholdsmessig» betyr etter sin ordlyd at det må være en viss harmoni mellom interessen et middel griper inn i på den ene siden, og interessen som vernes gjennom bruk av middelet på den andre siden. Det er altså snakk om en avveining av middelets konsekvenser mot godene som oppnås dersom man når målet. Uttrykket «forholdsmessig» er imidlertid lite egnet til å svare på nøyaktig hvor grensen går mellom hva som kan tillates for å oppnå hva.

¹¹² Se nærmere i punkt 5.3.

¹¹³ Jf. over

¹¹⁴ Se nærmere om dette i 6.3

Etter ordlyden må det foretas en vurdering av om det er tilstrekkelig harmoni mellom handlingen som benyttes for å hindre noen å forlate transportmiddelet eller stasjonsområdet for å sikre inndrivelse av gebyret. Hva slags vurderingstema forholdsmessighetsbegrensningen i tilbakeholdsbestemmelsene gir anvisning på, kompliseres imidlertid av at lovgiver tilsynelatende allerede har foretatt en avveining av disse interessene. Samferdselskomiteen sluttet seg til departementets uttalelse om at «det i dei tilfella der dei nemnde føresetnadene er til stade, [ikkje] vil vere eit uforholdsmessig inngrep å halde ein person tilbake.»¹¹⁵

Fordi lovgiver allerede har foretatt en generell vurdering av forholdsmessigheten av å holde reisende tilbake for å håndheve tilleggsgebyr, kan ikke forholdsmessighetsbegrensningen som følger av ordlyden i tilbakeholdsbestemmelsene bestå av den samme vurderingen. Sammenholdt med at ordlyden presiserer at tilbakehold ikke må være uforholdsmessig «etter forholdene», tyder dette på at det må foretas en helt konkret vurdering av om det å holde passasjerer tilbake er uforholdsmessig. Hvilke momenter det skal legges vekt på i en slik vurdering går imidlertid ikke frem av ordlyden.

Forarbeidene er imidlertid egnet til å kaste lys over hva som nærmere ligger i kravet til forholdsmessighet. Forarbeidene synes å konsentrere seg om to ulike forhold som kan føre til at et tilbakehold kan anses som uforholdsmessig å utføre; *hvor lang tid* personen blir holdt tilbake på den ene siden, og *hvor* tilbakeholdelsen skjer på den andre siden.

Om den tidsmessige dimensjonen heter det i forarbeidene:

«Ein person kan ikkje haldast tilbake over lengre tid. I utgangspunktet kan vedkommande haldast tilbake berre til dei relevante opplysningane er gjevne og eventuelt stadfesta gjennom kontroll med folkeregisteret. Ein forutset at reisande, når opplysningar er gjevne, ikkje vert haldne tilbake lenger enn nokre minutt. Dersom ein person som reiser utan gyldig billett ikkje vil gje opplysningar om personalia skal politiet kallast til staden. Er det klart at politiet er på veg kan ein person haldast tilbake til politiet kjem. Dersom politiet ikkje har høve til å komme på kort varsel kan kontrollørane ikkje halde ein person tilbake.»¹¹⁶

¹¹⁵ Sitat fra Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 22. For komiteens tilslutning, se Innst. O. nr. 66 (2001-2002) punkt 4.2

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

Kontrollørene har altså et visst tidsmessig spillerom for å kontrollere om opplysningene som er gitt faktisk stemmer. Er det forhold som gjør at verifiseringen av gitte opplysninger tar unødvendig lang tid, eksempelvis ved tekniske problemer ved kontrollørens løsninger for verifisering, vil retten til å holde reisende tilbake falle bort etter få minutter. Er politiet på vei i en situasjon hvor passasjerer ikke ønsker å oppgi opplysninger, kan personen som utgangspunkt holdes til politiet kommer. Grensedragningen for om politiet kan komme på «kort varsel» eller ikke er imidlertid ikke enkel å trekke, ikke minst fordi politiets mulighet til å komme på kort varsel vil variere ut fra hvor i landet man befinner seg. I bykjernene vil man kunne forvente at politiet kan møte på kort varsel,¹¹⁷ men oppstår situasjonen i mer gråstrøket vil det fort kunne ta lenger tid før politiet har anledning til å dukke opp: Det er en viss forskjell på Stortinget T-banestasjon i Oslo og Bergensbanens stoppested på Finse. Bakgrunnen for at tilbakeholdsretten kom inn i lovverket kan her være av betydning ved grensedragningen: Bakgrunnen for å innføre tilbakeholdsrett kom som en følge av automatisering av billettsystemene i og rundt «dei større byane».¹¹⁸ Forarbeidene er på dette punktet skrevet med tanke på situasjoner som oppstår i strøk hvor man bør kunne forvente at politiets responstid er kort. I lys av dette vil det neppe være anledning til å vente på politiet lenger enn man normalt vil gjøre i bynære strøk.

De tidsmessige begrensningene har i liten grad vært gjenstand for drøftelser i rettspraksis. Det mest ekstreme tilfellet jeg har identifisert er LB-2017-116045, hvor det tok mellom «30 og 45 minutter» før politiet dukket opp. I en alminnelig tilbakeholdssituasjon ville adgangen til å holde tilbake passasjerer falt bort en god stund tidligere, men saken er spesiell fordi situasjonen eskalerte med en betydelig grad av vold fra passasjerens side. Lagmannsretten fant derfor at tilbakeholdelsen måtte vurderes ut fra pågripelsesreglene i straffeprosessloven § 176 jf. § 171, og at tilfellet ikke oversteg terskelen for forholdsmessighet etter strpl. § 170 a. Dommen er slik sett illustrativ på at andre regler får anvendelse, med konsekvenser for hva som vil være forholdsmessig og ikke i situasjoner som eskalerer.

Noen helt klar grense for hva som er for lenge å holde tilbake passasjerer som nekter å oppgi personlig informasjon lar seg neppe trekke ut fra det foreliggende rettskildematerialet. Ettersom tidsbruken i tilbakeholdssituasjonene ikke fremgår direkte av ordlyden, som bruker samlebetegnelsen «uforholdsmessig inngrep», taler mye for at tidsbruken bare er et moment i

¹¹⁷ I den grad denne typen oppdrag blir prioritert av politiet, se nærmere i 6.4.3.3.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 18

vurderingen av om inngrepet er «uforholdsmessig». Det er likevel verdt å merke seg at uttalelsene i forarbeidene om de tidsmessige begrensningene nærmest er formulert som selvstendige vilkår, noe som taler for å tillegge overskridelser i tidsbruken svært stor vekt i forholdsmessighetsvurderingen. Konsekvensen av at tilbakehold tar så lang tid at det blir et «uforholdsmessig inngrep» er uansett at passasjerer må få forlate stedet.

Forarbeidene er også forholdsvis klare på hva som utgjør de geografiske begrensningene for tilbakehold:

«Ein person kan berre haldast tilbake på transportmidlet eller på stasjonsområdet. Dersom ein person vert halden tilbake på transportmidlet kan kontrolløren ikkje krevje at den reisande vert med transportmidlet lenger enn til den staden der vedkommande hadde planlagt å stige av.»¹¹⁹

Forarbeidsuttalelsen oppstiller altså en absolutt regel om at passasjerer ikke kan holdes tilbake lenger enn til der passasjerer «hadde planlagt å stige av». Dette er en regel som byr på klare utfordringer i praksis: Hvordan skal billettkontrolløren bedømme hvor passasjerer hadde «planlagt» å gå av transportmiddelet? Om man ikke legger til grunn at alle passasjerer vil opptre sannferdig i en slik situasjon, er dette en umulig bedømmelse å foreta for den enkelte kontrollør.

Dommen i LB-2016-155798 kan være illustrerende for problemet. En passasjer ble nektet å gå av transportmiddelet da kontrolløren mente hun ikke hadde gyldig billett. Passasjerer var uenig, men kontrolløren stilte seg «foran tiltalte plass og [holdt] i stengene på hver side av plassen, slik at tiltalte ikke kunne komme ut». Dette til tross for at bussen var kommet frem til det lagmannsretten la til grunn var «den holdeplassen der tiltalte skulle av». Situasjonen eskalerte og lagmannsretten fant at tiltalte hadde «dyttet med kroppen sin mot fornærmede i den hensikt å komme forbi henne, og at dette pågikk over en viss tid». Tiltalte ble funnet skyldig i overtredelse av strl. §§ 271 og 286. Lagmannsretten tok ikke opp spørsmålet om tilbakeholdelsen var forholdsmessig, noe det etter presiseringen i forarbeidene var god grunn til å ta opp. En slik vurdering kunne ha vært på sin plass for å belyse om dyttingen kunne vært unnskyldelig eller rettfærdiggjort etter reglene om provokasjon eller nødverge i strl. §§ 271 andre ledd og 18.¹²⁰ Dommen er imidlertid nok et eksempel på at grensedragningene for hva

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

¹²⁰ For liknende betraktninger om HR-2020-2126-A, se Holmboe (2021) punkt 6.1. Jeg kommer tilbake til disse spørsmålene i kapittel 4.

som er lovlig bruk av tilbakeholdsretten kan være vanskelig å overholde i praksis, og at situasjonen har potensiale til å eskalere og medføre vold og domfellelser for straffbare forhold.

Uttalelsen i forarbeidene synes heller ikke å ha vært lagt til grunn som gjeldende rett av transportselskapene, i hvert fall ikke konsekvent. I transportselskapet Ruters instruks til billettkontrollører fra 2016, heter det for eksempel at passasjerer «normalt [kan] holdes tilbake to–fem stoppesteder lengre enn det stoppestedet han skulle gå av på, eller unntaksvis til det stoppested hvor politiet kan møte opp og overta ansvaret for tilbakeholdet.».¹²¹ Dette står stikk i strid med forutsetningen i forarbeidene.

Om man ikke med sikkerhet kan si hvor en passasjer skal av, kan det tenkes to mulige løsninger på dette problemet. Den ene løsningen er å tolke forarbeidene dithen at kontrollørene alltid må la passasjerer gå av transportmiddelet når hen ønsker det. Kontrollørene har i så fall sin tilbakeholdsrett i behold på stasjonsområde/holdeplass der passasjerer velger å gå av. Det andre alternativet er å vurdere saken ut fra forholdsmessighetsbetraktninger hvor avstanden passasjerer må tåle å bli med er det sentrale momentet.¹²²

Den første løsningen er etter mitt syn nærmere forarbeidenes løsning. Løsningen ivaretar formålet bak tilbakeholdsretten fordi kontrollørene uansett vil ha mulighet til å holde passasjerer igjen på stasjonsområdet til politiet kommer. Den andre løsningen kan etter forholdene imidlertid ivareta effektivitetshensyn på en bedre måte: I en situasjon hvor det er 200 meter til neste stasjon hvor politiet står og venter, kan det virke urimelig tungrodd å kreve at kontrollørene stiger av med passasjerer der denne ønsker å gå av. Fordi ordlyden i tilbakeholdsbestemmelsene er såpass åpen, er begge løsninger tenkbare. Også her er det etter mitt syn mest nærliggende å legge størst vekt på forarbeidene, ettersom de inneholder et svært tydelig signal om at det nettopp *vil* være uforholdsmessig å nekte passasjerer å gå av senere enn planlagt. Løsningen kan imidlertid bli en annen i situasjoner der kontrollørene har god grunn til å tro at passasjerer har planlagt å gå av på et senere tidspunkt enn hen hevder. Igjen blir det imidlertid vanskelig å fastslå om passasjerer snakker sant eller ikke.

¹²¹ Ruter, *Instruks for billettkontroll* (2016) punkt 4.8 (Tilbakeholdelse og bruk av makt).

¹²² Spurkland, Myhrer og Bunæs (2017) s. 141 virker å legge denne siste løsningen til grunn

I tillegg til tidsmessige og geografiske begrensninger, kan det tenkes ytterligere momenter som kan gjøre tilbakehold uforholdsmessig. Ordlyden er bred nok til å fange opp situasjoner med konkrete omstendigheter som kan gjøre tilbakehold et uforholdsmessig inngrep. Eksempler som er fremhevet i juridisk litteratur er tilfeller hvor passasjerer er for sent ute til å rekke et fly, eller i en nedstemt psykisk tilstand er på vei til en begravelse.¹²³ Ettersom ordlyden «uforholdsmessig inngrep etter forholdene» er såpass bredt formulert, kan det ikke utelukkes at også slike situasjoner kan føre til at grensen for forholdsmessighet er overskredet. Også slike situasjoner byr imidlertid på svært skjønsmessige vurderinger som gjør det vanskelig å trekke en klar grense.

Etter tilbakeholdsbestemmelsene «bør ikke» personer under 15 år holdes tilbake. Det er med andre ord ikke noe absolutt forbud mot å holde tilbake barn under 15 år, men det må vises en særlig forsiktighet med dette. Utgangspunktet i forarbeidene er at barn som «truleg er under 15 år» ikke skal holdes tilbake overhodet.¹²⁴ Om en person faktisk er under 15 år eller ikke er imidlertid vanskelig å fastslå, særlig ettersom situasjonen forutsetter at det ikke er oppgitt personalia. Det særlige vernet yngre personer er gitt, taler for at bedømmingen av forholdsmessighet generelt må bli strengere om det er yngre personer som utsettes for tilbakehold.

3.5. Bruk av makt

I formuleringen «holdes tilbake» ligger det ingen eksplisitt adgang til bruk av fysisk makt. Ordlyden indikerer at det er adgang til å hindre noen i å forlate stedet, og slik sett legge en begrensning på passasjerens bevegelsesfrihet. En slik begrensning kan imidlertid gjøres på flere måter, for eksempel ved å gi et muntlig pålegg eller å stille seg i veien for passasjerer som ønsker å forlate stedet. Formuleringen *kan* imidlertid også tolkes som en viss adgang til å «holde fast» eller «gripe» noen, noe som forutsetter en viss bruk av fysisk makt. Forarbeidene forutsetter at bestemmelsene hjemler en viss bruk av fysisk makt, men at denne er «svært avgrensa»,¹²⁵ noe som for så vidt allerede følger av at ordlyden ikke gir støtte for noen særlig bruk av makt. Måten makt er hjemlet på i tilbakeholdsbestemmelsene skiller seg slik sett fra

¹²³ Spurkland, Myhrer og Bunæs (2017) s. 141

¹²⁴ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 36

¹²⁵ Se Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

reglene om pågripelse, der strl. § 18 (nødverge) er den primære hjemmelen for bruk av fysisk makt.¹²⁶ Spørsmålet er hvor de nærmere grensene for fysiske maktbruk ved tilbakehold går.

Ut fra formuleringen «holdes tilbake» er det en ganske klar begrensning i hva det er man etter bestemmelsene lovlig kan forsøke å oppnå ved bruk av fysisk makt: Målet må utelukkende brukes for å hindre personen i å forlate stedet. I tillegg gjelder som nevnt bestemmelsenes krav om forholdsmessighet også hvilken grad av fysisk makt som lovlig kan tas i bruk, slik at maktbruk som ikke er nødvendig og proporsjonal er utelukket.

Forarbeidene inntar en svært restriktiv holdning til bruk av fysisk makt i tilknytning til tilbakehold:

«Når det gjeld retten for kontrollørane til å utøve fysisk makt når reisande vert haldne tilbake er det klart at retten må vere svært avgrensa. I utgangspunktet skal kontrollørane berre komme med ei oppmoding til den reisande om ikkje å forlate staden før politiet kjem. Dersom den reisande motset seg å vente på politiet, må det akseptast at kontrollørane stiller seg i vegen for vedkommande dersom han eller ho prøver å forlate staden. Først når den reisande sjølv utøver fysisk makt ved å prøve å bryte seg veg forbi kontrollørane kan det akseptast at kontrollørane fysisk held i den reisande. Og i slike tilfelle bør kontrollørane vere svært varsamme med å gripe inn fysisk. Dersom den reisande utøver fysisk makt mot kontrollørane vil ein dessutan kunne komme i ein situasjon der straffeprosesslova sine reglar om pågriping kan nyttast.»¹²⁷

Utgangspunktet skal altså alltid være et muntlig pålegg om å forbli på stedet. Er dette ikke tilstrekkelig, er adgangen til bruk av fysisk makt proporsjonal med hva kontrollørene selv møter av motstand fra passasjerene. Dette kom på spissen i LB-2020-179773, hvor den reisende ved hjelp av «list» hadde forsøkt å komme seg unna kontrollørene: Passasjereren hadde lurt seg bak kontrollørene under påskudd av å måtte kaste snus i en søppelbøtte. Passasjereren forsøke å gå av da transportmiddelet stanset, men ble fysisk grepet tak i av kontrollørene.¹²⁸ Lagmannsretten fant at bruk av list ikke kunne sidestilles med at den reisende ved hjelp av fysisk makt forsøkte å brøyte seg forbi kontrollørene. Kontrollørenes bruk av fysisk makt for å sikre at passasjereren ikke stakk av var derfor urettmessig, og

¹²⁶ Se strl. § 18 andre ledd

¹²⁷ Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) s. 35-36

¹²⁸ Hendelsesforløpet er beskrevet mer i detalj i LB-2020-179773 øverst under «Lagmannsretten bemerker»

passasjerer ble frifunnet for overtredelse av strl. § 286.¹²⁹ Ut fra den klare uttalelsen i forarbeidene må lagmannsrettens løsning være riktig. Begrensningen går på bekostning av hvor effektivt billettkontroll kan skje i tilfeller der kontrollører lar seg lure, men den er også med på å understreke at fysisk makt kun skal benyttes der det er et særlig behov for det. I de få tilfellene hvor passasjerer klarer å unndra seg kontroll uten selv å ty til fysiske virkemidler, har kontrollører følgelig ingen adgang til å benytte makt som virkemiddel.

Forarbeidenes henvisning til de straffeprosessuelle reglene om pågripelse har ingen direkte betydning i de fleste tilbakeholdssituasjoner. Disse reglene har imidlertid en stor praktisk betydning i tilfellene der situasjonen eskalerer: Der kontrollørene har fått «skjellig grunn til mistanke» om at passasjerens handling «kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder», kan kontrolløren på nærmere vilkår pågripe passasjerer etter strpl. § 176 jf. § 171. Får disse reglene anvendelse vil forholdsmessighetsvurderingen og graden fysisk makt måtte vurderes etter strpl. § 170 a og strl. § 18.¹³⁰ Hensikten er her bare å redegjøre for innholdet i tilbakeholdsbestemmelsene, og jeg går derfor ikke nærmere inn på innholdet i de straffeprosessuelle reglene her.

Dette konkluderer gjennomgangen av grensene for når og hvordan passasjerer kan holdes tilbake i forbindelse med billettkontroll. I det følgende blir temaet hvordan disse grensene virker inn på den strafferettslige bedømmingen av fysiske konfrontasjoner mellom kontrollører og passasjerer.

¹²⁹ Passasjerer ble imidlertid domfelt for brudd på § 271, ettersom lagmannsretten fant at passasjerens motstand mot å bli holdt tilbake (bestående av «nikking» i kontrollørens nese) var «for alvorlig til å kunne lates straffri», se LB-2020-179773

¹³⁰ Se nærmere i kapittel 4

4. Strafferettslig bedømming av fysiske konfrontasjoner mellom kontrollør og passasjer

4.1. Innledning

Som vist gjennom rettspraksis har billettkontroller potensiale til å eskalere til ubehagelige situasjoner med innslag av vold. Situasjonene det er snakk om vil typisk være at passasjeren ikke kan fremvise gyldig billett, nekter å betale gebyret på stedet, og nekter å oppgi nødvendig informasjon til kontrolløren slik at gebyret kan kreves inn i ettertid. I en slik situasjon innebærer kontrollørens instruks at politiet skal tilkalles for å avkreve passasjeren nødvendige personopplysninger.¹³¹ Mens kontrollørene venter på politiet, eller før kontrollørene rekker å kontakte politiet overhodet, vil passasjeren gjerne ønske å forlate stedet for å unndra seg videre kontroll. Det er ofte på dette tidspunktet det oppstår en fysisk konfrontasjon mellom kontrollør og passasjer: Kontrolløren sperrer veien for eller griper tak i passasjeren, og passasjeren forsøker å presse seg forbi kontrolløren eller utøver annen vold for å komme seg unna. Utgangspunktet i norsk rett er at denne typen handlinger, fra både kontrollør og passasjer, er belagt med straff. Situasjonen kan imidlertid være krevende å bedømme strafferettslig fordi tilbakeholdsbestemmelsene gir kontrollørene myndighet til å foreta ellers straffbare handlinger. Jeg vil i dette kapittelet se nærmere på hvordan slike situasjoner skal bedømmes strafferettslig, særlig i lys av kompetansen billettkontrollører er tildelt gjennom tilbakeholdsbestemmelsene.

Sentralt i den videre fremstillingen er i hvilken grad og på hvilken måte kontrollørene har handlet uten *kompetanse*. Med *manglende kompetanse* sikter jeg til at grensene tilbakeholdsbestemmelsene oppstiller er overtrådt. Med *personell* kompetanse sikter jeg til begrensningene i hvem som i det hele tatt har lov til å foreta tilbakehold,¹³² mens med *materiell* kompetanse mener jeg grensene situasjonskravet og forholdsmessighetskravet (inkludert bruk av makt) utgjør for tilbakehold.¹³³ En innleid vokter som opptrer uten at ansatte fra transportselskapet er til stede, mangler personell kompetanse. Og alle kontrollører

¹³¹ Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) s. 22

¹³² Dette er mest aktuelt i tilfeller som gjelder innleide vektere, se punkt 3.3

¹³³ Jf. punkt 3.2., 3.4. og 3.5.

som (i) holder tilbake passasjerer uten at situasjonskravet er oppfylt, (ii) holder tilbake passasjerer slik at det blir et uforholdsmessig inngrep, eller (iii) bruker mer makt enn tilbakeholdsbestemmelsene åpner for, mangler materiell kompetanse.

Billettkontrollørene har fått et særskilt kompetansegrunnlag for å holde igjen personer, og handlinger som foretas innenfor rammene av denne kompetansen kan derfor ikke straffes. Motsetningsvis vil handlinger foretatt utenfor kompetansegrunnlaget kunne rammes med straff, med mindre kontrolløren kan påberope seg et annet grunnlag som gjør handlingen straffri (forutsatt at handlingen kan føres inn under et straffebud). At manglende kompetanse til å holde tilbake passasjerer kan føre til straffansvar for kontrolløren er til en viss grad forutsatt i forarbeidene til tilbakeholdshjemlene: «Dersom ein meiner at kontrolløren nyttar fysisk makt som ikkje er lovleg, kan saka meldast til politiet.»¹³⁴ Ettersom tilbakeholdsrett har store likhetstrekk med private pågripelser, taler også mye for at ordningene må behandles likt med hensyn til hva som skal være konsekvensen dersom grensene brytes: Ved endringen av strafferammen for naskeri i 2002 (omtalt i punkt 2.3.3.), for å tillate at vektere pågrep naskere, uttalte departementet: «Private som foretar en ulovlig pågrepelse, kan risikere straff og erstatningsansvar for ulovlig frihetsberøvelse. Og den som under en lovlig pågrepelse bruker mer makt enn loven tillater, risikerer å bli stilt til ansvar for legemskrenkelse. Den som tar feil av rekkevidden av reglene om pågrepelse, vil vanligvis ikke bli hørt med at det foreligger en unnskyldelig rettsvillfarelse som skal føre til straffrihet».¹³⁵ Den samme tankegangen må gjelde billettkontrollører.

Men brudd på kontrollørens kompetansegrunnlag kan også ha andre funksjoner i den strafferettslige bedømmingen av de fysiske konfrontasjonene: Overskrider kontrolløren kompetansen hen er tillagt, vil handlingen som regel være *rettsstridig*. Dette aktualiserer spørsmålet om passasjerens handlinger, foretatt for å unndra seg den rettsstridige kontrollen, kan høres med nødverge etter strl. § 18. Nødverge, sammenholdt med reglene om pågrepelse i strpl. kap. 14, vil også være det aktuelle grunnlaget for at kontrollørene griper inn i større grad overfor passasjerer enn hva tilbakeholdsbestemmelsene tillater.

Den strafferettslige bedømmelsen av fysiske konfrontasjoner mellom kontrollører og passasjerer styres derfor i stor grad av hvilken av partene som først har foretatt en rettsstridig

¹³⁴ Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) s. 36

¹³⁵ Ot.prp. nr. 66 (2001-2002) s. 131

handling overfor den andre: Har kontrolløren handlet uten kompetanse, kan passasjerer i en viss utstrekning tenkes å kunne forsvare seg. Har passasjerer motsatt seg handlinger fra kontrolløren som er lovlige etter tilbakeholdshjemlene, kan kontrollørens handlingsrom åpnes opp av andre regler. Fordi nødverge er så sentralt i den strafferettslige bedømmelsen, vil jeg derfor begynne med å redegjøre nærmere for hvilken rolle nødverge spiller i disse situasjonene. Deretter vil jeg se på hvilket strafferettslig vern kontrollører og passasjerer har, under forutsetning av at det foreligger handlinger som ikke kan rettferdiggjøres som nødverge. Gjennomgangen av de ulike straffebudene er ikke ment å være uttømmende.¹³⁶

4.2. Betydningen av nødverge

4.2.1. Generelt

Etter straffeloven § 18 (nødverge) er en ellers straffbar handling lovlig når den:

- a) blir foretatt for å avverge et ulovlig angrep,
- b) ikke går lenger enn nødvendig, og
- c) ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld

Foreligger det først en handling fra passasjerens eller kontrollørens side som kan subsumeres under et straffebud, må domstolene vurdere om handlingen kan rettferdiggjøres¹³⁷ etter nødvergebestemmelsen: Dersom vilkårene for nødverge foreligger er det ikke begått noen straffbar handling overhodet, og tiltalte *skal* frifinnes.¹³⁸ Selv om grensene for nødverge er overskredet, kan bestemmelsen ha betydning for straffutmålingen, se strl. §§ 78 bokstav a og 80 bokstav d nr. 2.

Ettersom jeg i kapittel 5 vil argumentere for at tilbakeholdsretten delvis ivaretar offentlige interesser, kunne et aktuelt spørsmål vært om begrensningen i strl. § 18 tredje ledd kommer til anvendelse i disse tilfellene. Jeg går ikke noe særlig dypt inn på dette spørsmålet, da jeg anser det ganske klart at begrensningen i nødvergeadgang mot «offentlig myndighet» ikke gjelder i disse tilfellene. Måten lovgiver har valgt å organisere tilbakeholdsretten på, med privatpersoner som håndhever sivilrettslige

¹³⁶ Det kunne for eksempel vært aktuelt å vurdere nærmere om billettkontrollører kan straffes etter strl. § 251 (tvang) dersom tilbakehold med eller uten makt er foretatt uten tilstrekkelig kompetanse. Jeg har her valgt å prioritere de mest aktuelle straffebudene i tilbakeholdssituasjonene.

¹³⁷ Jeg opererer her med terminologien i Gröning, Husabø og Jacobsen (2019), se særlig s. 409 flg. for nærmere om diskusjonen om begrepsbruken.

¹³⁸ Se NOU 1992: 23 s. 86.

pengekrav, gjør at tilbakehold har en helt annen karakter enn interessene som er ment å vernes i tredje ledd.¹³⁹ Billettkontrollører er heller ikke offentlige tjenestemenn i strl. § 155 sin forstand, og det er i det hele tatt lite ved situasjonen som verner om samme type interesser som strl. kap. 19 (Vern av offentlig myndighet og tilliten til den). Kontrollører har i stedet fått et særskilt vern i det alminnelige voldskapittelet i straffeloven (§ 286). Høyesterett har også gitt uttrykk for at ileggelse av tilleggsgebyr i billettkontrollsituasjoner ikke innebærer noen form for offentligrettslig myndighetsutøvelse,¹⁴⁰ og håndhevelsen av plikten til å betale gebyret kan derfor også vanskelig anses som utøvelse av «offentlig myndighet». Av hensyn til omfanget av drøftelsen går jeg heller ikke inn på betydningen av faktisk eller rettslig villfarelse i bedømmelsen av nødverge.¹⁴¹

4.2.2. Handlingen må rettes mot et «angrep»

I «angrep» ligger det et krav om at handlingen krenker en interesse som rettsordenen anerkjenner som beskyttelsesverdig.¹⁴² I tillegg er det lagt til grunn i straffelovens forarbeider og juridisk teori at det må være snakk om en «aktiv interessekrenkelse».¹⁴³ Det er for eksempel kunstig å karakterisere rene unnlater som «angrep», selv om unntak kan forekomme: Forarbeidene nevner for eksempel unnlattelse av å slippe noen ut fra et stengt rom som et unntak.¹⁴⁴ Også rene pålegg, eksempelvis fra politiet om å fjerne seg fra stedet kan vanskelig kalles et «angrep»; disse sidestilles med forvaltningsvedtak uten hjemmel, som man kan ignorere men ikke møte med ellers straffbare handlinger.¹⁴⁵

Hva slags «angrep» det er snakk om, vil i praksis variere ut fra om man vurderer nødverge opp mot passasjerens eller kontrollørens handlinger. Det mest praktiske er at en eller begge parter bruker makt mot den andre: Passasjerens vil typisk forsøke å fysisk brøyte seg vei forbi kontrolløren som sperrer veien, eventuelt ved hjelp av slag eller spark. Det er ikke tvilsomt at slike handlinger mot kontrollørens fysiske integritet er «angrep» i § 18 sin forstand. Også kontrolløren vil i en konfrontasjonssituasjon kunne tenkes å ende opp med å bruke denne typen virkemidler, og handlingene må i så fall bedømmes på samme måte som passasjerens i

¹³⁹ Se nærmere om det typiske virkeområde til tredje ledd i blant annet NOU 1992: 23 s. 97 og Andenæs (2016) s. 170

¹⁴⁰ Se Rt. 2002 s. 1007 A (Triksesniker) på s. 1009

¹⁴¹ Dette er blant annet behandlet i Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 418 flg.

¹⁴² Se nærmere i Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 447

¹⁴³ Se eksempelvis NOU 1992: 23 s. 94 og Andenæs (2016) s. 162

¹⁴⁴ Jf. NOU 1992: 23 s. 94

¹⁴⁵ NOU 1992: 23 s. 94, gjentatt i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 205

relasjon til vilkåret «angrep». Det å forsøke å komme seg unna ved bruk av «list» er imidlertid ikke å anse som et «angrep» fra passasjerens side.¹⁴⁶

Kontrollørens handlinger vil ofte som et utgangspunkt bestå av mindre graverende handlinger. Typisk vil dette være i form av å gi et pålegg om å forbli på stedet. Etterkommes ikke dette vil neste steg være å stille seg i veien på en slik måte at passasjerens ikke fritt kan forlate transportmiddelet eller området, og eventuelt gripe tak i passasjerens kropp eller klær. Pålegget om å forbli på stedet kan ikke betraktes som et «angrep» i § 18 sin forstand: Et pålegg kan man velge å respektere eller ikke, og det foreligger derfor ingen aktiv interessekrenkelse det kan utøves nødverge mot. Gripes det tak i passasjerens kropp eller klær er dette utvilsomt «angrep» i § 18 sin forstand: Det er snakk om inngrep i vernede interesser i form av kroppslig integritet og/eller passasjerens bevegelsesfrihet.¹⁴⁷ Grensedragningen som byr på størst tvil er tilfellene hvor kontrolløren stiller seg fysisk i veien for å hindre at passasjerens forlater stedet. Handlingen har her et preg av å være en unnlattelse av å flytte seg, og unnlattelser er som hovedregel ikke «angrep» i § 18 sin forstand.¹⁴⁸ Forarbeidene åpner imidlertid for at det vil være å anse som et «angrep» der noen «har stengt en annen inne [eller] nekter å lukke opp».¹⁴⁹ At kontrolløren nekter å flytte seg, i en kontrollsituasjon hvor man *aktivt* søker å hindre noen å forlate et sted (ofte et lukket transportmiddel), er imidlertid kunstig å anse som en ren unnlattelse. Handlingen har et klart aktivt preg, og må derfor anses som et «angrep» i § 18 sin forstand.

4.2.3. Angrepet må være «ulovlig»

Etter ordlyden kreves det ikke at handlingen man avverger er straffbar, det er tilstrekkelig at den er *rettsstridig*.¹⁵⁰ Har personen som foretar angrepshandlingen ikke noe rettslig grunnlag for å foreta handlingen, eller overskrider hen et rettslig grunnlag hen er tillagt i for eksempel lov, er handlingen rettsstridig, og dermed ulovlig. En kontrollør som foretar et «angrep» i en situasjon hvor hen mangler kompetanse, foretar en rettsstridig handling. Det samme er tilfellet for passasjerens som foretar et «angrep» for å motsette seg kontrollen, så lenge kontrolløren har holdt seg innenfor sin kompetanse. Bedømmelsen av om en handling er rettsstridig er helt

¹⁴⁶ Sammenliknet LB-2020-179773, hvor passasjerens hadde forsøkt å lure seg unna kontrollørene under påskudd om at han måtte kaste snus i en søppelbøtte bak kontrollørene. Dommen er referert til i punkt 3.5.

¹⁴⁷ Se nærmere om disse interessene i 5.2.

¹⁴⁸ Jf. NOU 1992: 23 punkt 7.2.3.2.

¹⁴⁹ NOU 1992: 23 punkt 7.2.3.2

¹⁵⁰ Se tilsvarende i Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 448

objektiv, slik at den handlendes uvitenhet om at handlingen er rettsstridig ikke har betydning.¹⁵¹

Begge parter i en fysisk konfrontasjon vil gjerne mene at hen har retten på sin side. Det er derfor ikke unaturlig at graden av vold øker gradvis, slik at den ene parten «svarer» på at den andre eskalerer. Karakteren på forsvarshandlingene, og derfor angrepene, kan derfor forandre seg underveis. For å ta stilling til hvordan nødvergeregelen slår inn i den strafferettslige bedømmingen av situasjonen, er det med andre ord ikke bare avgjørende å fastslå hvilket av angrepene som *først* var «ulovlig», men også hvordan etterfølgende forsvarshandlinger står seg i forhold til hverandre. Dette har sammenheng med at det ikke er adgang til å utøve «nødverge mot nødverge»:¹⁵² Er en handling først rettferdiggjort gjennom nødverge¹⁵³ eller på annen måte, er den ikke rettsstridig, og derfor heller ikke «ulovlig». Handlingen kan derfor ikke møtes med en ny nødvergehandling.

Domstolene har i liten grad vurdert nødverge i tilfeller hvor kontrollørene har manglet personell kompetanse til å holde tilbake passasjerer. For dommer avsagt før HR-2020-2126-A er dette naturlig, ettersom dommen avklarte innleide vekteres personelle kompetanse til å holde passasjerer tilbake. Men også etter HR-2020-2126-A har det vært avsagt dommer i lagmannsrettene i slike saker, uten at retten har vurdert nødverge:

I LB-2021-11535 ble en passasjer funnet skyldig etter strl. § 271 for kroppskrenkelse mot innleid vekter under billettkontroll. Lagmannsretten la til grunn at kontrollørene, som ikke var ledsaget av ansatte fra transportselskapet, hadde stilt seg fysisk i veien for passasjerer da han ikke kunne fremvise gyldig billett. I et forsøk på å komme seg fri «dyttet/knuffet» tiltalte mot kontrollørene og «holdt [kontrolløren] med en arm rundt øvre delen av [kontrollørens] brystområde/overkropp.». Retten vurderte frifinnelse på bakgrunn av reglene om provokasjon etter § 271 andre ledd, men fant at kontrollørens sperring ikke utgjorde noen «kroppskrenkelse».

I LB-2021-28606 ble en passasjer funnet skyldig etter strl. § 271 (frifunnet etter § 286 fordi det ikke var ansatte fra transportselskapet til stede) for kroppskrenkelse mot innleid vekter under billettkontroll. Lagmannsrettens flertall kunne ikke utelukke at kontrolløren hadde «hindret ham i å forlate bussen ved å bruke armer og ben, og ved å stille seg foran den fremste døren» og at dette skjedde «mens bussen stod i ro, slik at det hadde vært mulig for tiltalte å gå av bussen om det ikke var for at han ble hindret av

¹⁵¹ NOU 1992: 23 s. 93

¹⁵² Se Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 448

¹⁵³ Forutsatt at nødvergehandlingen holder seg innenfor grensene av § 18 bokstav b og c, som jeg kommer tilbake til.

vektene.»). Tiltalte svarte på sperringen ved å «løfte [kontrolløren] opp og presse ham mot døren» i et forsøk på å komme seg ut.

I begge de nevnte dommene forelå det «ulovlig angrep» fra kontrolløren mot passasjerens, og retten burde derfor ha vurdert om passasjerens handlinger kunne rettferdiggjøres etter § 18. Særlig gjelder dette når motstandshandlingene var forholdsvis milde. Også i HR-2020-2126-A kunne det vært på sin plass å vurdere nødverge, selv om passasjerens forsvarshandling her var noe grovere enn i dommene nevnt over (slag i ansiktet¹⁵⁴).¹⁵⁵

En konsekvens av at det bare kreves rettsstridighet for å anse angrepet som «ulovlig», er at nødvergehandlinger som overskrider nødvendighets- og proporsjonalitetsbegrensningene i § 18 bokstav b og c kan møtes med nødverge: Slike handlinger vil være rettstridige. Det kan derfor oppstå situasjoner der passasjerens møter et ulovlig angrep fra kontrolløren med et uproporsjonalt middel, noe som vil utløse kontrollørens nødvergerett.

Et eksempel på dette er LB-2017-116045. Uavhengig av om kontrollørene hadde overskredet sin kompetanse til å holde passasjerens igjen,¹⁵⁶ var det uansett unødvendig og uforholdsmessig av passasjerens å spytte på kontrolløren, skalle ham i hodet, sparket ham i brystet og slå ham flere ganger i hodet med en glassflaske. Så voldsom motstand er rettsstridig, og derfor «ulovlig», noe som utløser kontrollørens adgang til å utøve nødverge etter § 18.

4.2.4. Krav til nødvendighet

Etter § 18 første ledd bokstav b er en handling bare foretatt i nødverge når den «ikke går lenger enn nødvendig».

Begrensningen i bokstav b omtales gjerne som et «subsidiaritetskrav».¹⁵⁷ I kravet ligger det at nødvergehandlingen ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig for å avverge det ulovlige angrepet. Karakteren på det ulovlige angrepet og hvilke reelle handlingsalternativer den angrepne har til rådighet, er med andre ord styrende for hva en lovlig nødvergehandling kan gå ut på etter bokstav b.

¹⁵⁴ HR-2020-2126-A avsnitt 9

¹⁵⁵ At nødverge kunne vært vurdert er også påpekt av Holmboe (2020) i punkt 6.1

¹⁵⁶ Det fremgår for eksempel ikke av dommen om kontrollørene var ansatte hos transportselskapet eller innleide vektere

¹⁵⁷ Se eksempelvis Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 454

I tilfeller hvor kontrolløren sperrer veien og nekter å flytte seg, må det anses «nødvendig» at passasjerens forsøker å skubbe, dytte eller løfte vekk kontrolløren for å gjenvinne sin bevegelsesfrihet. Avhengig av det fysiske styrkeforholdet mellom kontrollør og passasjer, særlig i lys av at det gjerne er flere kontrollører til stede i situasjonen, vil imidlertid ikke skubbing, dytting eller løfting være tilstrekkelig. Det vil i slike tilfeller derfor kunne karakteriseres som «nødvendig» å ta i bruk også sterkere virkemidler. Her vil imidlertid proporsjonalitetskravet i bokstav c gjerne utgjøre en skranke. Består det ulovlige angrepet i at kontrolløren tar tak i passasjerens kropp eller klær, er det i minste fall «nødvendig» å kunne rive seg løs, eventuelt ved å ta tak i kontrollørens armer for å få hen til å slippe taket. Også her vil det fort bli «nødvendig» for passasjerens å ta i bruk sterkere midler dersom forsøket ikke er tilstrekkelig, avhengig av hvordan kontrolløren reagerer på motstanden.

Kontrollørens adgang til nødverge er betinget av at passasjerens motsetter seg kontrollørens rettmessige inngrep. I praksis innebærer dette at det skal mindre til for at kontrollørens nødvergehandling er «nødvendig», angrepet kontrolløren avverger gjerne er av grovere karakter enn angrepet passasjerens er utsatt for.

4.2.5. Krav til proporsjonalitet

Bli nødvergehandlingen vurdert til å være «nødvendig», blir spørsmålet om handlingen også oppfyller kravene til proporsjonalitet i § 18 første ledd bokstav c. Handlingen som avverger det ulovlige angrepet er bare foretatt i nødverge når den:

- c. ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld.

Ordlyden gir anvisning på en forsvarlighetsstandard som må vurderes ut fra nærmere angitte kriterier. At handlingen ikke må gå «åpenbart ut over» hva som er forsvarlig tydeliggjør at den som forsvarer seg mot et ulovlig angrep i utgangspunktet har en bred skjønnsmargin å operere innenfor. Dette støttes av forarbeidene til dagens nødvergebestemmelse, hvor det heter at «den angrepne skal ha rikelige marginer i sin vurdering av hva som er etisk forsvarlig» når handlingen skal foretas.¹⁵⁸ Nøyaktig hva handlingen kan gå ut på må

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 421

imidlertid avgjøres ut fra en bred vurdering av de kriteriene lovteksten angir; «hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld.»

Hva slags interesse som krenkes og hvor stor skade henholdsvis angrepshandlingen og nødvergehandlingen kan gjøre på denne interessen, avhenger av karakteren på de ulike aktuelle handlingene. De typiske interessene som er i spill i de fysiske konfrontasjonene mellom passasjer og kontrollør er *fysisk integritet* og *bevegelsesfrihet*.¹⁵⁹ Hvor farlig angrepet og nødvergehandlingen er i relasjon til den kroppslige integriteten må avgjøres blant annet ut fra betraktninger rundt intensiteten på handlingen og hvor på kroppen voldshandlingen er rettet mot. Når det gjelder vektingen av bevegelsesfrihet som interesse, er det verdt å merke seg at inngrepet i bevegelsesfriheten *som utgangspunkt* er begrenset i tid gjennom kravet til forholdsmessighet i tilbakeholdsbestemmelsene.¹⁶⁰ Til dette kommer også angrepet på bevegelsesfriheten skjer i en situasjon hvor politiet er ment å dukke opp innen kort tid.¹⁶¹ Det er altså i utgangspunktet ikke snakk om noe svært alvorlig skadefølge på passasjerens bevegelsesfrihet det er snakk om. Dette kan imidlertid endre seg om situasjonen utvikler seg på en måte som gjør at straffeprosesslovens pågripelsesregler kommer til anvendelse.¹⁶²

I vurderingen av om nødvergehandlingen er forsvarlig skal det også legges vekt på «angriperens skyld». Tar man utgangspunkt i kontrollørens eventuelle «angrep» på en passasjer, vil momentets vekt kunne variere etter hva slags kompetansebrist som gjør angrepet «ulovlig». Er det snakk om en situasjon hvor kontrolløren helt mangler kompetanse til å utføre tilbakehold, er det i sakene før HR-2020-2126-A mye som taler for å ikke legge skylden for dette på kontrolløren. Som redegjort for i punkt 3.3 har lovgivningen fått en uheldig utforming med hensyn til å klargjøre hvem det er som har kompetanse. Dette må i hvert fall kunne ha vært vektlagt i saker om fysisk konfrontasjon mellom kontrollør og passasjer før HR-2020-2126-A, som avklarte kompetansespørsmålet: Fram til dommen falt har innleide vektere handlet i god tro om sin kompetanse. Saken stiller seg annerledes ved manglende kompetanse i dag, hvor innleide kontrollører må forventes å vite om de har nødvendig kompetanse eller ikke. Er det snakk om en kompetanseoverskridelse med hensyn til om de materielle vilkårene for tilbakehold er oppfylt, er det mindre grunn til å vise

¹⁵⁹ Se nærmere i 5.2. om vernet av disse interessene

¹⁶⁰ Se punkt 3.4.

¹⁶¹ Se punkt 3.4.

¹⁶² Men dette forutsetter altså at passasjereren foretar et «ulovlig angrep» overfor kontrolløren, som kan føre til at det foreligger «skjellig grunn til mistanke» om en straffbar handling jf. strpl. § 171

forståelse overfor kontrollørens handling: Dette er begrensninger i maktutøvelsen vi må kunne forvente at en profesjonsutøver holder seg innenfor.¹⁶³ I slike tilfeller bør det følgelig kunne ha stor betydning for forsvarlighetsvurderingen at det er kontrollørens «skyld» at situasjonen eskalerer.

I en situasjon hvor det foreligger et «ulovlig angrep» på en passasjer fra en kontrollør, kan det også være aktuelt å legge vekt på om passasjerens har skyld i at situasjonen oppstår.¹⁶⁴ Et mulig grunnlag for å klandre passasjerens kan være at vedkommende ikke har oppfylt sin kontraktsrettslige forpliktelse til å betale tilleggsgebyr eller oppgi personalia (forutsatt at vilkårene for at disse forpliktelsene inntreffer er oppfylt).¹⁶⁵ Forutsatt at det ikke foreligger noe «ulovlig angrep» fra kontrollørens side før passasjerens nekte å identifisere seg, bidrar passasjerens nektelse til å skape situasjonen hvor fysiske konfrontasjoner gjerne skjer. Nektelse av å oppfylle den kontraktsrettslige forpliktelsen er i en slik situasjon imidlertid bare en årsak til at det skjer et «angrep», ikke at angrepet er «ulovlig»: Nektelsen har ingen innvirkning på om kontrolløren overskrider sin kompetanse etter tilbakeholdshjemlene. Til tross for at passasjerens bidrar til å skape situasjonen ved å foreta en rettsstridig handling, bør man altså være varsom med å tillegge dette vekt i forsvarlighetsvurderingen.

Der det foreligger et «angrep» mot kontrolløren fra passasjerens side, og kontrolløren har holdt seg innenfor sin kompetanse, må det imidlertid kunne tillegges vekt i forsvarlighetsvurderingen at passasjerens nekte å rette seg etter kontrollørens lovlige tilbakeholdshandling. I en slik situasjon er det alene passasjerens ulovlige angrep som er foranledningen til den fysiske konfrontasjonen. Gitt at kontrolløren har holdt seg innenfor sin kompetanse er det heller ingen «skyld» hos kontrolløren som kan vektlegges i vurderingen. Rolleforventningen til kontrolløren vil imidlertid også her spille inn som en skjerpande faktor i hvor mye makt kontrolløren kan anvende for å avverge passasjerens angrep, jf. over.

¹⁶³ Dette er et utslag av at man i teorien gjerne stiller større krav til vektere i forsvarlighetsvurderingen i § 18 første ledd bokstav c, se eksempelvis Grønning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 459. Ut fra likhetsbetraktninger er det her liten grunn til å gjøre forskjell på kontrollører ansatt i transportselskapene og innleide vektere: Når de er satt til å gjøre denne typen oppgave, må vi ha samme rolleforventning til begge grupper.

¹⁶⁴ Grønning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 459

¹⁶⁵ Disse forpliktelsene følger av transportavtalen mellom passasjer og transportselskap, og er helt uavhengige av spørsmålet om kontrollørens personelle kompetanse. Om kontrolløren formelt mangler kompetanse til å holde passasjerer tilbake etter yrkestransportlova/jernbaneloven kommer derfor ikke på spissen

Har passasjerer eller kontrolløren foretatt et «ulovlig angrep» mot den andre parten, og angrepet ikke kan rettferdiggjøres etter § 18, blir spørsmålet om handlingen kan føres inn under et straffebed. Dette blir behandlet i det følgende.

4.3. Kontrollørens strafferettslige vern

4.3.1. Det generelle vernet mot vold

Billettkontrollører er, som alle andre, beskyttet av straffelovens generelle straffebed mot vold. Grunnbestemmelsen er § 271 (kroppskrenkelse), som rammer den som «øver vold mot en annen person eller på annen måte krenker ham fysisk.». Dette straffebedet er også hyppig anvendt i rettspraksis mot passasjerer som motsetter seg å bli holdt tilbake i forbindelse med billettkontroll.¹⁶⁶ Det er også § 271 domstolene har falt tilbake på når § 286 (vold mot særskilt utsatte yrkesgrupper) ikke har vært anvendelig.¹⁶⁷ Straffebedene kan imidlertid anvendes i idealkonkurrens.¹⁶⁸

Forutsatt at gjerningspersonen har tilstrekkelig forsett etter strl. § 21 jf. § 22, og det ikke foreligger omstendigheter som fritar for straffansvar, vil § 271 typisk komme til anvendelse ved direkte fysisk kontakt i form av slag, spark, dytting el., eller om passasjerer kaster gjenstander mot kontrolløren.¹⁶⁹ Men også mindre intense fysiske handlinger vil etter en «konkret vurdering» kunne kvalifisere som straffbare etter bestemmelsen.¹⁷⁰ Er den fysiske integritetskrenkelsen grov, eller fører den til konsekvenser i form av «skade» for kontrolløren, vil også strl. §§ 272 til 274 kunne være anvendelige.¹⁷¹

Straffebedet i § 271 åpner i andre ledd for at en kroppskrenkelse «kan» gjøres straffri gjennom reglene om provokasjon eller retorsjon. Dette kan være svært aktuelt i fysiske konfrontasjoner hvor begge parter begår det som objektivt sett faller innenfor gjerningsbeskrivelsen i § 271. Provokasjon ble vurdert i blant annet HR-2020-2126-A.¹⁷² Om

¹⁶⁶ Se eksempelvis HR-2020-2126-A og LB-2021-11535

¹⁶⁷ Se nærmere om § 286 i punkt 4.3.2. HR-2020-2126-A er et eksempel på at § 271 ble anvendt når § 286 ikke var anvendelig

¹⁶⁸ Se LB-2020-179773

¹⁶⁹ Se Jacobsen, Husabø, Gröning og Strandbakken (2020) s. 35-36

¹⁷⁰ Se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 173

¹⁷¹ Hensikten her er ikke å redegjøre for den nedre grensen for grove overtredelser eller kroppsskade, og jeg går derfor ikke nærmere inn på disse grensespørsmålene. Som eksempel på at også andre voldsstraffebed enn § 271 har vært aktuelle i disse sakene, se domfellelsen for § 272 i LB-2017-116045

¹⁷² Se dommen avsnitt 33

handlingen skal gjøres straffri som følge av provokasjon beror på en vurdering av «en avveining av kroppskrenkelsens grovhet sammenholdt med hvilken provokasjon som har utløst den».¹⁷³ Også vurderingen av retorsjon beror på en skjønnsmessig vurdering av handlingenes relative forholdsmessighet.¹⁷⁴ Den skjønnsmessige vurderingen av frifinnelse på grunnlag av provokasjon eller retorsjon i tilfellene det her er snakk om, vil i stor grad måtte følge de samme argumentasjonslinjene som spørsmålet om en handling vil være proporsjonal etter § 18 første ledd bokstav c.¹⁷⁵ Jeg går derfor ikke nærmere inn på denne vurderingen her.

4.3.2. Straffeloven § 286 – vern mot særskilt utsatte yrkesgrupper

4.3.2.1. Generelt

I kraft av virksomheten billettkontrollører utfører, er de også strafferettslig vernet gjennom strl. § 286. Straffebudet gjelder den som «ved vold søker å påvirke yrkesutøvelsen til en person fra en særskilt utsatt yrkesgruppe».

Voldsbegrepet i § 286 skal tolkes likt som det samme uttrykket i strl. (1902) § 127 (vold mot offentlig tjenestemann),¹⁷⁶ og det skal følgelig noe mindre til for at en handling utgjør «vold» etter strl. (2005) § 286 enn § 271.¹⁷⁷

Hvem som omfattes av uttrykket «særskilt utsatt yrkesgruppe» er legaldefinert i bestemmelsens andre ledd, hvor det i bokstav b fremgår at «personer som forestår allment tilgjengelig persontransport, som for eksempel jernbane, tunnelbane, trikk, buss, drosje eller ferge» er omfattet. Forarbeidene til § 286 legger til grunn at billettkontrollører omfattes av formuleringen i bokstav b.¹⁷⁸ Dette er videre slått fast av Høyesterett i HR-2020-2126-A, hvor det også legges til at kontrollørens formelle tilknytning til transportselskapet ikke har betydning for det strafferettslige vernet.¹⁷⁹ Også innleide vektere som driver billettkontrollvirksomhet er følgelig omfattet.

¹⁷³ HR-2020-2126-A avsnitt 33

¹⁷⁴ Jacobsen, Husabø, Grøning og Strandbakken (2020) s. 45

¹⁷⁵ Behandlet i 4.2.5. Også i vurderingen av provokasjon og retorsjon kommer det inn elementer av rolleforventning til de ulike aktørene i konflikten, se Jacobsen, Husabø, Grøning og Strandbakken (2020) s. 44-45

¹⁷⁶ Se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 202

¹⁷⁷ Grøning og Jacobsen (2022) (lovkommentar)

¹⁷⁸ Se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 147 og 436

¹⁷⁹ Se dommen avsn. 13

4.3.2.2. Betydningen av manglende kompetanse for vilkåret «yrkesutøvelse»

Vilkåret «søker å påvirke yrkesutøvelsen» har en særlig interesse i tilfeller av fysisk konfrontasjon mellom billettkontrollører og passasjerer. I HR-2020-2126-A frifant Høyesterett passasjereren for brudd på § 286 på bakgrunn av at kontrolløren, som innleid vokter, ikke hadde nødvendig personell kompetanse til å holde igjen passasjereren: Passasjerens handlinger ble derfor ikke ansett å være rettet mot kontrollørens «yrkesutøvelse».

Høyesteretts løsning må legges til grunn i tilsvarende saker i fremtiden. Jeg ønsker likevel å knytte noen kommentarer til løsningen Høyesterett landet på i spørsmålet om § 286 får anvendelse til tross for manglende personell kompetanse hos kontrolløren:

Høyesteretts løsning bygget i stor grad på en paralleltolkning av to dommer som gjaldt strl. (1902) § 127¹⁸⁰ (vold mot offentlig tjenestemann): Rt. 1996 s. 654 A og Rt. 2007 s. 632 A.¹⁸¹

I Rt. 1996 s. 654 A kom Høyesterett til at strl. (1902) § 127 kom til anvendelse i et tilfelle hvor offentlige tjenestemenn fra Kystvakten hadde handlet utenfor sin kompetanse. Tiltalte ble likevel funnet skyldig etter § 127 for å ha skutt mot Kystvaktens tjenestemenn.

Tjenestemennene hadde forsøkt å stanse det de mente var ulovlig fiske, til tross for at det ikke fantes hjemmel for å stanse fisket i det aktuelle tilfellet. Til tross for at hjemmelsgrunnlaget for tjenestemennenes inngrep sviktet, var det avgjørende at tjenestemennene «handlet pliktmessig innenfor det oppdrag de var beordret til å vareta»,¹⁸² og § 127 var derfor fremdeles anvendelig. I Rt. 2007 s. 632 A hadde en togekspeditør med makt fjernet en passasjer fra et tog fordi passasjereren ikke hadde gyldig billett. Passasjereren sto tiltalt etter § 127 for å ha sparket ekspeditøren i situasjonen som oppstod. Det var ikke tvilsomt at ekspeditøren falt innenfor kretsen av personer som var vernet § 127,¹⁸³ men Høyesterett frifant tiltalte på bakgrunn av at ekspeditørens handlemåte lå utenfor det som var hans egentlige yrkesfunksjon: Ekspeditøren hadde i sin rolle aldri noe legitimt grunnlag for å benytte makt som virkemiddel, og voldshandlingen mot ham var derfor ikke rettet mot en «Tjenestehandling» i § 127 sin forstand.

Ut fra dette sluttet Høyesterett i HR-2020-2126-A seg til at det går et skille mellom (i) tilfeller der yrkesutøveren overskrider en kompetanse hen er tillagt, og (ii) tilfeller der

¹⁸⁰ Som strl. (2005) § 286 er en delvis videreføring av, se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 436

¹⁸¹ Se HR-2020-2126- A avsnitt 30-32

¹⁸² Rt. 1996 s. 654 A, på s. 660

¹⁸³ Rt. 2007 A s. 632 avsnitt 12

«yrkesutøveren» ikke er tillagt kompetanse overhodet.¹⁸⁴ Grovt sett kan man si at skillet går mellom tilfeller der den manglende kompetansen er *personell*, og der den manglende kompetansen er *materiell*.¹⁸⁵

Frifinnelsen for brudd på strl. (2005) § 286 i HR-2020-2126-A bygger på synsvinkelen fra Rt. 2007 s. 632 A: Når den innleide vekteren som utførte billettkontroll ikke hadde den nødvendige personelle kompetansen til å holde tiltalte tilbake, var det ikke en legitim «yrkesutøvelse» i § 286 sin forstand, og de objektive vilkårene for straffansvar etter bestemmelsen var derfor ikke oppfylt.¹⁸⁶ Denne løsningen er imidlertid ikke umiddelbart lett å forene med de to dommene Høyesterett henter bidrag fra. Dersom skillet mellom hva som er en legitim «yrkesutøvelse» i § 286 sin forstand går mellom *totalt fravær* av kompetanse på den ene siden (slik som tilfellet var i Rt. 2007 s. 632 A), og *overskridelse* av kompetanse på den andre siden (slik som i Rt. 1996 s. 654 A), kunne spørsmålet for Høyesterett i HR-2020-2126-A vært stilt omtrent slik: «Har innleide vektere under visse forutsetninger anledning til å holde tilbake passasjerer, og ligger det innenfor arbeidsoppdraget til den forulempede vekteren å holde tilbake passasjerer?». Ettersom forarbeidene til tilbakeholdsbestemmelsene uttrykkelig forutsetter at transportselskapene kan la seg bistå av innleide vektere,¹⁸⁷ og fornærmede i dette tilfellet var leid inn for å drive billettkontroll, må svaret på begge spørsmål opplagt være «ja». Slik sett likner tilfellet i HR-2020-2126-A mer på tilfellet i Rt. 1996 s. 654 A enn tilfellet i Rt. 2007 s. 632 A: Vekteren *hadde* på nærmere vilkår adgang til å utøve denne typen myndighet, og utøving av slik myndighet ligger i tillegg *helt i kjernen* av arbeidsoppgaven vekteren er satt til å gjøre av transportselskapet. At vekteren nettopp er satt til å gjøre denne oppgaven gjør også at å holde tilbake passasjerer faller klart innenfor ordlyden «yrkesutøvelse».

Når Høyesterett inntar det standpunktet de gjør, skyldes dette at situasjonen, etter førstvoterendes syn, «må likestilles med det å mangle kompetanse i utgangspunktet» fordi det var gjort «en feil ved selve organiseringen av billettkontrollvirksomheten».¹⁸⁸ «Feilen» Høyesterett sikter til er at det skulle ha vært en representant fra transportselskapet til stede ved

¹⁸⁴ HR-2020-2126-A avsnitt 31

¹⁸⁵ Hva jeg legger i disse begrepene er redegjort for i punkt 4.2.1. Sondringen er ikke helt entydig: Yrkesutøveren kan for eksempel med forsett gå langt utenfor det hen har materiell kompetanse til, og vil da ikke nødvendigvis ha vern etter strl. (1902) § 127 eller strl. (2005) § 286.

¹⁸⁶ HR-2020-2126-A avsnitt 31–32

¹⁸⁷ Se Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35

¹⁸⁸ HR-2020-2126-A avsnitt 31

kontrollen; først da inntretr ifølge forarbeidene vokterens personelle kompetanse til å holde tilbake passasjerer. Særegenhetene ved hvordan lovgiver har valgt å tildele kompetanse i tilbakeholdsbestemmelsene blir her svært synlig: Bestemmelsene tildeler ikke kompetanse til ‘personkrets A og personkrets B’, men til ‘personkrets A, og personkrets B *på nærmere betingelser*’. Denne formen for kompetansetildeling bidrar til at tilfellet i HR-2020-2126-A ikke fullt ut er parallell med tilfellene i verken Rt. 1996 s. 654 A eller Rt. 2007 s. 632 A, der skillet mellom personell og materiell kompetanse var tydeligere. Ingen av de tidligere dommene tok stilling til hvilken virkning det har at fornærmedes manglende personelle kompetanse *er en konsekvens av at en betingelse ikke er oppfylt*. Dette svekker etter mitt syn vekten av bidraget man legitimt kan hente fra de to dommene i spørsmålet Høyesterett tok stilling til i HR-2020-2126-A, og Høyesterett burde derfor også sett hen til andre kilder for å løse spørsmålet.

Vedtakelsen av § 286 bygget på en erkjennelse av at enkelte yrkesgrupper «utfører viktige samfunnsoppgaver som medfører en bred kontaktflate mot en ubestemt krets av personer.»¹⁸⁹ Formålet med bestemmelsen er med andre ord å sikre et økt strafferettslig vern for personer som i sin samfunnsviktige virksomhet ikke kan kontrollere hvem de møter, og som følgelig er særlig utsatt for vold og trusler fra fremmede. Dette formålet treffer særlig godt på personer som driver kontrollvirksomhet rettet mot et bredere publikum, ettersom slik virksomhet lett kan oppfattes negativt av de som kontrolleres. Skal dette formålet oppfylles på en effektiv måte, er det imidlertid sentralt at vernet treffer personer og virksomhet det er rimelig at samfunnet beskytter særskilt.

Personer som uoppfordret påtar seg oppgaver som overhodet ikke hører til deres yrkesutøvelse,¹⁹⁰ eller som går langt utenfor den materielle kompetansen de er tillagt av lovgiver, kan ikke ha noen rimelig forventning til at samfunnet gjennom straffelovgivningen gir dem et særskilt vern. Men dette er ikke tilfellet for innleide vekttere som frem til HR-2020-2126-A foretok tilbakehold av passasjerer. Disse har rettet seg etter oppdraget transportselskapene (i offentlig regi og underlagt offentlig kontroll)¹⁹¹ har gitt dem. Eventuelle mangler ved den personelle kompetansen i hvert enkelt tilfelle, har skyldtes feil

¹⁸⁹ Se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 146. Uttalelsen gjelder direkte utarbeidelsen av strl. (2005) § 265 (særskilt vern mot trusler ol. for enkelte yrkesgrupper), men den er vist til under behandlingen av rekkevidden av § 286, se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 202

¹⁹⁰ Sammenliknet togekspeditøren i Rt. 2007 s. 632 A

¹⁹¹ Se punkt 5.3.

lovanvendelse hos oppdragsgiver og har i liten grad vært synlig utad. Ut fra formålet med det økte strafferettslige vernet, og hensynene som begrunner at billettkontrollører skal ha et særskilt strafferettslig vern, virker det svært formalistisk å tolke «yrkesutøvelse» i § 286 så snevert at enhver manglende personell kompetanse hos yrkesutøveren gjør at vernet faller bort. Etter min mening er det derfor grunnlag for å kritisere Høyesterett for at de ikke går nærmere inn på formålet bak det særskilte vernet som oppstilles i § 286, all den tid anvendelse av straffebudet i det konkrete tilfellet lar seg forene med bestemmelsens ordlyd.

Følger man Høyesteretts løsning, må det uansett være klart at det er avsagt en rekke fellende dommer for brudd på § 286, som heller burde vært subsumert under § 271. Som eksempel kan nevnes TOSLO-2017-35458¹⁹² og LG-2019-124962.

4.4. Passasjerens strafferettslige vern

4.4.1. Det generelle vernet mot vold

Passasjerer har det samme strafferettslige vernet etter de alminnelige voldsbestemmelsene i straffeloven som billettkontrollører. Også her er det strl. § 271 som er det primære straffebudet. Ettersom jeg har redegjort nærmere for innholdet i straffebudets handlingsnorm i punkt 4.3.1., går jeg ikke nærmere inn på innholdet her.

I en situasjon hvor kontrolløren forsettlig overtrer handlingsnormen i § 271, og handlingen ikke kan rettfærdiggjøres gjennom nødverge eller tilbakeholdsreglene, foreligger det en straffbar handling fra kontrollørens side.

¹⁹² Anken over fellende dom for § 286 nektet fremmet i LB-2017-092396

4.4.2. Straffeloven § 254 – frihetsberøvelse

Kontrollørens tilbakeholdshandling innebærer å hindre passasjerer i å forlate transportmiddelet eller stasjonsområdet. Dersom kontrolløren handler utenfor sin kompetanse,¹⁹³ kan dette aktualisere straffebed som tar sikte på å verne individets rett til å bevege seg fritt.

Det mest nærliggende straffebedet er strl. § 254 (frihetsberøvelse):

Den som ved innesperring, bortføring eller på annen måte rettsstridig fratar noen friheten, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Vurderingen av om handlingen er «rettsstridig» svarer til vurderingen av om kontrolløren har holdt seg innenfor rammene av tilbakeholdsbestemmelsene eller nødvergebestemmelsen i § 18.

De objektive straffbarhetsvilkårene i § 254 krever at kontrolløren «fratar [passasjerer] friheten». Dette kan skje «ved innesperring, bortføring eller på annen måte». I tilbakeholdstilfellene er det som utgangspunkt alternativet «innesperring» som er den mest aktuelle berøvelsesmåten: Kontrolløren stiller seg for eksempel i veien slik at passasjerer ikke kommer seg ut av transportmiddelet. At også frihetsberøvelse «på annen måte» rammes, gjør at tilfeller hvor kontrolløren holder noen tilbake på stasjonsområder også faller innenfor ordlyden. Det sentrale er at det legges fysiske hindre i veien for passasjerens utøvelse av sin bevegelsesfrihet.¹⁹⁴

Det er sikker rett at ikke enhver frihetsinnskrenkning medfører at handlingsnormen i § 254 er overtrådt. Spørsmålet beror på en «helhetsbedømmelse» av forholdet.¹⁹⁵ De sentrale elementene i helhetsvurderingen er forholdets varighet og intensitet, se eksempelvis Rt. 1995 s. 803 A. Høyesterett kom i dommen til at det forelå frihetsberøvelse selv om frihetsinnskrenkningen bare hadde vart «et kvarters tid», basert på at det var snakk om «et

¹⁹³ Se punkt 4.2.1.

¹⁹⁴ Se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 137, som blant annet nevner at noen holdes fast som eksempel på en frihetsberøvelse.

¹⁹⁵ Se Rt. 2002 s. 1707 A på side 1709. Uttalelsen gjaldt formelt grensen mellom strl. (1902) §§ 222 (som svarer til dagens § 251 (tvang)) og 223 (som svarer til dagens § 254 (frihetsberøvelse)). Dagens § 254 er en videreføring av strl. (1902) § 223, se NOU 2002: 4 s. 340, og rettspraksis tilknyttet 1902-dommen er derfor fremdeles av relevans

bastant og drastisk inngrep i fornærmedes bevegelsesfrihet». ¹⁹⁶ Gjerningspersonene hadde blant annet låst fornærmede «fast til [et jerngelender] og festet et belte rundt halsen hans så stramt at han vel ville ha blitt kvalt hvis han ikke hadde sett sitt snitt til å få en hånd imellom halsen og beltet.». ¹⁹⁷

I situasjoner hvor kontrollører holder tilbake passasjerer vil det ofte være snakk om frihetsinnskrenkninger som tidsmessig er sammenliknbare med tilfellet i Rt. 1995 s. 803 A. Dette er en naturlig følge av at forholdsmessighetsbegrensningen i tilbakeholdshjemlene setter egne rammer for hvor lenge passasjerer kan holdes tilbake. ¹⁹⁸ Et tilbakehold som utføres uten at det brukes makt mot passasjerer, eksempelvis om kontrolløren bare stiller seg i veien, vil ha en varighet og intensitet som er såpass lav at den nedre grensen for frihetsberøvelse etter § 254 neppe overskrides. Intensiteten på frihetsinnskrenkningen øker imidlertid dersom kontrolløren fysisk griper tak i passasjerer. Tilbakeholdshjemlene åpner imidlertid bare i beskjeden grad for bruk av makt, sammenliknet de skjerpene omstendighetene i Rt. 1995 s. 803 A. ¹⁹⁹ Så lenge kontrolløren holder seg innenfor rammene som følger av forholdsmessighetskravet i tilbakeholdsbestemmelsene, ²⁰⁰ vil intensiteten og varigheten på frihetsinnskrenkningen fortsatt være forholdsvis lav sammenliknet de typiske tilfellene av frihetsberøvelse at straffansvar etter § 254 neppe vil være aktuelt. Dette til tross for at det skulle foreligge andre feil ved kontrollørens kompetanse.

Går kontrolløren ut over graden av maktbruk eller de tidsmessige begrensningenes om følger av tilbakeholdsbestemmelsene, vil imidlertid intensiteten på frihetsinnskrenkningen kunne bli så høy at gjerningsbeskrivelsen i § 254 er oppfylt. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom kontrolløren holder tilbake eller «pågriper» en passasjer som yter lovlig motstand mot det som i utgangspunktet var en rettsstridig tilbakeholdshandling: Gitt at passasjerens motstand er foretatt i nødverge ²⁰¹ foreligger det ikke noe «ulovlig angrep», og kontrolløren kan følgelig ikke påberope seg noe grunnlag for den mer intensive frihetsinnskrenkningen. Kontrollørens straffansvar etter § 254 vil derfor i stor grad kunne påvirkes av karakteren på kompetansebruddet, samt om passasjerens motstand mot kontrollen er rettsstridig eller ikke.

¹⁹⁶ Se dommen s. 804

¹⁹⁷ Se dommen s. 804

¹⁹⁸ Som behandlet i punkt 3.4.

¹⁹⁹ Grensen for bruk av makt etter tilbakeholdsbestemmelsene er nærmere behandlet i punkt 3.5.

²⁰⁰ Se nærmere i punkt 3.4. og 3.5.

²⁰¹ Se punkt 4.2.

DEL III – RETTSPOLITISK ANALYSE

5. Tilbakeholdsrettens rettslige kontekst

5.1. Innledning

Hittil har jeg sett på bakgrunnen for at tilbakeholdsretten kom inn i lovgivningen, hva som er grensene for adgangen til å holde tilbake passasjerer, og hvordan fysiske konfrontasjoner mellom kontrollører og passasjerer skal bedømmes strafferettslig. Disse elementene er viktige puslespillbiter i den videre rettspolitiske drøftelsen, fordi de kan bidra til en bedre forståelse av hva slags ordning tilbakeholdsretten er, og hvordan den samspiller med andre rettsregler.

Når jeg nå går over til en mer rettspolitisk analyse av tilbakeholdsretten og «sniking», er det imidlertid også behov en dypere forståelse av hvordan tilbakeholdsretten henger sammen med det større rettslige systemet den inngår i: Om det kan påvises at ordningen harmonerer dårlig med verdigrunnet i systemet den inngår i, kan dette være argumenter for å endre ordningen.²⁰² Selv om det skulle vise seg at ordningen harmonerer dårlig med andre regler, kan imidlertid en nærmere analyse av den rettslige konteksten ordningen inngår i bidra til å forstå behovet for at reguleringen er som den er. En slik forståelse kan ha betydning også dersom det er grunnlag for å endre ordningen, ved at den gir innsikt i hvilke grunnleggende hensyn og forutsetninger en alternativ ordning må baseres på.

I dette kapitlet vil jeg derfor se nærmere på den rettslige konteksten som omgir tilbakeholdsbestemmelsene. Med dette mener jeg for det første hvilke interesser ordningen tar sikte på å verne, og hvilke interesser den griper inn i. Hensikten med redegjørelsen for hvilke interesser ordningen griper inn i er ikke å foreta en prøving opp mot rettsreglene som verner passasjerenes interesser, men å tydeliggjøre *at og på hvilken måte* ordningen gjør inngrep i sentrale, beskyttede rettsgoder. Jeg vil derfor i mindre grad gå inn på spørsmål rundt vilkårene for å gjøre inngrep faktisk er oppfylt etter de relevante rettighetsbestemmelsene. For det andre vil jeg se på hvordan tilbakeholdsretten forholder seg til enkelte forvaltningsrettslige, kontraktsrettslige og strafferettslige trekk ordningen henter bidrag fra eller påvirkes av.

²⁰² Se nærmere om denne formen for rettspolitisk metode i Holtermann og Rytter (2021) s. 243 flg.

5.2. Vern av og inngrep i interesser

5.2.1. Vern av interessene i det enkelte pengekrav

Tilbakeholdsrettens mest direkte funksjon er at den sikrer et pengekrav med grunnlag i avtalen mellom forbruker og transportselskap. Fordi tilbakeholdsretten kun inntreder ved krav om å betale tilleggsgebyr, er det formelt sett verdien av tilleggsgebyret som må legges til grunn for å fastslå hvor store verdier det er snakk om. Tilleggsgebyret fastsettes som regel av Samferdselsdepartementet med hjemmel i yrkestransportlova § 33 (1) eller jernbaneloven § 7, og ligger for tiden i spennet 950–1150 kr.²⁰³

Hvert enkelt pengekrav utgjør ingen stor økonomisk verdi i seg selv, men til sammen utgjør tapte billettinntekter og ubetalte gebyrer svært store summer. Tall fra kollektivselskapet Ruter viser at selskapet taper rundt 500 millioner kroner i året i tapte billettinntekter som følge av «sniking».²⁰⁴ Tilsvarende beregninger viser at Ruter etter Høyesteretts dom i HR-2020-2126-A taper 12-13 millioner kroner i året i tapte gebyrinntekter, som følge av at innleide kontrollører ikke kan holde tilbake passasjerer.²⁰⁵

Fordi noe av avhandlingens siktemål er å skape bedre en bedre forståelse av håndhevingsproblematikken ved «sniking», er det etter mitt syn ikke tilstrekkelig å tilnærme seg verdien på pengekravet fra en så formell synsvinkel. Særlig i lys av utslagene ordningen har i praksis, er det viktig å se hen til hvordan kravet om å betale gebyr oppfattes av passasjerene som blir tatt uten gyldig billett.

Det er særlig to forhold som gjør det særlig interessant å se dette fra passasjerenes perspektiv. For det første er det snakk om en sanksjon som inntreder på nærmest rent objektivt grunnlag: Som vi så i 3.2 inntreder plikten til å betale gebyr utelukkende basert på at passasjerer ikke kan fremvise «gyldig billett»²⁰⁶ ved kontroll. Gebyret sanksjonerer derfor like gjerne en forglemmelse eller misforståelse som en villet snikehandling: Passasjerer kan rent faktisk ha betalt for billett, men likevel ilegges gebyr. Det finnes heller ingen differensiering i gebyrsatsen mellom tilfeller hvor passasjerer har sneket med vilje, og tilfeller hvor billett er

²⁰³ Størrelsen på gebyret avhenger av om man betaler på stedet eller gjennom faktura, se f.eks. ATBs reisevilkår punkt 6.2

²⁰⁴ Kollektivtrafikkforeningen (2021) s. 3

²⁰⁵ Kollektivtrafikkforeningen (2021) s. 6

²⁰⁶ Jf. yrkestransportlova § 33 (2) og jernbaneloven § 7a

betalt men ikke kan fremvises.²⁰⁷ For det andre er grunnlaget for å betale gebyr en standardavtale forbruker ikke har noen adgang til å påvirke, og som inngås uten noen form for forutgående forhandling.²⁰⁸

Avtalen mellom forbruker og transportselskap går i utgangspunktet ut på transport mot et vederlag som er betydelig mindre enn verdien på gebyret. Tar man utgangspunkt i den dyreste formen for billett per reise, en enkeltbillett for en voksen person uten rett til honnørrabatt, er den aktuelle verdien ca 40 kr.²⁰⁹ Verdien vil imidlertid være mindre dersom man tar utgangspunkt i at passasjerer er student, ungdom, barn, har krav på honnørrabatt, eller om det er snakk om en periodebillett (som gir kvantumsrabatt per reise).²¹⁰

Under disse omstendighetene er det ikke rart om det oppstår et misforhold i oppfatningen av hvilken økonomisk verdi tilbakeholdsretten faktisk ivaretar: Transportselskapene vil mene det er verdien på gebyret, mens passasjerer fort vil oppfatte at de blir holdt tilbake basert på verdien av en enkelt billett.

5.2.2. Vern av større samfunnsinteresser

5.2.2.1. Kollektivtilbudet

Bak de økonomiske interessene håndhevingen mot «sniking» skal verne, ligger det viktige samfunnsinteresser. De store beløpene som årlig går tapt, er beløp som forutsetningsvis ville kommet kollektivtilbudet til gode. Kollektivtransport er en svært viktig tjeneste for svært mange mennesker i Norge, ved at den bidrar til mobilitet for mange som ikke disponerer bil i hverdagen. Et så viktig tilbud blir fort skadelidende av de store inntektene som forsvinner ved «sniking».

Straffeloven § 192 er et eksempel på at lovgiver gjennom straffelovgivningen har anerkjent kollektivtransport som et svært viktig kollektivt gode. Er konsekvensene store nok, fastsetter bestemmelsen straff for det å «ødelegge, skade eller sette ut av virksomhet [...] et anlegg for

²⁰⁷ Et unntak fra dette er at enkelte transportselskaper opererer med en ordning hvor fremvisning av bevis på rett til rabattert billett i etterkant av kontrollen gjør at gebyret settes ned, se f.eks. AtBs transportvedtekter punkt 6.2

²⁰⁸ Se nærmere i 5.4

²⁰⁹ Prisen varierer noe mellom ulike transportselskaper. Enkeltillett koster per i dag 39,- kr. hos Ruter for reise innenfor én sone se Ruters billettpriser <https://ruter.no/kjop-billett/billetter-og-priser/>

²¹⁰ Se eksempelvis Ruters billettpriser: <https://ruter.no/kjop-billett/billetter-og-priser/>

[...] samferdsel.» Det å snike på kollektivtransport må sies å ligge et godt stykke unna det som rammes av bestemmelsen, men straffeleggingen er med på å understreke kollektivtransportens sentrale rolle i det moderne samfunnet, og i forlengelsen hvor viktig finansieringen av tilbudet er.

5.2.2.2. Klima- og miljøinteresser

Politisk sett er satsningen på kollektivtransport et av tiltakene som bidrar til å lette Norges klimaavtrykk og hindre luftforurensning i de store byene, fordi kollektivtransport fungerer som et alternativ til transportmidler med et større utslipp av klimagasser.²¹¹ Et fungerende kollektivtransportsystem er derfor viktig også i et klima og miljø-perspektiv, og kan bidra til at Norge oppfyller sine folkerettslige forpliktelser om å senke utslipp av klimagasser, samt de konstitusjonelle forpliktelsene etter Grunnloven § 112.

Klima- og miljøinteressen er særlig nevnt i forarbeidene til tilbakeholdsbestemmelsene som en motivasjon for å innføre tilbakehold som håndhevingsmekanisme mot «sniking».²¹² Vern av denne interessen er imidlertid noe avledet enn det direkte vernet tilbakeholdsbestemmelsene gir pengekravene i hvert enkelt tilbakehold. Klima- og miljøinteressen står nok noe tilbake for interessene som går ut på effektivitet i finansieringen av kollektivtransporten.

5.2.2.3. Vern av moralske normer?

Gebyret, og i forlengelsen tilbakeholdsretten, er ment å ha en atferdsregulerende virkning i retning av å avskrekke passasjerer fra å benytte seg av kollektivtransport uten å betale for seg.²¹³ Det er altså snakk om en *reaksjon* mot en atferd man ikke ønsker at skal forekomme, med et klart signal om å endre atferd for fremtiden. Atferden man ønsker å påvirke er overholdelse av kontraktsforpliktelsen som innebærer å betale gebyr, som i seg selv er atferdsregulerende i retning av å betale for seg på kollektivtransport.

²¹¹ Meld. St. 13 (2020–2021) s. 63

²¹² Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) pkt. 7.1

²¹³ Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) pkt. 7.1

Slik sett kan ileggelsen av gebyr, og håndhevingsmekanismen som skal sikre innkreving av gebyret, leses som et uttrykk for moralske normer i samfunnet. Disse normene kan grovt sett deles i to: Man betaler for seg for tjenester man benytter seg av, og man snylter ikke på fellesskapets midler.

Den første normen er med på å fremheve tilbakeholdsrettens vern av en kontraktsparts forventning om at motparten oppfyller sin forpliktelse.²¹⁴ Den andre normen er en konsekvens av hvordan kollektivtransporten i Norge er organisert og blir finansiert: Selskapene som driver kollektivtransporten er i hovedsak offentlig eide og driftede selskaper, og finansieringen er en blanding mellom offentlige tilskudd og billettinntekter fra betalende passasjerer.²¹⁵ Å ikke betale for seg er følgelig også en måte å sko seg på goder som fellesskapet finansierer, noe som er med på å ytterligere fremheve de kollektive interessenes betydning for håndhevelsen mot «sniking». Dette perspektivet blir særlig fremtredende i mangel av strafferettslig regulering av «sniking»: Der strl. (1902) § 403 tidligere tydelig markerte samfunnets misbilligelse mot «sniking», er misbilligelsen nå overlatt til et sivilrettslig gebyr og sivilrettslig håndhevingsmekanisme.

Skal man ivareta disse normene slik billettkontroller og gebyr er organisert i dag, er man imidlertid avhengig av at gebyrene faktisk kan inndrives, ellers blir gebyrets normative kraft undergravet.

De samme innvendingene kan imidlertid gjøres her som for interessene som ligger i pengekravene, beskrevet over: Gebyr, og derved tilbakeholdsrett, kan også ramme de som *har* betalt billett, eller som ikke har satt seg tilstrekkelig inn i transportselskapets standardvilkår med hensyn til å kjøpe *riktig* billett. I slike tilfeller slår ikke gebyrets eller tilbakeholdsrettens funksjon som uttrykk for moralske normer til på samme måte: Her kommuniserer gebyret og tilbakeholdsretten mer en misbilligelse over passasjerens uaktsomhet eller nektelse av å innrette seg lojalt til det systemet for kontroll som transportvilkårene legger opp til, uavhengig av om man faktisk har betalt for seg eller ikke.

²¹⁴ Jeg kommer tilbake til de kontraktsrettslige perspektivene i punkt 5.4

²¹⁵ Se nærmere i punkt 5.3

5.2.3. Inngrep i personopplysninger

Norsk rett verner borgernes personopplysninger på flere forskjellige måter. For det første er retten til kontroll over egne personopplysninger nedfelt i EMK art. 8²¹⁶ og Grunnloven § 102 gjennom vernet om privatliv. Aktiv informasjonsinnsamling om privatpersoner uten deres samtykke er følgelig å regne som inngrep i disse rettighetene.²¹⁷ Gjennom personopplysningsloven § 1 har Norge i tillegg gjort EUs personvernforordning (GDPR) til en del av norsk rett. Personvernforordningen stiller, sammen med personopplysningsloven, krav til enhver innsamling og behandling av personopplysninger.

Når staten verner retten til å kontrollere egne personopplysninger, bygger dette blant annet på en tanke om individets integritet og retten til å kunne være seg selv: «Det gir en mental ro eller psykisk frihet som for den enkelte kan være mer eller mindre nødvendig for å mestre å være en del av større sosialt fellesskap. Det gir også en fysisk frihet ved at individet innenfor visse områder som regnes som «private», kan opptre fritt.»²¹⁸ De færreste ønsker å miste kontrollen over hvem som har tilgang på og behandler sin private informasjon. Å oppleve at man mister kontrollen over egne personopplysninger i forbindelse med at man blir ilagt en form for sanksjon, kan derfor fremstå svært inngripende for den det gjelder.

Særlig kan det fremstå inngripende og usikkert fordi personene som krever opplysninger ikke til vanlig har noe grunnlag for dette,²¹⁹ og fordi innsamlingen ofte vil skje i påsyn av andre mennesker. Til dette kommer imidlertid at typen opplysninger det er snakk om i denne konteksten ikke er spesielt sensitiv, og at den ikke skiller seg vesentlig fra hva som er vanlig å oppgi i situasjoner hvor man inngår avtale om en ytelse.

At det både er gitt lovhjemmel til innsamlingen og at opplysningene kan behandles med grunnlag i avtalen mellom passasjer og transportselskap er klart. Ved tilnærmingen til regler som skal forhindre og regulere sanksjoner mot «sniking», er det imidlertid sentralt å ha med seg at allerede innsamlingen av personopplysninger kan fremstå inngripende for personer det gjelder.

²¹⁶ EMK (inkludert tilleggsprotokollene jeg vil vise til underveis i fremstillingen) er gjort til norsk lov gjennom Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2

²¹⁷ Aall (2022) s. 240

²¹⁸ Aarli (2005) s. 538

²¹⁹ Se nærmere i punkt 5.5.

5.2.4. Inngrep og innskrenkninger i bevegelsesfriheten

Retten til å bevege seg fritt er vernet i Grl. § 106 og i EMK art. 8 og tilleggsprotokoll nr. 4 art. 2. I tillegg verner Grl. § 94 og EMK art. 5 retten til å ikke bli vilkårlig frihetsberøvet. Retten til å holde tilbake passasjerer i billettkontroll, og situasjonene som kan oppstå når passasjerer holdes tilbake, kan støte mot flere av disse rettighetsbestemmelsene.

Enkeltmenneskets bevegelsesfrihet er en del av hvert enkelt individs selvbestemmelsesrett eller *autonomi*, en del av frihetsidealet som ligger til grunn for rettsordenens verdigrunnlag.²²⁰ Adgangen til å selv råde over egen kropp, i dette tilfellet valget om hvor kroppen skal bevege seg hen, er en sentral del av denne autonomien. Rettigheten er selvsagt i en rettsstat, noe vernet etter Grunnloven og EMK tydeliggjør. Å bli pålagt innskrenkninger på denne autonomien kan være skremmende i seg selv. Særlig skremmende er det når pålegget kommer med en (implisitt) trussel om at innskrenkningen kan håndheves med fysisk makt. Situasjonen pålegget kommer i i tilbakeholdstilfellene kan være med på å styrke hvor sterkt innskrenkningen føles, selv om innskrenkningen ikke nødvendigvis utgjør en frihetsberøvelse: Personen pålegget retter seg mot befinner seg typisk i et lukket transportmiddel, en buss eller en trikk, som er i bevegelse. Ønsker man å gå av har man altså i utgangspunktet ikke kontroll over hvor man beveger seg lenger. Pålegget kommer også som ledd i anvendelsen av en reaksjon som, til tross for at forholdet ikke er straffbart, bærer med seg en viss karakter av moralsk klander. Når pålegget i tillegg skjer i full offentlighet for andre passasjerer eller skuelystne, med få muligheter for kontrolløren eller passasjerer til å begrense innsyn eller vente på politiet på en mindre sjenerende plass. De konkrete omstendighetene ved et tilbakehold kan altså bidra til at inngrepet oppleves sterkere enn en innskrenkning i bevegelsesfriheten helt generelt kan være.

For at det skal foreligge en situasjon der noen «berøves friheten» etter Grl. § 94 og EMK art. 5, kreves det noe mer enn en kortvarig innskrenkning i noens bevegelsesfrihet. Tersklene for hva som er å regne som frihetsberøvelse er ikke nødvendigvis lik for de to bestemmelsene, men innholdet i art. 5 er en sentral tolkningsfaktor for innholdet i Grl. § 94. Sammenliknet EMDs praksis rundt spørsmålet om hva som anses som en frihetsberøvelse, hvor særlig Engel v. Nederland står sentral, kreves det noe mer enn 10-15 minutters frihetsberøvelse for at det

²²⁰ Mæhle og Aarli (2016) s. 141–142

skal foreligge et inngrep i rettigheten.²²¹ Sammenliknet behandlingen av strl. § 254 (frihetsberøvelse) i punkt 4.4.2., som bidrar til å oppfylle statens forpliktelse til å forhindre at borgere blir utsatt for vilkårlige frihetsberøvelser, må det også i denne sammenhengen være klart at tilbakehold bare unntaksvis når en intensitetsgrad som gjør at tilbakehold kan klassifiseres som en «frihetsberøvelse». De gangene den samlede intensiteten på frihetsinnskrenkningen blir så høy at vi står overfor en «frihetsberøvelse» i Grl. § 94 og EMK art. 5 sin forstand, vil typisk være situasjoner hvor tilbakeholdshjemlene ikke strekker til.²²² Sammenliknet gjennomgangen av interessene som vernes av tilbakeholdsretten i punkt 5.2.1. og 5.2.2., bygger imidlertid slike situasjoner på helt andre hensyn.

Å fysisk sperre veien for eller gripe tak i noen er imidlertid helt klart et inngrep i noens bevegelsesfrihet etter Grl. § 106 og EMK TP 4 art. 2, ved at noen hindres i å utøve sin rett til å bevege seg fritt.

Som jeg så på i 3.5 skal tilbakehold som et utgangspunkt skje ved at kontrolløren gir passasjeren et pålegg om å forbli på stedet til politiet kan identifisere vedkommende. Også et slikt pålegg kan etter forholdene være et inngrep i bevegelsesfriheten: Så lenge et pålegg om å forbli på stedet ikke kommer fra politiet eller andre offentlige myndigheter som har et særlig grunnlag for å kreve dette,²²³ kan borgere i de fleste situasjoner velge å akseptere å bli værende eller ikke. Står borgeren reelt sett fritt, kan det virke kunstig å tale om et «inngrep».

En slik tankegang underslår etter mitt syn imidlertid hvordan tilbakeholdsretten er organisert: Privatpersoner har fått lovhjemmel til å nekte andre privatpersoner å forlate stedet i påvente av politiet, på vegne av offentlig eide selskaper eller en fylkeskommune,²²⁴ med en begrunnelse om at dette ivaretar offentlige interesser. I en slik situasjon er det særlig grunn til å anerkjenne at vi står overfor et inngrep, ettersom det offentlige ellers fort kunne organisert seg bort fra sine forpliktelser og sitt ansvar ved å delegere det som typisk er offentlige oppgaver til privatpersoner. Nettopp at det er snakk om privatpersoner, som det ikke stilles samme krav til som offentlige myndighetspersoner,²²⁵ gjør det hele mer betenkelig sett fra et

²²¹ For en nærmere redegjørelse for momentene i denne vurderingen, se Aall (2022) s. 384–390

²²² Med andre ord der reglene om pågrepelse jf. strl. § 18 andre ledd kommer til anvendelse.

²²³ Eksempelvis gjennom innbringelseshjemlene i politiloven eller de straffeprosessuelle reglene om pågrepelse i strpl. kap. 14.

²²⁴ Se nærmere i punkt 5.3.

²²⁵ Se punkt 5.5.

rettssikkerhetsperspektiv. Det avgjørende for om det foreligger et inngrep kan slik sett ikke være hvem det er som utfører handlingen, men karakteren på handlingen og hvor personen henter sin kompetanse fra. Når lovgiver har gitt privatpersoner adgang til å sette makt bak et slikt pålegg, og ordningen minner svært om den myndigheten politiet er tillagt etter politiloven²²⁶ og straffeprosessloven, står vi ganske klart overfor et «inngrep» i bevegelsesfriheten allerede ved et pålegg om ikke å forlate stedet. At lovgiver anser det som et inngrep følger også av at «inngrep» er brukt som betegnelse i tilbakeholdshjemlene.²²⁷

5.2.5. Inngrep i den fysiske integriteten

I tilfeller hvor pålegget om å forbli på stedet til politiet ankommer *ikke* etterkommes av passasjeren, har kontrolløren som nevnt en viss adgang til å anvende fysisk makt for å sørge for at passasjeren blir værende.²²⁸ Det vernede rettsgodet går i slike tilfeller over fra å være passasjerenes privatautonomi i form av bevegelsesfrihet, til passasjerenes kroppslige integritet. Også den kroppslige integriteten er et svært sentralt rettsgode, som har hatt et strafferettslig vern svært lenge, og som det er en selvfølge at en moderne rettsstat verner om.²²⁹ Den beskjedne graden av fysisk makt som kan hjemles direkte i tilbakeholdsbestemmelsene gjør at integritetskrenkelsen ikke nødvendigvis blir så stor i tilbakeholdstilfellene.²³⁰ Dette gjelder imidlertid kun i de tilfellene der det *direkte* er tilbakeholdsrettens regler som setter grensene for bruken av fysisk makt som virkemiddel. Som vist tidligere kan situasjonene få *indirekte* følger der situasjonen eskalerer og de straffeprosessuelle reglene om pågrepelse overtar. I slike tilfeller kan integritetskrenkelsen for passasjerenes del fort bli større.

²²⁶ Se eksempelvis politiloven § 7 andre ledd

²²⁷ Se yrkestransportlova § 33 og jernbaneloven § 7a

²²⁸ Jf. 3.5

²²⁹ Jacobsen, Gröning, Husabø og Strandbakken (2020) s. 28, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 183

²³⁰ Jf forarbeidenes uttalelse om at det generelt sett ikke kan tillates mer enn at kontrolløren «held i den reisande» og at man slike situasjoner bør «vere svært varsomme med å gripe inn fysisk», se Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 35–36

5.3. Forvaltningsrettslige perspektiver

Måten kollektivtransporten er organisert på kan gi viktige bidrag for å forstå hva slags ordning tilbakeholdsretten er, og hvordan også de privatrettslige interessene som ivaretas kan ha offentlig karakter. I tillegg kan forvaltningsrettslige utviklingstrekk i lys av denne organiseringen utgjøre et viktig premiss for tilnærmingen til «sniking» i fremtiden.

Dagens kollektivtrafikk er i hovedsak drevet av det offentlige, enten gjennom private selskaper heleid av det offentlige, eller gjennom egne seksjoner i kommune eller fylkeskommune. Ruter AS og Vy-gruppen AS er eksempler på det første: Ruter AS eies av Oslo kommune (60%) og Viken fylkeskommune (40%) mens Vy er heleid av staten ved Samferdselsdepartementet. Skyss er et eksempel på det andre, ettersom det er en enhet innen Vestland fylkeskommune, med ansvar for det offentlige kollektivtilbudet.

Ruter, Vy og Skyss driver ikke nødvendigvis selve kollektivtilbudet selv, ettersom selve driften ofte er satt ut på anbud til ulike operatører.

I enkelte tilfeller er det datterselskaper av administrasjonsselskapene eller andre offentlige enheter som er operatører: Eksempelvis er Sporveien AS og Unibuss AS operatører for Ruter, samtidig som Ruter eier selskapene.²³¹ Et annet eksempel er Vys eierskap i Vy Buss AS, men morselskapet Vy er selv operatør på en rekke toglinjer. For Skyss sin del samarbeider enheten med Bybanen AS, som er eid av Vestland fylkeskommune.

Ettersom driften er satt ut på anbud, er det imidlertid også en rekke kommersielle selskaper som står for driften av kollektivtrafikken, eksempelvis Nobina AS og Norgesbuss AS (busselskaper for Ruter), Tide Buss AS (buss for Skyss), og Keolis Norge AS (drifter Bybanen for Skyss).²³²

Forholdet mellom det aktuelle administrasjonsselskapet (Ruter, Skyss) og operatørene reguleres av avtalen mellom dem. For Ruter sin del var anbudskontraktene for busstrafikken

²³¹ For Unibuss AS sin del eies selskapet indirekte av Ruter gjennom Sporveien, mens Sporveien er direkte eid av Ruter

²³² Dette gjelder imidlertid kun driften av selve kollektivtilbudet: I den grad billettkontrollvirksomheten er satt ut til private aktører, er dette i kraft av avtaler direkte mellom den offentlige aktøren og private vakselskaper

«i hovedsak bruttokontrakter» i 2020.²³³ I Skyss var «[alle] kontraktar for buss og bane i Hordaland» bruttokontrakter.²³⁴ Med bruttokontrakt menes at de kommersielle operatørene får en fast betaling for å drifte kollektivtrafikken, mens alt av billettinntekter (medregnet inntekter fra gebyr for manglende billett) tilfaller administrasjonsselskapet. Motstykket er nettokontrakter, hvor operatørselskapene får billettinntektene som vederlag for drift av kollektivtransporten. Skillet er viktig for å fastslå at det i all hovedsak er det offentlige som blir skadelidende når billettinntekter går tapt. «Sniking» rammer altså i all hovedsak offentlige aktører, og ikke de kommersielle aktørene som står for selve driften av kollektivtrafikken.

Bruken av selskapskonstruksjoner i forvaltningen er ikke et nytt fenomen, og særlig forvaltningens tjenesteytende funksjon blir gjerne organisert gjennom selskaper.²³⁵ De siste årene har det vært en økende bruk av offentlig eide selskaper i dette henseende, og utviklingen kan leses som et resultat av New Public Management-organiseringen av offentlig sektor.²³⁶ Det er også i dette lyset man må lese utviklingen i retning av å sette ut billettkontrollvirksomhet til innleide vektere som i økende grad har skjedd utover 2000-tallet.²³⁷

Når det gjelder kollektivtransport generelt, er dette en form for tjenesteytelse som kan likestilles med for eksempel renovasjonstjenester utført av private selskaper på oppdrag fra det offentlige. Tilbakeholdsretten aktualiserer imidlertid, som jeg så på i punkt 5.2., en myndighet av dramatisk annerledes karakter enn det man vanligvis forbinder med offentlig tjenesteyting. Slik sett kommer skillet mellom det offentlige og det private mer på spissen når det gjelder tilbakeholdsretten enn når det gjelder andre former for delegering til private aktører: Private aktører er *normalt* henvist til å håndheve kontraktsforpliktelser gjennom kontraktsrettslige mekanismer eller innkrevingsmåter som ikke aktualiserer inngrep i så sentrale rettsgoder som tilbakeholdsretten gjør. Innskrenkninger og inngrep i borgernes bevegelsesfrihet og kroppslige autonomi er det *normalt* det offentlige som skal stå for. Denne «arbeidsfordelingen» utfordres når det ikke lenger bare er tjenesteytende virksomhet som overtas av private, men også adgangen til å gjøre inngrep i sentrale rettsgoder.

²³³ Ruters årsrapport 2020 s. 106

²³⁴ Skyss årsrapport 2019 s. 24

²³⁵ Eckhoff og Smith (2014) s. 30

²³⁶ Bjørnsen, Klausen og Winsvold (2015) s. 17–18

²³⁷ Som nevnt i kapittel 2. Se også Kollektivtrafikkforeningen, (2021) s. 6–7

I det følgende blir temaet blant annet nettopp hva det er som kan forklare at rent kontraktsrettslige mekanismer ikke strekker til som håndhevingsmekanisme overfor «snikerne».

5.4. Kontraktsrettslige perspektiver på tilbakeholdsretten

I lys av transportavtalen mellom forbruker og transportselskap, er tilbakeholdsretten en mekanisme for å tvinge den ene parten til å oppfylle sin del av avtalen. Som nevnt allerede i innledningen²³⁸ er ikke konseptet med å holde noe tilbake for å tvinge gjennom en kontraktsforpliktelse ukjent i norsk rett ellers. Dette har vi en rekke eksempler på fra annen kontraktsrett, men det er da snakk om en *rent kontraktsrettslig* form for tilbakeholdsrett: Som eksempler kan nevnes kjøps- og forbrukerkjøpslovgivningen, hvoretter både kjøper og selger har rett til å holde tilbake sin egen ytelse til motparten yter sitt, se kjøpsloven §§ 10 og 48 og Lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven) §§ 9 og 20. Disse reglene er eksempler på *detensjonsrett*.²³⁹ I tillegg til detensjonsretten finnes det regler som åpner for å holde tilbake andres ting som sikkerhet, *retensjonsrett*.²⁴⁰ Eksempler på retensjonsrett er adgangen til å holde igjen skip under bygging eller reparasjon fram til oppdragsgiver har gjort opp for seg,²⁴¹ håndverkernes adgang til å holde tilbake gjenstander som det har vært gjort arbeid på frem til oppdragsgiver yter sitt,²⁴² og serveringssteders adgang til å holde tilbake gjenstander til gjester som ikke gjør opp for seg eller stiller sikkerhet.²⁴³ I tillegg til de lovregulerte tilfellene, kan tilbakeholdsrett følge av avtale mellom partene, eller av bransjepraksis, se f.eks. Rt. 1973 s. 967 A (Spedisjon).

Felles for alle disse reglene er at de skaper et press på kontraktsparten som får noe holdt tilbake, til å oppfylle sin del av avtalen.²⁴⁴ I tillegg kan reglene i enkelte tilfeller sørge for at kontraktsparten som holder igjen noe får sikkerhet for sin egen ytelse, i tilfelle motparten ikke kan oppfylle sin del av avtalen overhodet. Slik sett kan man si at formålet med reglene både har et gjenopprettende aspekt og et atferdsregulerende aspekt: Den som påberoper seg

²³⁸ Se punkt 1.4.1.

²³⁹ Brækhus og Høgetveit Berg (2005) s. 43

²⁴⁰ Brækhus og Høgetveit Berg (2005) s. 42

²⁴¹ Se Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten (sjøloven) § 54

²⁴² Se Lov 16. juni 1989 nr. 63 om håndverkertjenester m.m for forbrukere (håndverkertjenesteloven) § 46

²⁴³ Se Lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet (serveringsloven) § 26

²⁴⁴ Brækhus og Høgetveit Berg (2005) s. 44

tilbakeholdsrett får sikret dekning for det som er avtalt, og kontraktsparten tilbakeholdsretten retter seg mot får en klar oppfordring om å yte som forutsatt. Dette er delvis parallelt med den formen for tilbakeholdsrett som er regulert i yrkestransportlova og jernbaneloven: Det å bli holdt tilbake i forbindelse med billettkontroll skaper et press om å identifisere seg slik at tilleggsgebyr kan kreves inn i ettertid. Men fordi det er snakk om å holde tilbake en *person*, er ikke gjenstanden som holdes tilbake spesielt godt egnet til å fungere som sikkerhet i tilfelle kravet aldri gjøres opp.

Nettopp det at det her er snakk om å holde tilbake en *person* er også den klare forskjellen mellom den alminnelige kontraktsrettslige tilbakeholdsretten og kollektivselskapenes tilbakeholdsrett: De lovfestede tilfellene av kontraktsrettslig tilbakeholdsrett nevnt over, tillater kun tilbakeholdsrett i *ytelser* eller *gjenstander*, ikke i personer.²⁴⁵ I tilfeller hvor ren kontraktsrettslig tilbakeholdsrett følger av annet rettsgrunnlag enn lov, er det videre antatt å gjelde begrensninger på typen aktivaer som kan være gjenstand for tilbakehold: Utgangspunktet er at løsøregjenstander med eller uten økonomisk verdi kan holdes tilbake.²⁴⁶ Fra dette utgangspunktet er det antatt å gjelde to unntak som er særlig relevante for å illustrere at tilbakeholdsrett etter yrkestransportlova og jernbaneloven er noe ganske annet enn den alminnelige kontraktsrettslige tilbakeholdsadgangen: Der tungtveiende offentlige hensyn taler mot at tilbakeholdsrett bør kunne gjøres gjeldende,²⁴⁷ og der tilbakehold vil sette et uforholdsmessig stort press på debitor.²⁴⁸ Det ligger offentlige interesser i å kontrollere når og hvordan det gjøres inngrep i så sentrale rettsgoder som kollektivselskapenes tilbakeholdsrett, ettersom det offentlige etter Grl. § 92 og EMK art. 1 har et ansvar for å sikre disse rettsgodene for borgerne. I tillegg er bevegelsesfriheten og den kroppslige autonomien, som gjennomgått i punkt 5.2., så sentrale at det neppe på alminnelig kontraktsrettslig grunnlag vil være forholdsmessig å gripe inn i dem for å sikre oppfyllelse av forpliktelser i transportavtalen. Dette tydeliggjør at tilbakeholdsretten i yrkestransportlova og jernbaneloven er noe helt annet enn den alminnelige kontraktsrettslige adgangen til å holde tilbake ytelser eller gjenstander.

²⁴⁵ Det finnes imidlertid eksempler på lovfestet tilbakeholdsrett i dyr, se Lov 16. juni 1961 nr. 12 om ymse beitespørsmål (beitelova) § 9 andre ledd. Regelen gjelder imidlertid erstatningssaker, ikke i kontraktsforhold

²⁴⁶ Brækhus og Høgetveit Berg (2005) s. 571

²⁴⁷ For eksempel ved krav om å holde tilbake legitimasjonspapirer, se Brækhus og Høgetveit Berg (2005) s. 572

²⁴⁸ For eksempel der det er et misforhold mellom kontraktsytelsen som søkes oppfylt og gjenstanden som holdes tilbake, se Brækhus og Høgetveit Berg (2005) s. 574

Den store forskjellen i hva tilbakeholdsgjenstanden er, gjør følgelig at et kontraktsrettslig perspektiv på tilbakeholdsretten er av begrenset verdi for å forstå ordningen fullt ut. Men fordi kollektivselskapenes tilbakeholdsrett er ment å håndheve en kontraktsforpliktelse, kan perspektivet likevel være med å forklare bakgrunnen for at det er behov for en mekanisme som griper inn i så sentrale rettsgoder som jeg gjennomgikk i punkt 5.2. Sett fra et kontraktsrettslig perspektiv oppstår behovet for en slik håndhevingsmekanisme som en følge av to særtrekk ved den avtalen som inngås mellom forbruker og transportselskap, og som jeg vil se nærmere på i det følgende: Hvordan avtalen inngås, og hva avtalegjenstanden er.

I norsk avtalerett er det opp til partene om og hvordan de ønsker å binde seg til en avtale, jf. Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljесerklæringer (avtaleloven) § 1 sin formulering om at reglene i loven gjelder «hvis andet ikke følger av retshandelen eller av handelsebruk eller annen sedvane». Det er med andre ord et prinsipp om formfrihet for hvordan avtaler inngås.²⁴⁹ Denne formfriheten benyttes til sitt fulle ved inngåelse av transportavtaler på kollektivtransport: Transportselskapet stiller transporttjenesten til disposisjon (et tilbud), og forbrukeren slutter seg til transportavtalen ved å ta i bruk transportmiddelet (en aksept). Vilkårene forbrukeren da aksepterer vil fremgå av transportselskapets transportvilkår, som blant annet er tilgjengelig på internett og på stasjonsområdene.²⁵⁰

Med den teknologiske utviklingen i samfunnet har det i større grad blitt adgang til å inngå avtaler på denne måten, gjerne ved å ta i bruk teknologiske løsninger som betalingsløsninger. Slike løsninger innebærer imidlertid at avtaler inngås med minimal eller ingen kontakt mellom forbruker og tjenesteyter, slik som er tilfellet ved kollektivtrafikk i dag: Tjenesteyteren har ingen idé om identiteten til personene som benytter seg av transporttilbudet. Dette har åpenbare konsekvenser for hvordan tjenesteyteren kan tilnærme seg håndheving av forbrukers forpliktelser som oppstår i kraft av kontrakten: De eksisterende reglene som ellers ivaretar tjenestetilbyderens behov for å inndrive krav forutsetter at debtors identitet er kjent, og strekker derfor ikke til som håndhevingsmekanismer for denne typen avtaler.²⁵¹

²⁴⁹ Se nærmere i Giertsen (2021) s. 51

²⁵⁰ Se eksempelvis kravet til informasjon i yrkestransportforskriften § 31 første ledd siste setning

²⁵¹ Det faller utenfor avhandlingens tema å gå nærmere inn på regler om tvangsinndrivelse av pengekrav. Anvendelse av lover som regulerer dette, blant annet Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangfullbyrdelse

Dagens betalingsløsninger og måter å inngå avtaler på lå heller ikke til grunn for lovgivers vurderinger da tilbakeholdsretten ble vedtatt. Tidligere var det enkelt å fastslå om passasjerer hadde betalt for seg eller ikke: Enten hadde passasjerer en papirbillett på seg eller ikke. I dag skjer betaling av billett ofte gjennom en app på mobiltelefon. Passasjerer har derfor i mye større grad mulighet til å løse billett om bord på transportmiddelet, uten innblanding fra personalet som forestår transporten.

At en tjenesteyter eller en selger ikke vet hvem hen handler med er ikke unikt for disse situasjonene. Dette vil for eksempel være tilfelle ved de fleste kjøp over disk. I slike tilfeller er det imidlertid ikke noe praktisk behov for en tilbakeholdsrett i ytelsen, fordi det er naturlig å se det slik at avtalen ikke blir bindende før begge parter yter sitt: Er ikke forbrukeren villig til å betale for varen der og da, inngås det ikke noen avtale overhodet, og forbrukeren får ikke ta med seg varen. Eller, for tjenestetilfellene, tjenesteyteren nekter å utføre tjenesten før tjenesten er betalt. På grunn av karakteren på ytelsen transportselskapene tilbyr, og at avtalen inngås formløst ved at forbruker tar i bruk transportmiddelet, er ikke denne løsningen mulig i tilfellene kollektivselskapenes tilbakeholdsrett retter seg mot: Det er ikke mulig å holde igjen en tjenesteytelse som allerede er påbegynt ved at forbrukeren har tatt ytelsen i bruk.

5.5. Forholdet til den private rettshåndhevelsen

5.5.1. Innledning

Dagens ordning med tilbakeholdsrett karakteriseres av at reglene tillater privatpersoner å pålegge borgere å forbli på stedet, og eventuelt håndheve pålegge med makt. Slike virkemidler anvendt av privatpersoner gjør at tilbakeholdsretten har en klar parallell til norsk retts regler om privat rettshåndhevelse. Dette bildet styrkes av at håndhevelsen tidligere ble antatt å ha grunnlag i reglene om privat rettshåndhevelse.²⁵² En nærmere analyse av tilbakeholdsreglens forhold til disse reglene kan derfor bidra til å forstå tilbakeholdsretten bedre. Hensikten her er ikke å gi en uttømmende fremstilling av reglene om privat rettshåndhevelse, men å vise noen forbindelseslinjer og avvik mellom disse reglene og tilbakeholdsretten.

(tvangsfullbyrdsloven) og Lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven), er imidlertid lite praktisk når man ikke engang kjenner identiteten på debitor.

²⁵² Som behandlet i 2.2.2.

Privat rettshåndhevelse brukes gjerne som en samlebetegnelse på regler som tillater at privatpersoner utøver myndighet som vanligvis ligger til politiet eller annen offentlig myndighet, herunder å gjøre fysiske inngrep overfor andre personer for å håndheve rettsregler eller ro og orden.²⁵³ I sin behandling av reglene om privat rettshåndhevelse tar Auglend og Mæland utgangspunkt i reglene om nødverge,²⁵⁴ nødrett,²⁵⁵ lovlig selvtakt,²⁵⁶ samt privatpersoners adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler (borgerlige pågripelser, ransaking og beslag²⁵⁷).²⁵⁸ Også andre mer spesialiserte regler kan nok, på bakgrunn av likheter i funksjon, passe inn under betegnelsen «privat rettshåndhevelse».²⁵⁹ Slike regler danner ofte grunnlaget for virksomheten til vektere, som etter vaktvirksomhetsloven § 12 ikke har noen annen adgang til bruk av makt enn andre privatpersoner.²⁶⁰

I enkelte tilfeller blir privatpersoner tildelt en begrenset politimyndighet for å ivareta konkrete oppgaver på avgrensede samfunnsområder. Hjemmel for dette finnes i politiloven § 20, og adgangen brukes for eksempel til å lette oppsyn med forvaltning av naturressurser som jakt, fiske ol.²⁶¹ En slik tildeling av politimyndighet skjer imidlertid i politiets regi, og medfører særskilte plikter for og kontroll av de som får tildelt myndighet.²⁶² Ordningen er altså noe ganske annet enn «privat rettshåndhevelse», og jeg går derfor ikke nærmere inn på dette her.

5.5.2. Utgangspunktet – politimonopol og forbud mot privat rettshåndhevelse

Gjennom lovgivning i form av straffelovgivning og kompetanseregler har samfunnet overlatt rettshåndhevelse og bruk av fysisk makt til det offisielle maktapparatet. Dette er et utslag av det såkalte voldsmonopolet, og et ønske om å begrense bruk av makt og selvtakt blant sivile borgere.²⁶³ At det er politiet som har ansvaret for rettshåndhevelsen i norsk rett kommer til

²⁵³ Auglend og Mæland (2016) s. 1269

²⁵⁴ Strl. (2005) § 18

²⁵⁵ Strl. (2005) § 17

²⁵⁶ Strl. (2005) § 19

²⁵⁷ Strpl. §§ 176 første ledd andre setning, 178 andre ledd, og 206 første ledd andre setning

²⁵⁸ Auglend og Mæland (2016) s. 1270–1280

²⁵⁹ Som eksempler kan nevnes reglene regulerer fly- og skipskapteiners adgang til å drive rettshåndhevelse i henholdsvis Lov 11. november 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) §§ 6-4 og 6-5, Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven) § 40, og Lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven) § 9-3

²⁶⁰ Som jeg vil komme til er imidlertid reglene om tilbakeholdsrett i yrkestransportlova og jernbaneloven et unntak fra dette

²⁶¹ Fredriksen og Sand (2018) s. 90

²⁶² Se nærmere i Fredriksen og Sand (2018) s. 79 flg.

²⁶³ Auglend og Mæland (2016) s. 1269

uttrykk i politiloven § 1 første ledd andre setning, hvor det heter at «Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.». Dette må videre leses i sammenheng med hva som er definert som politiets oppgaver i § 2, samt det straffesanksjonerte forbudet mot privat rettshåndhevelse i § 26 jf. § 30 nr. 5. Samlet sett utgjør dette «politimonopolet». Andre enn politiet er derfor som utgangspunkt avskåret fra å håndheve rettsregler med makt, og trenger et særlig grunnlag for å gjøre inngrep i andre borgeres sfære.

Disse utgangspunktene kan begrunnes på flere måter:

For det første kan monopolisering av rettshåndhevelse begrunnes med behovet for *ensartethet*. Rettshåndhevelse som innebærer bruk av makt er inngrep i borgernes rettsfærer, og krever derfor hjemler i form av lov i tråd med legalitetsprinsippet. Lovhjemler må imidlertid tolkes av de som skal anvende dem, og er det mange tolkere med ulike forutsetninger for tolkningen, er det vanskelig å sikre en ensartet tolkningspraksis og anvendelse av inngrepshjemlene.

For det andre er det vektige *rettssikkerhetshensyn* som kan begrunne et monopol på rettshåndhevelse. Fordi inngrep krever lovhjemmel i tråd med legalitetsprinsippet, er det opp til lovgiver å gi rammene for når og hvordan inngrep kan skje, samt hvem som er kompetent til å beslutte og gjennomføre inngrepet. Legalitetsprinsippet sikrer på denne måten at inngrep har *demokratisk legitimitet*. Forutsetningen for at den demokratiske legitimiteten bak inngrepene skal ivaretas, er imidlertid at inngrep ikke skjer utenfor de rammene lovgiver har satt.

For det tredje kan et offentlig monopol på rettshåndhevelse bidra til et visst vern av privat eller sensitiv informasjon om privatpersoner. Under rettshåndhevelse er det ikke upraktisk at den som utfører håndhevelsen kan avdekke eller komme i besittelse av informasjon eller opplysninger av privat karakter. Særlig aktuelt er dette i pågripesestilfellene: Som ledd i en pågrepelse kan den pågrepne ransakes for å avdekke ting den pågrepne kan bruke «til vold eller til å unnvike», jf. strpl. § 178, og det er ikke upraktisk at man under en slik ransaking kan komme borti personlige eiendeler som kan avdekke sensitiv eller personlig informasjon.

De ovennevnte hensynene blir ivaretatt gjennom flere krav som stilles til ansatte i politi- og påtalemyndighet. På påtalesiden ivaretas hensynene av at det i all hovedsak er utdannede

jurister eller politifolk med særlig faglig kompetanse innen straffeprosess som har kompetanse til å fatte beslutning om pågrepelse, jf. strpl. § 55a første ledd jf. §§ 56 og 57.²⁶⁴ På den operative siden sørger utdanningskrav for at polititjenestepersoner i størst mulig grad har den nødvendige kunnskapen og de fysiske og mentale forutsetningene for å operere innenfor rammene av regelverket.²⁶⁵ Polititjenestepersoner har etter politiloven § 24 jf. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 13–13g og Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven) kap. 5 og 6 i tillegg taushetsplikt om opplysninger de kommer over under utføring av tjenesten. Tilsvarende lovfestet taushetsplikt finnes ikke for ansatte i vaktelskaper eller, naturlig nok, for alminnelige borgere.

Den kanskje viktigste begrunnelsen for at det som hovedregel er politiet som skal kunne håndheve rett ved bruk av makt, ligger imidlertid i at politiet nettopp er representanter for det *offentlige* maktapparatet. Borgerne har som ledd i opprettelsen av en stat lagt bånd på egen adgang til rettshåndhevelse og maktbruk, særlig gjennom kriminalisering av maktbruk mellom private. De som står igjen som kompetente til å bruke makt er representanter for det offentlige maktapparatet, som har fått egne hjemler til maktbruk. Slik får maktbruken en særlig legitimitet gjennom å utføres av representanter for fellesskapet, og håndhevelsen får slik preg av å skje på vegne av fellesskapet.

Når privatpersoner er gitt adgang til å holde tilbake passasjerer med makt for å tvinge gjennom kontraktsforpliktelser, er dette et klart avvik fra hovedregelen i norsk rett. Slike avvik krever en begrunnelse, og i det følgende blir spørsmålet hvordan dette unntaket kan begrunnes opp mot andre regler om privat rettshåndhevelse.

²⁶⁴ Hovedregelen om at det er påtalemyndigheten som har kompetanse til å beslutte pågrepelse følger av strpl. § 175 første ledd

²⁶⁵ Polititjenestepersoner opparbeider seg kompetanse gjennom 3-årig studie på Politihøgskolen. Kompetansemålene er beskrevet i blant annet «Rammeplan for Bachelor – politiutdanning», Politihøgskolen (2018), som blant annet fremhever «Utøvelse av makt og myndighet», herunder «arrestasjonsteknikk» og «[kommunikasjon] og konflikthåndtering», se rammeplanen s. 6

5.5.3. Begrunnelsen for å gjøre unntak fra maktmonopolet

Med henblikk på de tungtveiende hensynene som begrunner hovedregelen om at det er politiet som er kompetente til å håndheve rettsregler ved bruk av makt, blir spørsmålet hva det er som kan begrunne at det gjøres unntak. Hvorfor er privatpersoner i enkelte tilfeller gitt myndighet til å gripe inn overfor hverandre?

Begrunnelsen vil variere ut fra hva slags regler den private påberoper seg i det enkelte tilfellet. Et hovedskille går her mellom tilfeller hvor inngrep skjer for å beskytte mot eller håndheve rettsbrudd begått av andre personer, og tilfeller hvor et rettsgode er truet gjennom andre omstendigheter.²⁶⁶ Eksempler på det første er reglene om nødverge, selvtekt og borgerlige pågripelser, som alle krever at det foreligger et rettsbrudd.²⁶⁷ Eksempler på det andre er reglene om nødrett i strl. § 17, som etter ordlyden ikke stiller noe krav om at det er foretatt en ulovlig handling.

At det foreligger en situasjon hvor det er behov for å redde eller sikre et rettsgode fra et angrep eller en fare, uavhengig av om denne faren er et resultat av et rettsbrudd eller ikke, er imidlertid ikke tilstrekkelig til å tillate at private griper inn i situasjonen over andre borgere. Litt avhengig av situasjonen og hva slags inngrep det er snakk om å utføre, vil inngrep eller håndhevelse være avskåret dersom det er representanter fra det offentlige maktapparatet til stede som kan stå for det samme inngrepet eller den samme håndhevelsen. For privates adgang til pågripelse kan dette leses ut av kravet til «fare ved opphold» i strpl. § 176: Kravet gjelder også når privatpersoner foretar pågripelse,²⁶⁸ og gir uttrykk for at privatpersoner kun kan gripe inn der politiet ikke er på stedet selv. Også reglene om selvtekt i strl. § 19 inneholder en slik begrensning i kravet om at det «ville være urimelig å måtte vente på myndighetenes bistand».

Selv om begrunnelsene for disse reglene varierer noe med hensyn til om de retter seg mot *rettsbrudd* eller ikke, er fellestrekket at de retter seg mot *akuttsituasjoner*. I slike tilfeller ligger det en rimelighet i at privatpersoner kan beskytte sine interesser fra skade, eller på

²⁶⁶ Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 415

²⁶⁷ Jf. ordlyden «ulovlig angrep» i strl. § 18, «ulovlig endret tilstand» i strl. § 19, og kravet om at en pågripelse er betinget av «skjellig grunn til mistanke om at en eller flere straffbare handlinger er begått» i stpl. § 171

²⁶⁸ Se Fredriksen (2016) s. 16

vegne av samfunnet bidra til at forbrytelser blir iretteført.²⁶⁹ Når det skjer interessekrenkelser uten at det offentlige maktapparatet kan være til stede, kan regler som tillater private straffritt å beskytte sine interesser eller sørge for at iretteføring kan skje, også leses som en måte å oppfylle statens forpliktelse til å sikre borgernes rettigheter etter Grunnloven og EMK: Der staten ikke evner å sikre interessene, må borgerne selv kunne gripe inn uten å risikere straff. Reglene er slik sett et svar på det offisielle maktapparatets utilstrekkelighet: Politiet kan ikke være til stede overalt til enhver tid. For privates pågripelsesadgang var denne tankegangen grunnlaget ved vedtakelse av den gamle straffeprosessloven fra 1887.²⁷⁰

Selv om det er store praktiske likheter mellom tilbakeholdsretten og reglene om privat rettshåndhevelse i hvordan de tillater at privatpersoner griper inn i andre borgeres bevegelsesfrihet og fysiske integritet, er det flere trekk ved tilbakeholdsretten som bryter med utgangspunktene og begrunnelsene jeg har skissert over.

At tilbakeholdsretten retter seg mot en form rettsbrudd er klart, ettersom tilbakehold kun kan foretas dersom det foreligger et brudd på transportavtalen mellom forbruker og transportselskap.²⁷¹ Nettopp det at rettsbruddet er et (ofte bagatellmessig) brudd på en kontraktsforpliktelse gjør imidlertid at tilbakeholdsretten passer dårlig inn i de situasjonene som nødverge, nødrett og pågripelse foretatt av privatpersoner vanligvis retter seg mot: Etter at «sniking» ble avkriminalisert i 2008 er det ikke en straffbar handling som håndheves, og det fremstår anstrengt å kalle manglende betaling av billett et «ulovlig angrep»²⁷² på transportselskapenes interesser.²⁷³ Dette blir særlig tydelig når kontraktsbruddet skjer på helt objektivt grunnlag.²⁷⁴ Ser man dette i lys av de kontraktsrettslige reglenes utilstrekkelighet i å verne om de kontraktsrettslige interessene i sniketilfellene,²⁷⁵ ser man at det oppstår et tomrom: Transportselskapets kontraktsrettslige interesse i å få oppfylt avtalen kan av praktiske årsaker ikke løses av kontraktsrettslige regler,²⁷⁶ og interessens kontraktsrettslige opphav og bruddets bagatellmessige og objektive karakter gjør at tilfellet harmonerer dårlig

²⁶⁹ For de borgerlige pågripelsenes del, se tilsvarende i Fredriksen (2016) s. 17

²⁷⁰ Dokument no 1. (1885). Indstilling fra Jurykommissionen indeholdende Udkast til Lov om Rettergangsmaaden i Strafsager. Bilag IV. Motiver til de enkelte Kapitler og Paragrafer i Udkastet til Lov om Rettergangsmaaden i Strafsager s. 552 (Sidetallet i Dokument no 1)

²⁷¹ Se 3.2

²⁷² Jf. strl. § 18

²⁷³ Sammenliknet også kravet til en «aktiv interessekrenkelse» for nødverge i Johs Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 4. utg., Oslo 1997 s. 150

²⁷⁴ Jf. punkt 3.2.

²⁷⁵ Se punkt 5.4.

²⁷⁶ Jf. punkt 5.4.

med strafferettens/straffeprosessens regler om rettshåndhevelse for privatpersoner. Fordi gebyret er sivilrettslig krav overfor offentlige aktører,²⁷⁷ blir det også kunstig å si at tilbakeholdsretten oppfyller sikreplikten i EMK overfor det offentlige.

Også den praktiske organiseringen av dagens håndhevelse mot «sniking» gjør at tilbakeholdsreglene utfordrer begrunnelsen for å tillate at private utøver makt mot hverandre. Billettkontroller er en aktiv form for kontroll hvor kontrollørene går inn i en situasjon for å avdekke om passasjerer har oppfylt sin del av transportavtalen eller ikke. Basert på hvilke «funn» kontrollørene gjør, oppstår det rett nok et behov for å identifisere passasjerer for å sørge for at det sivilrettslige gebyret med grunnlag i transportavtalen kan kreves inn. Men situasjonen hvor behovet for identifisering (og eventuelt tilbakehold) oppstår, skapes av den *aktive kontrollsituasjonen*. Situasjonene hvor tilbakehold er aktuelt er følgelig i beste fall på siden av begrunnelsen for å tillate privat maktbruk sammenliknet de alminnelige reglene om privat rettshåndhevelse: Tilbakeholdsrett i billettkontrollsituasjoner er noe kvalitativt annerledes enn de rene *akuttsituasjoner* beskrevet tidligere.

Dette siste har også en side til det generelle forbudet mot privat rettshåndhevelse i politiloven § 26. Bestemmelsen oppstiller et forbud «for andre enn politiet å organisere eller delta i privat virksomhet som har som formål å opprettholde offentlig ro og orden eller drive andre former for alminnelig rettshåndhevelse på offentlig sted.» Utvikling i praksis og teori viser at forbudet ikke er like absolutt som ordlyden kan gi inntrykk av: Bestemmelsen er for det første ikke ment å forhindre vakthold for å sikre private interesser.²⁷⁸ For det andre har samfunnsutviklingen over tid presset innholdet i bestemmelsen i retning av at det i større grad aksepteres innslag av privat tilstedeværelse og vakthold i det offentlige rom, særlig fra vaktelskapene.²⁷⁹

Utviklingen gir opphav til vanskelige grensdragninger for *hvem* som kan gjøre *hva* i *hvilke* offentlige rom og situasjoner. Som rettesnorer har man lagt til grunn at vakthold i offentlige rom skal være begrenset til «*kontroll, observasjon og rapportering*.»²⁸⁰ I forarbeidene til politiloven er det også understreket at privat vaktvirksomhet skal være av «defensiv

²⁷⁷ Jf. punkt 5.3.

²⁷⁸ Auglend og Mæland (2016) s. 1286

²⁷⁹ Auglend og Mæland (2016) s. 1286–1287. Denne utviklingen er også omtalt i blant annet Myhrer (2011) og Spurkland, Myhrer og Bunæs (2017)

²⁸⁰ Auglend og Mæland (2016) s. 1286 med videre henvisninger

karakter».²⁸¹ Med dette som bakgrunn er det for eksempel ikke uvanlig av vaktelskapene står for patruljering eller inngangskontroll på offentlige steder, eksempelvis kjøpesentre eller flyplasser.²⁸² Måten billettkontroller skjer på i dag, som en organisert form for kontroll med formål å aktivt *avdekke* rettsbrudd, og eventuelt hindre personer i å *forlate* et område dersom rettsbrudd oppdages, er imidlertid noe annet. Dette bidrar til å videre utfordre den defensive tankegangen som ble forutsatt i forarbeidene til politiloven.

Det kan her trekkes en parallell til endringen i strafferamme for naskeri²⁸³ omtalt i 2.3.2. Lovgiver ønsket å gi vektere og butikkpersonale adgang til å pågripe naskere som ble oppdaget på fersk gjerning, og endret derfor strafferammen for at den skulle passe inn i pågripelsesreglene i strpl. kap. 14. Forutsetningen for pågrepelse i disse tilfellene var fortsatt at gjerningspersonen ble oppdaget på «fersk gjerning» eller «ferske spor» jf. strpl. § 176. Det ble ikke gitt noen adgang til aktiv kontroll av personer for å *avdekke* naskerier, for eksempel gjennom ransaking/fremvisning av sekker o.l. Slik kontroll må derfor eventuelt bygge på samtykke fra personen vekteren eller butikkpersonale ønsker å kontrollere.²⁸⁴ Unntaket er der butikkpersonale eller vekter allerede har foretatt en pågrepelse etter strpl. § 176, hvor de har en viss adgang til ransaking i medhold av strpl. § 178. Kontroll og håndheving i naskeritilfellene har altså en mer passiv karakter enn kontroll med «snikerne».

5.6. Oppsummering

Fremstillingen i dette kapittelet er med på å fremheve at tilbakeholdsretten står i en svært kompleks rettslig kontekst. Kompleksiteten består i at ordningen har forgreninger til, henter inspirasjon fra, og påvirkes av en rekke ulike rettsområder. Navnet på ordningen er hentet fra kontraktsretten, og dens primære formål er å sikre sivilrettslige pengekrav. Kreditor for kravene er imidlertid det offentlige, ofte i skikkelsen av offentlig eide selskaper, og kravene har sterk tilknytning til det offentliges ivaretagelse av større samfunnsinteresser. Til tross for at handlingene tilbakeholdsretten retter seg mot ikke er straffbare, er middelet som brukes til forveksling lik det straffeprosessuelle tvangsmiddelet pågrepelse. Denne «pågripelsen» er imidlertid satt ut til privatpersoner som i utgangspunktet verken har større adgang til bruk av makt eller større strafferettslig beskyttelse enn enhver annen person.

²⁸¹ Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 53

²⁸² Se eksempelvis Myhrer (2011) s. 102

²⁸³ Straffeloven (1902) § 391a, videreført i strl. (2005) § 323

²⁸⁴ Se nærmere i Spurkland, Myhrer og Bunæs (2017) s. 131

Ordningen avviker slik sett så sterkt fra grunntrekk i rettsfeltene den henter inspirasjon fra, at den er vanskelig å plassere rettslig: Den kan neppe karakteriseres som rent kontraktsrettslig, fordi den innebærer innskrenkning og inngrep i bevegelsesfrihet og kroppslig integritet. Den er neppe rent forvaltningsrettslig, fordi den retter seg mot håndhevelse av en kontrakt mellom en forbruker og en tjenesteyter. Og den er ikke strafferettslig/straffeprosessuelt basert, fordi handlingene ikke retter seg mot straffbare forhold. I lys av dette og tilbakeholdsbestemmelsenes forhistorie,²⁸⁵ kan tilbakeholdsretten etter min mening best beskrives som en ad hoc hybridløsning på et konkret lovteknisk problem: I praksis en borgerlig pågripelse, formelt *noe annet*.²⁸⁶

Lovgivers valg av en slik hybrid løsning kan virke å være særlig sårbar for både samfunnsmessige og rettslige endringer: Fordi tilbakeholdsretten både har kontraktsrettslige, forvaltningsrettslige og strafferettslige elementer, er den i tur og orden blitt utsatt for endringer i form av (i) utvikling i måten avtaler inngås på, (ii) samfunnets krav til rasjonalisering av forvaltningen, og (iii) endringer i straffelovgivningen rundt straffbarheten av «sniking» og billettkontrollørers strafferettslige vern. Disse endringene har skjedd uten at lovgiver har sett nærmere på hvordan dette påvirker ordningen med tilbakeholdsrett.

Disse endringene har imidlertid også betydning for avveiningen av de grunnleggende hensynene som lovgiver foretok da ordningen med tilbakeholdsrett kom inn i lovgivningen. I stort kan tilbakeholdsretten sies å bygge på en avveining mellom *effektivitet* og *rettssikkerhet*: For at ordningen skal nå formålet med å sikre billettinntektene til kollektivtrafikken, er det klart at det må finnes en ordning som forhindrer og sanksjonerer «sniking» på en effektiv måte. Kontraktsretten gir ikke effektivt nok vern av billettinntektene, og de økende kravene til forvaltningens effektive ressursbruk gjør at ordningens tilknytning til det offentlige svinner mer og mer hen. Sammenholdt med at tilbakeholdsrett i dag retter seg mot atferd som ikke på noe punkt er straffbart, forskyver dette balansen mellom effektivitet og rettssikkerhet: For den enkelte som blir utsatt for ordningen blir det vanskeligere å orientere seg i hvilke tilfeller hen må tåle inngrep fordi (i) et av vilkårene for inngrepet er skjult i standardvilkår mellom forbruker og transportselskap, fordi (ii) graden av skyld kan oppleves som fraværende, og fordi (iii) inngrepet foretas av personer de fleste forbrukere ikke er vant til at kan utøve denne typen myndighet.

²⁸⁵ Beskrevet i kapittel 2

²⁸⁶ Jf. punkt 2.2.2.

Også de strafferettslige sidene av adgangen til tilbakehold preges av at ordningen ikke har vært gjennomgått med tanke på samfunnsmessige og rettslige endringer. Den økende graden av saker om vold mellom passasjerer og billettkontrollører kan klart tenkes påvirket av at ordningen i for liten grad er forståelig og tilgjengelig for passasjerene som utsettes for den. At ordningen kan være vanskelig å forstå, også for andre enn passasjerene, virker å være klart i lys av at transportselskapene selv har feilpraktisert ordningen i en årrekke.²⁸⁷

Når ordningen aktualiserer inngrep i sentrale rettsgoder, fraviker hvordan liknende ordninger virker ellers i rettssystemet, er vanskelig å forstå for personene det gjelder, og fører til voldelige situasjoner for å sikre små pengekrav, er det etter min mening grunn til å se på ordningen på nytt. I det følgende vil jeg derfor se nærmere på hvordan lovgiver konkret kan tilnærme seg problemet med «sniking».

²⁸⁷ Jf. bruken av innleide vektere uten tilsyn av transportselskapets egne ansatte, beskrevet i blant annet punkt 3.3.

6. Alternativer til dagens ordning

6.1. Innledning

I dette kapittelet vil jeg behandle tre alternative tilnæringer til reguleringen av «sniking». I tråd med avhandlingens siktemål tar jeg ikke stilling til hva som vil være den «beste» måten å regulere «sniking» på, men analyserer hvordan ulike fremgangsmåter kan ivareta de ulike hensynene og forutsetningene som ligger til grunn for reguleringen. Drøftelsene vil i stor grad bygge på drøftelsene og fremstillingen jeg hittil har presentert i avhandlingen. Perspektivene og innsiktene fra kapittel 2-5 er derfor alle relevante ved analysen.

Fremstillingen vil ta utgangspunkt i en forutsetning om at «sniking» fremdeles kan møtes med ileggelse av et gebyr med hjemmel i transportavtalen mellom transportselskap og passasjer. En slik avgrensning gjør for eksempel at spørsmålet om gratis kollektivtransport ikke vil tas opp. Konkret vil jeg se på tre alternativer ved reguleringen av «sniking»: Sivilrettslige løsninger som ikke innebærer bruk av makt mot de reisende, en justering av dagens ordning med tilbakeholdsrett, og en strafferettslig tilnærming.

6.2. Kontroll uten makt – rent sivilrettslige løsninger?

Som jeg behandlet i punkt 5.2. innebærer dagens ordning med tilbakeholdsrett at det gjøres inngrep i sentrale og vernede interesser hos passasjerene. Dette skjer til tross for at atferden som i første omgang aktualiserer tilbakehold ikke nødvendigvis inneholder klanderverdige elementer, men bedømmes helt objektiv ut fra transportselskapenes transportvilkår.²⁸⁸

Tilbakeholdssituasjonene har i tillegg et potensiale til å eskalere til voldelige konfrontasjoner hvor både kontrollør og passasjer risikerer fysiske integritetskrenkelser og straffansvar. At det er vektige interesser og hensyn som ligger i den andre vektiskålen er klart, ettersom dagens ordning bidrar til å sikre inntektsgrunnlaget for kollektivtrafikken. I sin avveining av disse interessene har lovgiver valgt å vektlegge interessen i å sikre billettinntektene i så stor grad at det tillates noe bruk av makt.

²⁸⁸ Se nærmere i punkt 3.2.

I en slik avveining må det også inngå subsidiaritetsbetraktninger, forstått som vurderinger av om middelet som brukes er nødvendig for å oppnå målet. Slike betraktninger ligger til grunn i de fleste inngrepstilfeller.²⁸⁹ Om det foreligger mindre inngripende måter å oppnå inntektssikring for kollektivtrafikken på, vil dette derfor tale for å implementere slike mindre inngripende tiltak.

Det er ikke gitt at lovgivers vurdering vil være lik i 2022 som den var i 2002, særlig på grunn av den teknologiske utviklingen de senere årene: Utviklingen har for det første hatt som virkning at de fleste i dag går rundt med en smarttelefon, men også at overvåkningskameraer og ansiktsgjenkjenningsteknologi er et mer tilgjengelige verktøy i dag enn tidligere. Uten å ta stilling til enkelthetene rundt en regulering av «sniking» som involverer bruk av ansiktsgjenkjenningsteknologi, er det verdt å nevne at bruk av slik teknologi i det minste mangler karakteren av fysisk integritetskrenkelse og innskrenkninger i bevegelsesfriheten som kjennetegner dagens ordning med tilbakeholdsrett. I lys av at samferdselsdepartementet nylig la frem forslag til klarere hjemmel for behandling av personopplysninger på yrkestransportområdet, med konkret forslag til ny § 29 b i yrkestransportlova, bør en spørre seg om departementet ikke også burde utrede muligheten for at inndrivelse av gebyr kan skje ved hjelp av for eksempel ansiktsgjenkjenning.²⁹⁰

En annen måte «sniking» kan håndteres på uten bruk av makt, er ved fysiske sperringer ved inngang og utgang til transportmiddel og stasjonsområde. En slik tilnærming hindrer i stor grad at passasjerer i det hele tatt kommer i en situasjon hvor hen reiser uten billett, fordi gyldig billett må skannes ved på-/avstigning eller inn-/utgang av stasjonsområde. Slike løsninger hindrer også i stor grad at andre enn dem som har til *hensikt* å «snike» faktisk klarer å gjennomføre gratisreiser, fordi det fra passasjerens side kreves at vedkommende hopper over slike sperringer. I den grad det drives kontrollvirksomhet i tillegg til den kontrollen sperringene gir, vil løsningen med sperrer også fungere som en sorteringsmekanisme: Fordi det kun er de som har til hensikt å snike som tar seg over sperringene, kan man også tryggere fastslå at personens handling er klanderverdig. Det fjerner behovet for å sanksjonere de som i

²⁸⁹ Se blant annet Aall (2022) s. 168 flg. om nødvendighetskravet ved inngrep i EMK-rettigheter og det alminnelige forvaltningsrettslige nødvendighetskravet for inngrep

²⁹⁰ Foreslått ny § 29 b i yrkestransportlova er en generell bestemmelse om behandling av personopplysninger, som etter proposisjonen også er ment å kunne brukes i enkelte kontrollsituasjoner (billettkontroller er imidlertid ikke særskilt nevnt), se Prop. 116 L (2021–2022) s. 21

dag ilegges gebyr på grunnlag av et objektivt avvik fra transportvilkårene.²⁹¹ Fysiske sperringer kan slik sett ikke bare være et eget tiltak mot «sniking» som ikke krever bruk av makt, men også et tiltak som kan bidra til å legitimere bruk av makt i enkelte tilfeller: Det er mindre betenkelig med bruk av makt mot personer som «sniker» med hensikt, enn mot personer som bagatellmessig overtrer transportvilkårene.

På linjer med lite trafikk kan det være praktisk at sjåføren av transportmiddelet står for en adgangskontroll ved å sjekke billetter før påstigning. I de store bysentraene, hvor svært mange mennesker skal av og på transportmidlene ved hvert stoppested, er det imidlertid vanskelig å se for seg at en slik løsning skal kunne gjennomføres uten at påstigning blir svært lite effektivt. Tidlig på 2000-tallet ble det forsøkt med adgangskontroll i form av fysiske sperringer for å komme seg inn på de store T-banestasjonene i Oslo. Tanken var å forhindre «sniking» ved at passasjerene måtte skanne gyldig billett for å få adgang til stasjonsområdene.²⁹² Prosjektet viste seg imidlertid mislykket, og det ble i 2010 klart at det aldri ville bli tatt i bruk.²⁹³ Dette medførte et tap på ca. 600 millioner kroner.²⁹⁴ I hvilken grad liknende tiltak kan forsøkes på nytt blir et rent politisk spørsmål som jeg ikke går nærmere inn på her. Ordninger med større grad av inngangskontroll ville imidlertid utvilsomt bidra til å vri graden av kontroll i retning av mykere midler, samtidig som den kunne bidratt til å skille tydeligere mellom små og store avvik fra transportvilkårene. Kostnader knyttet til en slik ordning ville imidlertid kunne gå ut over hvor god effektivitet tiltaket har.

En siste måte å regulere «sniking» på uten bruk av makt, er å bare fjerne adgangen til bruk av makt. Billettkontroller vil kunne fortsette som i dag med en slik ordning, med unntak av at det ikke kan gjøres innskrenkninger i bevegelsesfriheten eller inngrep i den kroppslige integriteten til passasjerer uten gyldig billett. Dette vil presumptivt gå på stor bekostning av effektiviteten av billettkontrollene, og vil derfor kanskje representere den største dreiningen i lovgivers avveining av de ulike hensynene for og mot bruk av makt. Etter HR-2020-2126-A har dette imidlertid nettopp vært rettstilstanden flere steder: Fordi innleide vekteres

²⁹¹ Se nærmere om hvor objektivt plikten til å betale gebyr inntreter etter dagens regler i punkt 3.2.

²⁹² E24 (2010), «Ny Flexus-smell», E24, 12. september 2010 [<https://e24.no/norsk-oekonomi/i/GGOIJ4/kollektivtrafikk-ny-flexus-smell>]

²⁹³ Fuglset (2018), «Kostet 600 millioner, men ble aldri brukt: Her fjernes de for godt», Romerikes Blad, 11 november 2018 [<https://www.rb.no/nyheter/offentlige-innkjop/t-bane/kostet-600-millioner-men-ble-aldri-brukt-her-fjernes-de-for-godt/s/5-43-922470>]

²⁹⁴ Fuglset (2018)[<https://www.rb.no/nyheter/offentlige-innkjop/t-bane/kostet-600-millioner-men-ble-aldri-brukt-her-fjernes-de-for-godt/s/5-43-922470>]

selvstendige adgang til å holde tilbake passasjerer ble underkjent av Høyesterett, vil det være erfaringer og tallmateriale tilgjengelig fra tiden etter HR-2020-2126-A som kan fortelle mye om hvilken innvirkning dommen hadde på inntektene. Analyse av erfaringene og tallmaterialet vil kunne gi viktige indikasjoner på i hvilken grad kontrollørens sosiale makt er tilstrekkelig til å sørge for at gebyr betales.

At det finnes tiltak mot «sniking» som ikke innebærer bruk av makt er klart. Felles for disse tiltakene er at de går på bekostning av kontrollens effektivitet. Som substitutt for eller supplerer til tilbakeholdsretten er det imidlertid grunn til å tro at slike løsninger vil minske bruken av makt mellom privatpersoner, og i forlengelsen hindre at bagatellmessige overtredelser av kontraktsforpliktelser eskalerer til å bli straffesaker.

6.3. Justeringer i tilbakeholdshjemlene?

6.3.1. Innledning

Jeg vil i dette punktet behandle muligheten for å gjøre endringer i dagens tilbakeholdshjemler.

Dette er i stor grad et spørsmål om kvaliteten på lovbestemmelsene i yrkestransportlova § 33 og jernbaneloven § 7a. Hva som er god lov kvalitet kan bero på en rekke forskjellige forhold og momenter, for eksempel om loven er «tilgjengelig og forståelig for dem som den angår», om den gir «et presist svar på spørsmål som den regulerer», og om loven har «legitimitet».²⁹⁵

At loven innehar slike kvaliteter bidrar til å ivareta sentrale rettsstatlige verdier i form av forutberegnelighet, både for dem som skal bruke loven og de som rammes av loven.²⁹⁶ Særlig viktig er det at loven ivaretar forutberegnelighet når den både aktualiserer inngrep i vernede interesser og har betydning for en strafferettslig bedømming. Muligheten til å lese ut av ordlyden i bestemmelsene hvor grensene går er i slike situasjoner svært viktig både for kontrollør og passasjer. Som jeg redegjorde for i kapittel 5 har tilbakeholdsbestemmelsene i tillegg en hybrid natur som gjør at de på enkelte punkter avviker fra hvordan kontraktsforpliktelser vanligvis håndheves i norsk rett. Den hybride naturen kan bidra til å

²⁹⁵ Backer (2013) s. 42. Se også Wegner (2009) s. 101 for liknende betraktninger om ideelle krav til hjemler som regulerer vekteres adgang til bruk av makt mot personer

²⁹⁶ Se nærmere om forutberegnelighet som grunnleggende rettsstatlig verdi i Mæhle og Aarli (2016) s. 91 flg.

skape uklarheter blant de som rammes av ordningen, og det er derfor særlig viktig at lovteksten kommuniserer tydelig hvor grensene går.

I lys av lovskravet for inngrep i Grl. § 113 og EMK er det lovgiver som er kompetent til å bestemme i hvilke tilfeller det kan gjøres inngrep i borgernes rettssfære. På den måten ivaretas maktfordelingsprinsippet i form av at inngrep bare skjer der lovgiver har gitt inngrepet legitimitet.²⁹⁷ Måten loven er utformet på kan ivareta dette hensynet ved å ikke åpne for inngrep i flere tilfeller enn de lovgiver har ment å ramme, og at inngrepet ikke blir større enn det lovgiver har ment.

Samtidig er det gjerne et lovgivningsteknisk ideal at lovgivningen skal være egnet til å oppnå formålet med lovgivningen.²⁹⁸ Er det avvik mellom hva ordningen skal oppnå og hva som er gjeldende rett, kan dette tale for en endring.

På bakgrunn av disse utgangspunktene og perspektivene jeg har behandlet så langt i avhandlingen, vil jeg i det følgende indikere enkelte lovtekniske utfordringer ved dagens tilbakeholdshjemler som lovgiver bør se nærmere på.

6.3.2. Konkrete forslag til justeringer

6.3.2.1. Navnet på ordningen

Uttrykket «tilbakeholdsrett» som navn på ordningen kan i seg selv bidra til å underslå hva slags ordning det er snakk om. Uttrykket brukes primært som en kontraktsrettslig betegnelse på adgangen til å holde tilbake ytelser eller gjenstander, ikke personer.²⁹⁹ Når ordlyden i bestemmelsene ikke reflekterer at det gjelder inngrep i personers bevegelsesfrihet og kroppslige integritet, bidrar dette til å underslå at tilbakeholdsordningen er et substitutt for en straffeprosessuell pågripelse. Uttrykket «pågripelse» er imidlertid et dårlig alternativt navn på ordningen, fordi ordningen ikke forutsetter mistanke om en straffbar handling.

Fordi det å holde tilbake reisende verken er et rent kontraktsrettslig eller et rent straffeprosessuelt middel, bør det velges et uttrykk som fanger opp dette. Én mulighet er

²⁹⁷ Aall (2022) s. 131

²⁹⁸ Backer (2013) s. 42

²⁹⁹ Jf. punkt 5.4.

uttrykket «anholdelse», som gjerne brukes om politiets mulighet til å foreta helt kortvarige frihetsberøvelser/-innskrenkninger som ledd i opprettholdelse av ro og orden.³⁰⁰ Uttrykket fanger slik sett opp at det er snakk om inngrep mot personer, og at inngrepet er kortvarig for å avklare situasjonen. At uttrykket primært brukes for å karakterisere et middel som brukes i politiets ordensfunksjon kan imidlertid tale mot å bruke et slikt uttrykk for dagens ordning.

6.3.2.2. Forholdet mellom gebyret og håndhevelsen av det

Gebyret ilegges på rent kontraktsrettslig grunnlag, etter en helt objektiv regel: Så fort transportselskapenes standardvilkår krever det, inntreer plikten til å betale gebyr.³⁰¹

Håndhevelsen av gebyret, i form av innskrenkning av passasjerens bevegelsesfrihet, krever imidlertid lovhjemmel.

Dette kan ha uheldige eller utilsiktede konsekvenser: Fordi inngrepshjemmelen i tråd med legalitetsprinsippet i liten grad kan tolkes utvidende til ugunst for passasjerene, kan det med dagens hjemler oppstå avvik mellom når plikten til å betale gebyr oppstår, og når kontrollører har adgang til å holde tilbake passasjerer. Ett slikt tilfelle beskrev jeg i punkt 3.2.:

Tilbakeholdsretten gjelder kun «reisende med transportmiddel», som i tråd med ordlyden og forarbeidene kun er personer som har påbegynt en reise på et transportmiddel. Etter transportselskapenes vilkår kan imidlertid plikten til å betale gebyr inntre allerede før man kommer seg inn på transportmiddelet.³⁰² Under denne forutsetningen bør lovgiver ta klar stilling til om adgangen til å holde tilbake passasjerer fullt ut skal følge plikten til å betale gebyr, eller om tilbakehold kun skal skje der passasjerer faktisk har tatt i bruk transportmiddelet.

Et beslektet problem er valget av uttrykket «gyldig billett» i tilbakeholdshjemlene: Passasjerer kan kun holdes tilbake dersom de ikke kan fremvise «gyldig billett». Fordi det presiseres at billetten må være «gyldig», kan uttrykket klart indikere at man må sette seg inn i transportselskapets vilkår for å fastslå i hvilke tilfeller billetten er gyldig og ikke. Det er imidlertid to forhold som kan påvirke hvordan dette uttrykket forstås: For det første er det

³⁰⁰ Se Auglend og Mæland (2016) s. 769 og politiloven § 7 andre ledd

³⁰¹ Jf. punkt 3.2.

³⁰² Se eksempelvis Transportklagenemdas sak KOLLKN-2018-3222, hvor klager ikke fikk medhold i krav om frafall av gebyr. Sak KOLLKN-2019-2129 er et eksempel på at klager fikk medhold under sterk dissens etter først å ha blitt ilagt gebyr: Klager hadde aldri hatt intensjon om å reise, men oppholdt seg i kontrollsonen for å møte sin 9 år gamle datter som hadde reist med T-banen alene for første gang.

snakk om en offentlig tjenesteytelse som har likhetstrekk med tjenesteytelser i sin alminnelighet. For det andre retter uttrykket seg mot alle som inngår en avtale med transportselskapet. Alminnelige personer som tar i bruk kollektivtransport, vil fort kunne oppfatte uttrykket «gyldig billett» slik at det er tilstrekkelig å inneha en billett som bevis på at man objektivt sett har betalt for tjenesten man tar i bruk. For mange vil det derfor kunne komme som en overraskelse at man ikke har «gyldig billett» fordi man oppholder seg i en kontrollzone, har gått på bussen noen sekunder for tidlig,³⁰³ eller fordi man ikke kan fremvise bevis på rett til rabattert billett.³⁰⁴

Er det først meningen at tilbakeholdsretten skal kunne brukes i enhver situasjon hvor det inntreer plikt til å betale gebyr, vil en alternativ formulering bedre hensynta forutberegnelighet ved å tydeliggjøre for brukere av kollektivtransport nøyaktig hva som skal til for at tilbakeholdsrett skal inntre. En mulig formulering kan være å tilføye «i henhold til transportselskapets transportvilkår» etter «gyldig billett» i tilbakeholdsbestemmelsene. Eventuelt kan det tas inn en legaldefinisjon på «gyldig billett». Er det *ikke* lovgivers mening at tilbakeholdsrett skal kunne benyttes i ethvert tilfelle hvor det oppstår en plikt til betale gebyr, bør tilbakeholdsbestemmelsene endres for å tydeliggjøre dette.

6.3.2.3. Eksplisitt henvisning til bruk av makt

Gitt at lovgiver mener tilbakehold skal kunne utføres med en viss bruk av makt,³⁰⁵ er det uheldig at tilbakeholdsbestemmelsene ikke inneholder noen eksplisitt henvisning til dette. Bestemmelsene bruker kun uttrykket «kan holdes tilbake»: Uttrykket kan bare til en viss grad sies å indikere at fysisk makt er tillatt, i at å «holde» kan bety det samme som å «gripe fatt i» eller liknende. Å «holde noen tilbake» et sted kan like gjerne bety å nekte noen å forlate et sted ved hjelp av et rettslig bindende pålegg. De nærmere grensene for bruk av makt hjemlet direkte i tilbakeholdsbestemmelsene, kommer i tillegg kun til uttrykk i forarbeidene,³⁰⁶ noe som er svært uheldig i lys av at det er snakk om inngrepshjemler i en situasjon hvor det utelukkende er privatpersoner som er involvert.

³⁰³ Saml. KOLLKN-2021-1814, behandlet i petitavsnitt i 3.2.

³⁰⁴ Saml. punkt 3.2.

³⁰⁵ Jf. punkt 3.5.

³⁰⁶ Jf. avhandlingens punkt 3.5.

Dersom lovgiver ønsker at tilbakehold skal kunne utføres ved hjelp av fysisk makt, bør det tas inn en eksplisitt henvisning til dette i bestemmelsene. Særlig er dette viktig når bestemmelsene er klare avvik fra hovedregelen om at privatpersoner ikke har adgang til å bruke makt mot hverandre.³⁰⁷ En mulig løsning på dette er å ta inn en henvisning til strl. § 18 (nødverge). Dette vil føre bruk av makt ved tilbakehold inn i et eksisterende og kjent rettslig spor, ettersom § 18 andre ledd allerede er det rettslige grunnlaget for bruk av makt ved pågripelser. En ren henvisning til § 18 er imidlertid ikke nødvendigvis spesielt opplysende for ikke-jurister som leser lovteksten. Det bør derfor fremgå klart av tilbakeholdsbestemmelsene selv at det kan brukes makt. Et eksempel på en slik formulering kan være: «Kontrollørene kan bruke makt i den utstrekning det er nødvendig for å holde passasjerer tilbake. Straffeloven § 18 andre ledd gjelder tilsvarende.».

6.3.2.4. Tydeliggjøring av personell kompetanse

Det er åpenbart uheldig at ordlyden i tilbakeholdsbestemmelsene ikke reflekterer hvem som faktisk har adgang til å holde tilbake passasjerer.³⁰⁸ Lovgiver valgte i 2002 å regulere dette utelukkende gjennom uttalelser i forarbeidene, noe som i stor grad må anses som årsak til forvirringen rundt og feilpraktiseringen av tilbakeholdsbestemmelsene på dette punktet.³⁰⁹ Dersom lovgiver fremdeles ønsker at det skal være et skille mellom kontrollører ansatt i transportselskapet og innleide vektere, bør dette reflekteres i ordlyden. Skulle lovgiver komme til at vektere skal kunne holde tilbake passasjerer uten bistand fra transportselskapets egne ansatte, er Kollektivtrafikkforeningens forslag til endring av ordlyden et godt alternativ.³¹⁰

En full behandling av spørsmålet om vektere *bør* få selvstendig adgang til å holde tilbake passasjerer faller utenfor avhandlingens siktemål. Spørsmålet aktualiserer etter mitt syn bredere spørsmål om hvem skal kunne gjøre hva på vegne av hvem i samfunnet, hvordan maktbruk skal kunne kontrolleres, og hvordan ulike maktanvenderes rolle kommuniseres til borgerne. Det er derfor krevende å komme til et enkelt «ja» eller «nei» på spørsmålet innenfor rammene av denne avhandlingen. Jeg vil derfor nøye meg med å antyde noen perspektiver lovgiver bør ha med seg i vurderingen av spørsmålet.

³⁰⁷ Jf. punkt 5.5.1.

³⁰⁸ Jf. punkt 3.3.

³⁰⁹ Se nærmere i punkt 3.3. om forvirringen i rettspraksis og transportselskapenes feilpraktisering

³¹⁰ Se Kollektivtrafikkforeningen (2021) s. 11

Som gjennomgått i punkt 5.5. innebærer tilbakeholdsrett i billettkontrollsituasjoner en mer *aktiv* form for rettshåndhevelse enn regler som typisk tillater private å utøve makt mot hverandre. Etter gjeldende rett er det i realiteten et krav om tilknytning mellom kontraktspart og handlingen som håndhever kontraktsforpliktelsen. Når kontraktsparten i realiteten er det offentlige, vil fjerningen av et slikt tilknytningskrav føre til at koblingen mellom det offentliges interesser og håndhevingen av gebyret blir mer utydelig. Å fjerne kravet vil ikke nødvendigvis innebære store praktiske endringer i hvordan billettkontroller utføres, men det vil bidra videre i en utvikling der privatpersoner (og særlig vakselskaper) står i førstelinjen som rettshåndhevere.³¹¹ Denne rettshåndhevelsen skjer både på en aktiv måte (saml. akuttillfellene omtalt i punk 5.5.3.), på vegne av offentlige aktører, og med en særskilt hjemmel underlagt departemental kontroll.³¹²

Under disse forutsetningene bør man etter mitt syn vurdere om kontrollvirksomheten har et så offentlig preg at den, tross de kontraktsrettslige trekkene, bør underlegges tydeligere offentlige rammer. Lovgiver bør derfor ikke kun ta stilling til *om* vektere skal få lov til å holde tilbake passasjerer, men tilnærme seg ordningen mer helhetlig og ta stilling til en del spørsmål rundt det offentliges rolle og ansvar, samt strafferettslige konsekvenser av ordningen: Bør kontrollvirksomheten for eksempel defineres som utøving av «offentlig myndighet» i straffeloven sin betydning?³¹³ Er det heldig at kontrollørens atferd kun kan innklages til transportselskapet eller anmeldes til politiet?³¹⁴

I relasjon til såkalte «sentervektene» antydet Tor-Geir Myhrer i 2011 at det på et eller annet tidspunkt ikke vil være mulig å opprettholde «illusjonen» om politiets monopol på polisiære tjenester i det offentlige rom.³¹⁵ Uttalelsen er nok primært rettet mot spørsmålet om hvem som ivaretar ro og orden i samfunnet, og ikke hvem som håndhever kontraktsforpliktelser. I lys av

³¹¹ Auglend og Mæland (2016) s. 1286–1287

³¹² Jf. punkt 3.2.

³¹³ Saml. kapittel 4. Dette ville blant annet gitt kontrollører strafferettslig vern etter strl. § 155 og gjort vilkårene for å øve nødverge mot kontrollører strengere etter strl. § 18 tredje ledd (saml. punkt 4.2.). En slik endring kan også ha betydning for om kontrollører kan straffes for tjenestefeil etter strl. § 127.

³¹⁴ Slik departementet forutsatte i Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 36: «Departementet vil presisere at klage i enkelttilfelle, og når det gjeld spørsmål om korleis kontrollen har gått føre seg, må takast opp med selskapa. Dersom ein meiner at kontrolløren nyttar fysisk makt som ikkje er lovleg, kan saka meldast til politiet.»

³¹⁵ Myhrer (2011) s. 155

virkemiddelet tilbakeholdsretten aktualiserer, er det imidlertid etter mitt syn god grunn til å sidestille de to virksomhetene i spørsmålet om de bidrar til et «politirettslig selvbedrag».³¹⁶

6.3.2.5. Tydeliggjøring av hva som er et «uforholdsmessig inngrep»

I tråd med idealene for god lovkvalitet referert til i punkt 6.3.1., fremstår det som lite heldig at grensene for tilbakehold i en kontrollsituasjon kommuniseres gjennom et så upresist uttrykk som «uforholdsmessig inngrep». Særlig må dette gjelde når handlingene som foranlediger tilbakehold er bagatellmessige sammenliknet med andre tilfeller hvor private har adgang til å hindre andre private i å forlate stedet.³¹⁷ Når handlingene allerede er bagatellmessige og lovgiver allerede har tatt stilling til at det er forholdsmessig å holde tilbake personer som ikke betaler gebyr på stedet eller identifiserer seg,³¹⁸ blir det vanskelig å vite hva inngrepet skal måles mot i forholdsmessighetsvurderingen.

Som gjennomgått i punkt 3.4. har lovgiver til en viss grad fylt forholdsmessighetsvurderingen med innhold gjennom forarbeidene: Det er gitt forholdsvis konkrete føringer på *hvor lenge* passasjerer kan holdes tilbake, begrensninger på hvor passasjerer rent *geografisk* kan holdes tilbake, og *hvor mye makt* som kan anvendes. I lys av hvem regelverket retter seg mot, er det ut fra hensynet til forutberegnelighet også her uheldig at lovgiver velger forarbeidene som kommunikasjonsform. Når grensene nærmest oppstilles som tilleggsvilkår for tilbakehold, bør de også være leselige ut fra ordlyden til tilbakeholdsbestemmelsene.

6.4. En strafferettslig tilnærming til «sniking»?

6.4.1. Innledning

En siste mulig måte å regulere «sniking» på er ved hjelp av strafferetten, slik rettstilstanden var før strl. (2005).³¹⁹ Å belegge «sniking» med straff vil, gjort på «riktig» måte, kunne føre håndhevingen av tilleggsgebyr inn i det straffeprosessuelle sporet. Jeg vil i dette punktet behandle hvordan en strafferettslig tilnærming til «sniking» vil stå seg i forhold til prinsipper for kriminalisering i norsk rett, og hvordan en eventuell kriminalisering kan se ut.

³¹⁶ Myhrer (2011) s. 150

³¹⁷ Saml. punkt 5.5.

³¹⁸ Saml. punkt 3.4.

³¹⁹ Se nærmere i punkt 2.2.1.

Jeg vil først redegjøre generelt for lovgivers generelle tilnærming til kriminalisering, før jeg vurderer «sniking» opp mot denne tilnærmingen. Ettersom premisset for drøftelsen er at strafflegging skal fungere som et alternativ til ordningen med tilbakeholdsrett, vil drøftelsen ikke ta utgangspunkt i en handling som går ut på å *skaffe seg adgang til* kollektivtransport: Erfaringene fra strl. (1902) § 403 viser at en slik tilnærming er lite egnet til å gi hjemmel i pågripelsesreglene for å holde tilbake passasjerer.³²⁰ En strafferettslig regulering av en slik handling vil derfor ikke fungere som et alternativ til dagens ordning. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i en handling som går ut på å *forlate* et transportmiddel uten å gjøre opp for seg eller identifisere seg.³²¹

Før jeg går videre vil jeg først kort nevne at en strafferettslig tilnærming til «sniking» i norsk rett ikke vil være unikt i nordisk kontekst. Både svensk og dansk straffelovgivning har bestemmelser som tilsvarer strl. (1902) § 403, se Brottsbalk (1962:700) 21. desember 1962 kap. 9 § 2 (2) og den danske Straffeloven 15. april 1930 nr. 126 § 298 stk. 4. «Sniking» er derfor straffbare handlinger i våre to nordiske naboland. Svenske og danske regler om pågrepelse opererer imidlertid med annerledes strafferammekrav enn de norske, sammenliknet strafferammekravet i strpl. § 171: Etter svensk rett kreves det at fengselsstraff «kan följa», se Rättegångsbalk (1942:740) 18. juli 1942 kapittel 24 § 7, mens det i dansk rett er tilstrekkelig at forholdet er «undergivet offentlig påtale», se Retsplejeloven 11. april 1916 nr. 90 § 755 stk. 1. Begge de nevnte straffebudene fra svensk og dansk straffelov oppfyller respektive krav til pågrepelse. Svensk rett inneholder i tillegg en eksplisitt adgang for billettkontrollører til å fjerne passasjerer som ikke kan fremvise gyldig billett, se Lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik (1977:67) 03. mars 1977 § 5. En kriminalisering av «sniking» i norsk strafferett vil altså ikke skille seg ut i nordisk sammenheng, men forskjeller i utformingen av rettsreglene som regulerer håndhevingsmekanismene bidrar til behovet for en annen fremgangsmåte i norsk rett.

³²⁰ Se nærmere i punkt 2.2.2. om pågripelsesreglenes utilstrekkelighet på dette punktet. Uten å ta stilling til forholdsmessigheten av å pågrepelse i slike tilfeller (jf. strpl. § 170 a) vil problemet særlig være for lav strafferamme for «sniking», samt at det i en håndhevelsessituasjon vil være nærmest umulig å påvise at nødvendig forsett foreligger. Strafferammekravet for pågripelser er rett nok foreslått fjernet i utkast til ny straffeprosesslov, se NOU 2016: 24 punkt 14.3.3.3, og om forslaget får gjennomslag ville ett problem med pågrepelse som håndhevingsmiddel vært løst. Jeg legger imidlertid dagens pågripelsesregler til grunn i drøftelsen.

³²¹ Saml. strl. § 377, som jeg behandlet kort i punkt 2.4.1.

6.4.2. Prinsipper for kriminalisering

Straff er den mest alvorlige og tyngende formen for reaksjon samfunnet disponerer overfor handlinger det anser som uønsket. Bruk av straff bør derfor begrenses til de tilfellene hvor det er tilstrekkelig grunn til det.³²² Dette er grunntanken bak prinsippene lovgiver tar utgangspunkt i når det skal avgjøres hvilke handlinger som skal være belagt med straff.

Grunntanken kommer kanskje best til uttrykk i det såkalte *skadefølgeprinsippet*, som «bør være utgangspunkt og grunnvilkår for kriminalisering».³²³ Tidligere ble prinsippet beskrevet slik at det gikk ut på at straff bare skal anvendes som virkemiddel mot handlinger som «medfører, eller kan medføre, at noen påføres skade».³²⁴ Formuleringen kan gi inntrykk av at det er en konkret person som må utsettes for (fare for) skade, men det er ikke tvilsomt at lovgiver bygger på en bredere forståelse av hva gjenstanden for «skade» er. Også handlinger som på en eller annen måte er egnet til å skade viktige samfunnsinteresser kan derfor kriminaliseres i tråd med skadefølgeprinsippet: Det er tilstrekkelig at kriminaliseringen beskytter «interesser som bør vernes av samfunnet.».³²⁵ Et eksempel på dette er kriminaliseringen av å ikke identifisere seg overfor polititjenestepersoner i strl. § 162. Kriminaliseringen er her et utslag av at samfunnsordenen kan lide skade dersom det offisielle maktapparatet i enkelte tilfeller ikke kan bringe personer identitet på det rene. Selv om unnlåtelsen av å oppgi personalia til politiet ikke nødvendigvis medfører noen skade på person eller en økonomisk interesse, kan handlingen kriminaliseres for å ivareta «kontroll- eller effektivitetshensyn».³²⁶ Jo større «skade» en handling forårsaker eller er egnet til å forårsake på en beskyttelsesverdig interesse, dess større vil det tale for å kriminalisere handlingen.

Et annet prinsipp for kriminalisering er det såkalte *ultima ratio*-prinsippet.³²⁷ Prinsippet går ut på at kriminalisering skal være det siste virkemiddelet som tas i bruk for å reagere mot eller avskrekke uønskede handlinger.³²⁸ Overflattisk sett vil det derfor tale mot kriminalisering om det foreligger andre, mindre inngripende virkemidler som «kan gi et like godt eller mer

³²² NOU 2002: 4 s. 79

³²³ Se blant annet NOU 2002: 4 Ny straffelov s. 79 flg.

³²⁴ Se nærmere i NOU 1985: 19 s. 28–30

³²⁵ Ot.prp. nr 90 (2003–2004) s. 88

³²⁶ Ot.prp. nr 90 (2003–2004) s. 88

³²⁷ I norsk litteratur også omtalt som «subsidiaritetsprinsippet», se f.eks. Frøberg (2010) s. 39

³²⁸ Grønning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 45

hensiktsmessig vern av de beskyttede interessene». ³²⁹ Slike alternative virkemidler kan være av privatrettslig karakter (for eksempel erstatning eller avtalebaserte reaksjonsmuligheter) eller administrative/forvaltningsrettslige sanksjoner (for eksempel et gebyr eller tilbakekall av en tillatelse). ³³⁰ Prinsippet kan imidlertid neppe trekkes så langt som at straff i alle tilfeller må være det aller siste virkemiddelet lovgiver tyr til for å motvirke uønsket atferd. ³³¹ Ellers kunne man tenke seg at svært mange kriminaliserte handlinger i dag kunne vært motvirket på annen måte.

I kriminaliseringsspørsmål må det også stilles spørsmål ved om kriminalisering i det enkelte tilfellet er hensiktsmessig. ³³² I vurderingen av om det er hensiktsmessig å knytte en straffetrussel til en handling eller en unnlattelse, inngår det også betraktninger om i hvilken grad overtredelser faktisk vil bli forfulgt rettslig. Er det liten grunn til å tro at forholdet vil bli oppdaget, eller tilsier politiets ressursituasjon og handlingens bagatellmessige art at håndhevelse av straffetrusselen vil bli nedprioritert, kan dette tale mot kriminalisering. ³³³

Prinsippene for kriminalisering har til dels møtt kritikk i litteraturen. Frøberg mener for eksempel å kunne påvise at prinsippene har større verdi som uttrykk for hvilke verdipremisser lovgiver mener kriminaliseringsspørsmål bør bygge på, enn som prinsipper for kriminalisering faktisk skjer etter. ³³⁴ Plassen tillater ikke noen nærmere stillingtagen til Frøbergs kritikk om at lovgiver i kriminaliseringsspørsmål «når det resultatet de ønsker, og tilpasser begrunnelsen tilsvarende». ³³⁵ I lys av denne kritikken og Jareborgs syn på *ultima ratio*-prinsippet ³³⁶ vil jeg imidlertid i det følgende legge til grunn at kriminaliseringsprinsippene lovgiver gir uttrykk for i hvert fall ikke kan oppfattes som strenge og absolutte vilkår for straffansvar.

³²⁹ NOU 2002: 4 punkt 4.2.4.1

³³⁰ Se nærmere NOU 2002: 4 punkt 4.2.4.2 og 4.2.4.3

³³¹ Jareborg (2005) s. 534

³³² Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 88

³³³ Kjelby (2013) s. 279–280

³³⁴ Frøberg (2010) s. 61

³³⁵ Frøberg (2010) s. 61

³³⁶ Jareborg (2005) s. 534

6.4.3. Vurdering av kriminalisering

6.4.3.1. Er «sniking» skadelig nok?

Tar man utgangspunkt i en handling som går ut på å *forlate et transportmiddel* uten å betale for seg eller identifisere seg, er det flere elementer som kan vurderes opp mot skadefølgeprinsippet.

For det første må man se hen til det økonomiske tapet som oppstår ved at passasjerer ikke betaler for seg: Dette er et økonomisk tap for transportselskapene, og går i tillegg ut over et tilbud finansiert av fellesskapet. Disse interessene er klart interesser som rettsordenen skal beskytte. Det er imidlertid sentralt å ha med seg at skaden i hvert enkelt tilfelle er forholdsvis liten, noe avhengig av om man tar utgangspunkt i verdien av en billett eller verdien av et gebyr.³³⁷ Jareborg tar til orde for at man i kriminaliseringsspørsmål ikke skal kumulere effekten en atferd har når den utføres av mange personer: Selv om naskeri fører til store tap for handelsnæringen hvert år, gjør det ikke naskeri til en svært alvorlig handling i seg selv.³³⁸ Dette må i hvert fall være tilfelle der handlingen er å forlate et sted etter å ha begått et beskjedent avtalebrudd på en massekontrakt (som i tillegg ofte inntreffer på objektivt grunnlag, se punkt 3.2.). Men heller ikke når «snikingen» fra starten av er forsettlig er det snakk om noen svært alvorlig handling som i seg selv skaper store tap.

Dette bildet endrer seg imidlertid noe i en situasjon hvor man faktisk blir kontrollert og nekter å bidra til å gjøre opp for seg: I et slikt tilfelle blir man konfrontert av representanter fra kontraktspart og har all mulig oppfordring og mulighet til å bidra til å gjøre opp for seg. Nekter man både å betale og identifisere seg i en slik situasjon, har man hatt ikke mindre enn tre muligheter til å gjøre opp for seg; betale billett, betale gebyr, eller oppgi personalia slik at gebyret kan kreves inn i ettertid. Da er det ikke lenger kun den rent økonomiske skaden som slår inn i kriminalitetsvurderingen: Nekter man på ethvert punkt å bidra til å gjøre opp en kontraktsforpliktelse på en slik måte, overfor en representant for kontraktspart, utviser man på mange måter en grunnleggende illojalitet overfor både kontraktspart og et tillitsbasert system i offentlig regi. Skaden som oppstår er i en slik situasjon ikke lenger rent økonomisk, men påvirker den alminnelige samfunnsstilling og kontraktsparters forventning om at avtaler holdes.

³³⁷ Jf. drøftelsen i punkt 5.2.1.

³³⁸ Jareborg (2005) s. 527

Begrunnelsen for å ikke videreføre straffebudet i strl. (1902) § 403 kan leses som at den delvis bygger på skadefølgebetragtninger. Når departementet påpekte at den «straffbare handlingen er en form for kontraktsbrudd som normalt ikke er gjenstand for straff.»,³³⁹ er det et signal om at kontraktsbrudd ikke er alvorlige nok handlinger i et skadefølgoperspektiv til å forsvare en kriminalisering. Uttalelsen gjaldt videreføring av straff for den *aktive* handlingen i § 403, og ikke straffbarheten av å *forlate* transportmiddelet uten å betale eller tilkjenne seg.³⁴⁰ I lys av at departementet valgte å videreføre straff for andre typer kontraktsbrudd, virker ikke uttalelsen om § 403 nødvendigvis overbevisende: Etter dagens straffelov § 377 (bedragerilignende handlinger) er det for eksempel straffbart å begi seg bort etter en drosjetur om man verken betaler for turen eller oppgir navn og adresse.³⁴¹ Hvorfor drosjeturer stiller seg annerledes enn nektelse av å gjøre opp for seg eller identifisere seg på kollektivtransport tok ikke departementet stilling til.

Lovgivers syn på skadefølgene av «sniking» kan imidlertid leses ut av ordningen med gebyr og tilbakeholdsrett: Atferden er skadelig nok til å rettfærdiggjøre gebyr på rundt 1000 kr ilagt på objektivt grunnlag, og *de facto* pågripelse for å sikre at gebyret kan inndrives.

6.4.3.2. Er andre reaksjoner tilstrekkelige?

Tilbakeholdsretten viser at det er *mulig* å håndheve denne typen handlinger uten bruk av straff, noe som skulle tilsi at kriminalisering ikke bør skje ut fra ultima ratio-betraktninger. Som påpekt under punkt 6.4.2. bør man imidlertid stille spørsmålstegn ved om dette kan være avgjørende.

Om man skulle følge ultima ratio-prinsippet fullt ut, er det en rekke handlinger som i dag er straffbare som kunne tenkes motvirket gjennom sivilrettslige ordninger: Å nekte å betale og identifisere seg i forbindelse med en drosjetur kunne vært løst med en tilbakeholdsrett. Det samme kunne mindre tyverier etter strl. § 323.³⁴² I § 323 sitt tilfelle har lovgiver tvert imot

³³⁹ Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 331

³⁴⁰ Saml. strl. (1902) § 402 andre ledd, omtalt i avhandlingen punkt 2.2.1.

³⁴¹ Drosjetilfellene er spesifikt nevnt i forarbeidene til § 377, se Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) s. 466

³⁴² Bestemmelsen i strl. (2005) § 323 er i hovedsak en videreføring av strl. (1902) § 391a som er henvist til i 2.3.2.

gjort unntak fra de alminnelige pågripelsesreglene, nettopp for å sikre at pågripelse kunne skje med sikte på anmeldelse og iretteføring.³⁴³

I lys av hvordan lovgiver har vurdert ultima ratio-prinsippet i de nevnte tilfellene, bør man etter min mening stille spørsmål rundt avgjørelsen om å tilnærme seg «sniking» fra en sivilrettslig synsvinkel: Man bør ikke kun spørre om det *finnes* alternativer til straff, men også om det finnes *gode* alternativer til straff. Og hvis det eneste alternativet man finner tilstrekkelig er å ilegge «gjerningspersonen» en pengestraff innbetalt til en offentlig eid aktør, som kan sikres inndrevet ved å holde personen fysisk fast til politiet kommer, da ligger man allerede svært nært en kriminalisering i praksis.

6.4.3.3. Hensiktsmessigheten av kriminalisering

Et eget spørsmål i relasjon til kriminalisering, er om straff er et hensiktsmessig virkemiddel i disse tilfellene. Fremstillingen her har ikke rom for en dypere analyse av straffens hensiktsmessighet eller faktiske virkning rent generelt. Basert på at lovgiver legger straff til grunn som et effektivt middel for atferdsregulering, legger jeg derfor samme oppfatning til grunn. For at straffens atferdsregulerende og preventive virkning skal kunne inntre er man avhengig av at overtredelser faktisk blir etterforsket og påtalt, og at iretteføring faktisk skjer. Handlingene det her vil være snakk om å kriminalisere, og de økonomiske verdiene det er snakk om å verne i hvert enkelt tilfelle, vil trolig anses som så bagatellmessige at det neppe kan forventes at politi- og påtalemyndighet i noen særlig grad vil prioritere håndhevelse, etterforskning og iretteføring av overtredelser.³⁴⁴ Legger man til grunn at Ruter mister 12 millioner kroner i året i gebyrinntekter som følge av at innleide vektere ikke kan holde tilbake passasjerer,³⁴⁵ og at et gebyr er på ca. 1000 kr.,³⁴⁶ blir det 12.000 nye saker hos Oslo-politiet hvert år om hver overtredelse skal forfølges.

³⁴³ Se strpl. § 171 andre ledd. Andre ledd ble tilføyd i forbindelse med ny straffelov for å videreføre rettstilstanden, se Prop.64 L (2014–2015) s. 137

³⁴⁴ Påtalemyndigheten har her en forholdsvis vid adgang til å unnlate å etterforske og/eller påtale handlingene. Etterforskningsplikten som følger av ordlyden i strpl. § 224 første ledd tolkes må tolkes i lys av hvor langt påtaleplikten rekker (se Øyen (2019) s. 151), og påtalemyndigheten har en forholdsvis vid adgang til å ikke forfølge bagatellmessige saker etter strpl. § 62a. Se også Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 (RA-2016-3) om adgangen til henleggelse av bagatellmessige forhold

³⁴⁵ Kollektivtrafikkforeningen (2021) s. 6

³⁴⁶ Se punkt 5.2.1.

Igjen må man etter mitt syn sammenlikne muligheten for kriminalisering med dagens situasjon: At politiet skal møte opp for å bistå billettkontrollørene er allerede forutsatt av lovgiver.³⁴⁷ Dette er en naturlig følge av at kontrollørene per i dag ikke har noen hjemmel til å tvinge frem personalia hos passasjerene.³⁴⁸

Når det gjelder selve straffeforfølgningen er det et åpenbart problem om straffebud blir stående som «tomme trusler».³⁴⁹ I praksis virker det imidlertid ikke som at lovgiver har tillagt dette stor vekt i spørsmål om hvilke handlinger som fortjener kriminalisering. Manglende oppfølging av bagatellmessig kriminalitet er ikke et ukjent problem. Mindre alvorlige bedragerier ender for eksempel regelmessig opp med henleggelse eller påtaleunntatelse, som følge av påtalemyndighetens prioriteringer.³⁵⁰ For lovgiver er dette åpenbart ikke avgjørende for om bedragerier skal være straffbart eller ikke. Det avgjørende er om samfunnet har et konkret behov for å reagere eller markere overfor den aktuelle atferden. At lovgiver har valgt å vedta tilbakeholdsretten som håndhevingsmekanisme overfor «sniking» viser at et slikt behov åpenbart foreligger i disse tilfellene.

Det store antallet overtredelser er imidlertid et symptom på at den underliggende handlingen det er snakk om å knytte straffetrussel til, er et brudd på en *massekontrakt*. Dette kan tale for å ikke behandle «sniking» på lik linje med tilfellene hvor drosjepassasjerer stikker av fra regningen,³⁵¹ som har mer karakter av en individuell krenkelse av sjåførens interesse. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en form for kriminalisering av handlinger tilknyttet «sniking» kan ha en selvstendig betydning som avskrekkende faktor, selv om straffansvar kun skulle inntre ved unntatelse av å oppgi personalia til kontrollørene.

6.4.4. Hvordan kan en eventuell strafferettslig tilnærming se ut?

Basert på den foregående drøftelsen, virker det klart at en eventuell kriminalisering må ta utgangspunkt i tidspunktet hvor billettkontrollørene har uttømt sine sivilrettslige virkemidler. På det tidspunktet har gjerningspersonen, på samme måte som ved dagens ordning, hatt alle muligheter til å bidra til å gjøre opp for seg. Og det er derfor først på dette tidspunktet det

³⁴⁷ Se punkt 3.4.

³⁴⁸ Se Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) s. 22

³⁴⁹ NOU 2002: 4 s. 83

³⁵⁰ Kjelby (2013) s. 604

³⁵¹ Referert til i 6.4.3.

fremstår kvalifisert klanderverdig, skadelig og hensiktsmessig å kriminalisere handlingen. En kriminalisering av handlingen som foretas på et slikt tidspunkt er også konsistent med lovgivers tilnærming til strl. § 377 (bedrageriliknende handlinger):

«Med bot straffes den som uten å oppgi navn og adresse forlater et overnattingssted, serveringssted eller annet sted der en ytelse er mottatt, uten å betale på stedet som forutsatt. Straff etter paragrafen her kommer ikke til anvendelse dersom forholdet går inn under § 373.»

I lys av dette kan en kriminalisering tenkes gjort på to måter:

Det første alternativet er å la handlingen falle innenfor virkeområdet til § 377. I et slikt tilfelle bør ordlyden i § 377 enten modifiseres, eller straffebudet for å forlate kollektivtransport må tas inn i et eget ledd. Grunnen til dette er dagens § 377 krever at gjerningspersonen forlater «sted der en ytelse er mottatt, uten å betale på stedet som forutsatt.». Denne formuleringen er problematisk opp mot «sniking» av to grunner: *For det første* er det mest naturlig å lese formuleringen slik at det er *ytelsen* som må betales, og formuleringen treffer derfor ikke betaling av tilleggsgebyr på en god måte. *For det andre* forutsetter ikke transportytelser i dag at det betales «på stedet», fordi billetter gjerne kjøpes i forkant av reisen, eksempelvis via mobiltelefon. Av hensyn til det strenge lovskravet i strafferetten³⁵² bør det i tilfelle formuleres en gjerningsbeskrivelse som treffer billettkontrollsituasjonen bedre. For eksempel kan man legge til et andre ledd i § 377:

På samme måte som etter første ledd straffes den som i billettkontroll på buss, jernbane, ferge, trikk og liknende transportmiddel;

1. ikke fremviser gyldig billett i henhold til transportselskapets reisevilkår,
2. ikke betaler tilleggsgebyr i henhold til transportselskapets reisevilkår, og
3. unnlater å oppgi fullt navn, adresse og fødselsdato til representant for transportselskapet og lar informasjonen verifisere

Det andre alternativet er å knytte straffansvar alene til unnlåtelsen av å oppgi fullt navn, adresse og fødselsdato til en representant for transportselskapet, når denne ber om personalia i forbindelse med billettkontroll. Et straffebud kan her følge modellen etter strl. § 162 (brudd på identifikasjonsplikten). Med mindre lovgiver ønsker at kontrollørers virksomhet skal anses som «offentlig myndighet», bør straffebudet imidlertid ikke plasseres i straffeloven kap. 19

³⁵² Jf. Grl. § 96

(vern av offentlig myndighet og tilliten til den). Likheten med de bedragerilignende handlingene i § 377 gjør at kap. 30 her er et alternativ. For begge alternativer vil «bot» være strafferammen.

Begge løsninger kriminaliserer *de facto* det å ikke identifisere seg for privatpersoner. Tilbakeholdsrett er imidlertid allerede betinget av at personen ikke identifiserer seg for billettkontrolløren,³⁵³ og § 377 inneholder allerede et element som i enkelte tilfeller kriminaliserer unnløstelse av å oppgi personalia.

Begge løsninger vil også flytte håndhevelsen ut fra det sivilrettslige sporet/hybridsporet til det straffeprosessuelle pågripelsessporet, og vil fungere slik: Billettkontrolløren vil ha «skjellig grunn til mistanke»³⁵⁴ om at straffebudet er overtrådt når passasjerer, etter å ha fått noe tid på seg og blitt gjort oppmerksom på mulig straffansvar, ikke oppgir nødvendig personalia. Forsøker passasjerer å komme seg unna, er pågripelsesgrunnen unndragelsesfare³⁵⁵ til stede, og kontrolløren kan pågripe passasjerer i medhold av strpl. § 176 første ledd andre setning fordi personen åpenbart tas på «fersk gjerning». Det alminnelige strafferammekravet i strpl. § 171 første ledd trenger ikke være oppfylt, fordi passasjerer «ikke avstår fra den straffbare virksomhet» i strpl. § 173 første ledd sin forstand før hen faktisk oppgir den nødvendige informasjonen. Adgangen til å opprettholde pågripelsen faller imidlertid bort så fort passasjerer er villig til å oppgi personalia: Fordi gjerningsbeskrivelsen på dette punktet er formulert som en unnløstelse, faller ikke forsettet bort før informasjonen faktisk gis.³⁵⁶ Hjemmel for bruk av fysisk makt vil være strl. § 18 andre ledd. Politiet må uansett tilkalles etter strpl. § 176 andre ledd. For å bøte på problemet med at sakene trolig ikke vil bli prioritert på påtaleplanet, kan det vurderes om politiet i slike situasjoner bør gis hjemmel til å utstede forenklet forelegg.

Hva oppnår man med en slik kriminalisering? Løsningen vil neppe endre billettkontroller i stor grad rent praktisk, men den vil innebære en endring både i grunnlaget for å holde passasjerer tilbake og hvordan adgangen kommuniseres. Begge disse endringene bringer tilnærmingen til «sniking» mer på linje med hvordan norsk rett ellers gir privatpersoner

³⁵³ Se punkt 3.2.

³⁵⁴ Jf. strpl. § 171 første ledd

³⁵⁵ Jf. strpl. § 171 første ledd nr. 1

³⁵⁶ Sammenliknet behandlingen av strl. (1902) § 403 opp mot pågripelsesreglene i JDLOV-1999-5182, omtalt i avhandlingen punkt 2.2.2.

adgang til å gjøre inngrep mot hverandre i håndhevelsesøyemed.³⁵⁷ Endringen kan potensielt også løse enkelte utfordringer med gjeldende rett:

For det første vil det å holde tilbake passasjerer kunne oppleves som et mer forholdsmessig middel, fordi handlingen det reageres mot er *straffbar*. Er handlingen det reageres mot definert som straffbar, vil også håndhevingsmekanismen ha større legitimitet.

For det andre vil en kriminalisering på denne måten innebære at kontrollørene, forut for pågripelsen, vil kunne gjøre passasjerer oppmerksom på at det er *straffbart* å unnlate å oppgi den forespurte informasjonen, uavhengig av innsigelser angående billettens gyldighet. Sammenliknet den strafferettslige bedømmelsen etter gjeldende rett,³⁵⁸ flyttes slik sett passasjerens første straffbare handling frem i tid. Rettslig sett har dette den virkningen at det nærmest alltid vil være passasjerer som først foretar et «ulovlig angrep» i strl. § 18 sin forstand.³⁵⁹ Fordi straffansvar, og derved adgangen til pågripelse, inntreer så fort passasjerer unnlater å oppgi personalia, vil enhver handling passasjerer foretar seg for å komme unna være rettsstridig (forutsatt at vilkårene for pågripelse for øvrig er oppfylt). Hvilken effekt dette vil ha i praksis er vanskelig å svare presist på, men det kan tenkes at en straffetrussel som inntreer på et tidligere tidspunkt i større grad vil presse passasjerer til å oppgi personalia, med den effekten at færre situasjoner eskalerer.

For det tredje vil politiets rolle i situasjonen være som håndhevere av en straffbar handling, ikke som håndhevere av en kontraktsforpliktelse.

Løsningen er ikke problemfri: Den løser ikke det underliggende problemet med bruk av makt mellom private i en aktiv kontrollsituasjon for å håndheve mindre kontraktsbrudd. Men den er etter mitt syn mer konsistent med hvordan rettssystemet ellers åpner for privatpersoners adgang til å gjøre innskrenkninger i andres bevegelsesfrihet ved bruk av makt. Er slik adgang konsistent regulert og tydelig kommunisert i en strafferettslig kontekst, vil virkemiddelbruken være lettere å forstå og akseptere: Gitt at beskyttelse av inntektsgrunnlaget for kollektivtransporten er så viktig at det uansett åpnes for slike virkemidler, vil en kriminalisering gi et klart signal om hvor alvorlig lovgiver ser på «sniking».

³⁵⁷ Sammenliknet behandlingen i punkt 5.5.

³⁵⁸ Se kapittel 4

³⁵⁹ Saml. behandlingen i punkt 4.2.

Kilderegister

- Fredriksen og Sand (2018) Fredriksen, Steinar og Per Håkon Sand, *Juss for utøvere av begrenset politimyndighet*, Gyldendal 2018
- Frøberg (2020) Frøberg, Thomas, *Alminnelig strafferett i et nøtteskall*, 2. utgave, Gyldendal 2020
- Giertsen (2021) Giertsen, Johan, *Avtaler*, 4. utgave, Universitetsforlaget 2021
- Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) Gröning, Linda, Erling Johannes Husabø og Jørn Jacobsen, *Frihet, forbrytelse og straff*, 2. utgave, Fagbokforlaget 2019
- Jacobsen, Husabø, Gröning og Strandbakken (2020) Jacobsen, Jørn, Erling Johannes Husabø, Linda Gröning og Asbjørn Strandbakken *Forbrytelser i utvalg*, Fagbokforlaget 2020
- Kjelby (2013) Kjelby, Gert Johan, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning: Den relative etterforsknings- og påtaleplikts rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*, Cappelen Damm Akademisk 2013
- Mæhle og Aarli (2016) Mæhle, Synne Sæther og Ragna Aarli, *Fra lov til rett*, 1. utgave, Gyldendal Juridisk 2016
- Nygaard (2004) Nygaard, Nils, *Rettsgrunnlag og standpunkt*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2004
- Spurkland, Myhrer og Bunæs (2013) Spurkland, Kai, Tor-Geir Myhrer og Runa Bunæs, *Juss for vektere*, 1. utgave., Universitetsforlaget 2013

Spurkland, Myhrer og Bunæs (2020)

Spurkland, Kai, Tor-Geir Myhrer og Runa Bunæs, *Juss for vektere*, 2. utgave, Universitetsforlaget 2020

Øyen (2019)

Øyen, Ørnulf, *Straffeprosess*, 2. utgave, Fagbokforlaget 2019

Aall (2022)

Aall, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter 1*, 1. utgave, Fagbokforlaget 2022

Bokkapitler

Holtermann og Rytter (2021)

Holtermann, Jakob v. H. og Jens Elo Rytter, «Rettspolitikk» *De juridiske metoder: Ti bud*, Christensen, Mikkel Jarle, Janne Rothmar Herrmann, Jakob von Holderstein Holtermann og Mikael Rask Madsen (reds.), Hans Reizels Forlag 2021 s. 237–261

Lovkommentarer

Bratholm og Matningsdal (2022)

Bratholm, Anders (red.) og Magnus Matningsdal (red.), *Juridika: Straffeloven 1902*, kommentar til § 403 [kommentarutgave], Juridika.no (lest 02. mai 2022)

Gröning og Jacobsen (2022)

Gröning, Linda og Jørn Jacobsen, *Karnov Lovkommentar til Straffeloven 2005 § 286*, lovdata.no (lest 22.06.22)

Fagartikler

- Bernt (1995) Bernt, Jan Fridthjof, «Rettsdogmatikkens metode og rettspolitikkens muligheter» *Kritisk juss* vol. 22 nr. 1 1995 s. 10-37
- Fredriksen (2016) Fredriksen, Steinar, «Polititjenestepersoners og privatpersoners adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler» *Tidsskrift for strafferett* vol. 16 nr. 1 2016 s. 8–34
- Frøberg (2010) Frøberg, Thomas, «Prinsippstyring av strafferettspolitikken» *Kritisk Juss* vol. 36 nr. 1 2010 s. 38–63
- Graver (2008) Graver, Hans Petter, «Vanlig juridisk metode? Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger» *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 121 nr. 2 2008 s. 149–178
- Holmboe (2021) Holmboe, Morten, «Utvalgte høyesterettsavgjørelser i strafferett 2020» *Tidsskrift for strafferett* vol. 21 nr. 1 2021 s. 44–75
- Jareborg (2005) Jareborg, Nils, «Criminalization as Last Resort (Ultima Ratio)» *Ohio State Journal of Criminal Law* vol. 2 2005 s. 521–534
- Myhrer (2011) Myhrer, Tor-Geir, «Sentervekternes polisiære fullmakter – Grunnlag og grenser» *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap* 2011 s. 97–160

- Mæhle (2004) Mæhle, Synne Sæther, «Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene?» *Jussens venner* 2004 utg. 5–6 s. 329–342
- Wegner (2009) Wegner, Rolf B., «Vekteres bruk av fysisk makt mot person» *Lov og rett* vol. 48 nr. 2 2009 s. 84–103
- Aarli (2005) Aarli, Ragna, «Vern av privatlivets fred» *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol. 118 nr. 4 2005 s. 525–573
- Nyhetsartikler
- E24 (2010) «Ny Flexus-smell», E24, 12. september 2010, <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/GGOIJ4/kollektivtrafikk-ny-flexus-smell>, (lest 14. mars 2022)
- Fuglset (2018) Fuglset, William, «Kostet 600 millioner, men ble aldri brukt: Her fjernes de for godt», *Romerikes Blad*, 11. november 2018, <https://www.rb.no/nyheter/offentlige-innkjop/t-bane/kostet-600-millioner-men-ble-aldri-brukt-her-fjernes-de-for-godt/s/5-43-922470>, (lest 14. mars 2022)
- Kolsrud (2021a) Kolsrud, Kjetil, «- De få som sniker må gjøre opp for seg», *Rett24*, 8. september 2021, <https://rett24.no/articles/-de-fa-som-sniker-ma-gjore-opp-for-seg>, (lest 02. mai 2022)
- Kolsrud (2021b) Kolsrud, Kjetil, «Taper millioner på trikkensnikere etter høyesterettsdom»,

Rett24, 8. september 2021,
<https://rett24.no/articles/taper-millioner-pa-trikkesnikere-etter-hoyesterettsdom>,
(lest 02. mai 2022)

Lover og forskrifter

Norske lover

Grunnloven	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Straffeprosessloven (1887)	Lov 01. juli 1887 nr. 5 om Rettergangsmaaden i Straffesager
Straffeloven (1902)	Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig straffelov
Avtaleloven	Lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fuldmagt og om ugyldige viljeserklæringer
Beitelova	Lov 16. juni 1961 nr. 12 om ymse beitespørsmål
Forvaltningsloven	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Straffeprosessloven (1981)	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Inkassoloven	Lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndriving av forfalte pengekrav
Kjøpsloven	Lov 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp
Håndverkertjenesteloven	Lov 16. juni 1989 nr. 63 om håndverkertjenester m.m for forbrukere
Tvangsfullbyrdelsesloven	Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse

Jernbaneloven	Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m
Luftfartsloven	Lov 11. november 1993 nr. 101 om luftfart
Sjøloven	Lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten
Politolven	Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet
Serveringsloven	Lov 13. juni 1997 nr. 55 om serveringsvirksomhet
Menneskerettsloven	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Vaktvirksomhetsloven	Lov 05. januar 2001 nr. 1 om vaktvirksomhet
Forbrukerkjøpsloven	Lov 21. juni 2002 nr. 34 om forbrukerkjøp
Yrkestransportlova	Lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy
Straffeloven (2005)	Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff
Skipssikkerhetsloven	Lov 16. februar 2007 nr. 9 om skipssikkerhet
Endringslov til lov om vaktvirksomhet	Lov 19. juni 2009 nr. 85 om endringer i lov om vaktvirksomhet
Politiregisterloven	Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten
Skipsarbeidsloven	Lov 21. juni 2013 nr. 102 om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip
Personopplysningsloven	Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger

Norske forskrifter

Yrkestransportforskriften	Forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy
Jernbaneforskriften	Forskrift 30. juni 2021 nr. 2315 om jernbanevirksomhet, serviceanlegg, avgifter og fordeling av infrastrukturkapasitet mv.

Svenske lover

Rättegångsbalk	Rättegångsbalk (1942:740) 18. juli 1942
Brottsbalk	Brottsbalk (1962:700) 21. december 1962
Lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik	Lag om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik (1977:67) 03. mars 1977

Danske lover

Retsplejeloven	Retsplejeloven 11. april 1916 nr. 90
Straffeloven	Straffeloven 15. april 1930 nr. 126

Konvensjoner og EU-rettsakter

Konvensjoner

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Roma, 4. November 1950. (Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen)
Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tilleggsprotokoll nr. 4	Protocol no. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing Certain Rights and Freedoms

other than those already included in the Convention and in the First Protocol Thereto, Strasbourg, 16. September 1963. (Den europeiske menneskerettskonvensjonen, tilleggsprotokoll nr. 4)

EU-rettsakter

GDPR

Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) (GDPR)

Forarbeider

Dok. Nr. 1 1885

Dok. Nr. 1 1885, Jurykommissionens indstilling [til Lov 01. juli 1887 nr. 5 om Rettergangsmaaden i Straffesager (straffeprosessloven 1887)]

Oth.prp. Nr. 1 1887

Udkast til lov om rettergangsmaaden i straffesager med motiver, indstilling fra den i 1885 nedsatte departementale komite (Departementalkomiteen) [inntatt som vedlegg til Oth. prp. Nr. 1 (1887)]

NOU 1985: 19

NOU 1985: 19 Pornografi og straff

Ot.prp. nr. 74 (1986–1987)

Ot.prp. nr. 74 (1986–1987) Om lov om endringer i lov 12 august 1848 indeholdende særskilte Bestemmelser angaaende Anlæg af Jernveie til almindelig Benyttelse og lov 10 juni 1977 nr 73 om jernbaneansvar overfor reisende (jernbaneansvarslova)

NOU 1992: 23	NOU 1992: 23 Ny straffelov – alminnelige bestemmelser, Straffelovkomisjonens delutredning V
Ot.prp. nr. 22 (1994–1995)	Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) Om lov om politiet (politiloven)
Ot.prp. nr. 66 (2001–2002)	Ot.prp. nr. 66 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeprosessloven mv. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.)
Ot.prp. nr. 74 (2001–2002)	Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) Om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)
Innst. O. nr. 66 (2001–2002)	Innst. O. nr. 66 (2001–2002) Innstilling frå samferdselskomiteen om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)
NOU 2002: 4	NOU 2002: 4 Ny straffelov, Straffelovkomisjonens delutredning VII
Ot.prp. nr. 90 (2003–2004)	Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven)
Ot.prp. nr. 22 (2008–2009)	Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)
Ot.prp. nr. 49 (2008–2009)	Ot.prp. nr. 49 (2008–2009) Om lov om endringer i lov om vaktvirksomhet
Prop. 64 L (2014–2015)	Prop. 64 L (2014–2015) Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (straffelovens ikraftsettingslov)
NOU 2016: 24	NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov
Prop. 116 L (2021–2022)	Prop. 116 L (2021–2022) Endringer i yrkestransportloven (behandling av personopplysninger)

Rettsavgjørelser

Avgjørelser fra Høyesterett

Rt. 1973 s. 967 A (Spedisjon)

Rt. 1995 s. 803 A

Rt. 1996 s. 654 A

Rt. 2002 s. 1007 A (Trikkesniker)

Rt. 2002 s. 1707 A

Rt. 2007 s. 632 A

HR-2020-2126-A

Avgjørelser fra lagmannsrettene

LB-2012-37420

LB-2013-157916

LB-2014-93871

LB-2014-70492

LB-2016-155798

LB-2017-0923396

LB-2017-116045

LB-2019-189793

LB-2019-16285

LG-2019-124962

LB-2020-179773

LB-2021-11535

LB-2021-28606

Avgjørelser fra tingrettene

TOSLO-2003-16446

TOSLO-2016-102715

TOSLO-2017-35458

TOSLO-2019-22973

Andre offentlige publikasjoner

Rapporter

Bjørnsen, Klausen og Winsvold (2015)

Bjørnsen, Hild Marte, Klausen, Jan Erling og Winsvold, Marte, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, NIBR-rapport (By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OSLOMET) 2015: 1

Skyss årsrapport 2019

Skyss, «Kollektivstrategi for Hordaland: Årsrapport 2019», tilgjengelig elektronisk på <https://www.skyss.no/globalassets/om-skyss/strategiar-og-fagstoff/strategiar-og-handlingsprogram/arsrapport/arsrapport-kollektivstrategi-2019.pdf> (lest 04. mai 2022)

Ruter årsrapport 2020

Ruter, «Årsrapport 2020», tilgjengelig elektronisk på <https://aarsrapport2020.ruter.no/wp-content/uploads/sites/3/pdf/custom/ruter--aarsrapport-2020.pdf> (lest 04. mai 2022)

Riksadvokatens rundskriv

RA-2016-3

RA-2016-3, «Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet mv»

Stortingsmeldinger

Meld.St. 13 (2020-2021)

Meld.St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030

Uttalelser

Transportklagenemnda for kollektivreiser

KOLLKN-2018-3222

KOLLKN-2019-2129

KOLLKN-2021-1814

Lovavdelingen i Justisdepartementet

JDLOV-1999-5182

Annet

Politihøgskolen

Rammeplan for Bachelor – politiutdanning, 2018. Rammeplanen er tilgjengelig elektronisk her: <https://www.politihogskolen.no/globalassets/for-studenter/regelverk-og-innholdet-i-bachelor/rammeplan-og-programplaner/rammeplan-bachelor-politiutdanning-2019.pdf> (11.06.22)

Kollektivtrafikkforeningen (2021)

Kollektivtrafikkforeningen, *Forslag til endring av yrkestransportloven § 33(2)*, 2021 [forslag til lovendring] Elektronisk utgivelse tilgjengelig på [\https://kollektivtrafikk.no/wp-

[content/uploads/2021/07/Forslag-til-endring-av-yrkestransportloven-%C2%A7332-og-jernbaneloven-%C2%A77a.-Kollektivtrafikkforeningen-juli-2021.pdf](https://www.regjeringen.no/content/uploads/2021/07/Forslag-til-endring-av-yrkestransportloven-%C2%A7332-og-jernbaneloven-%C2%A77a.-Kollektivtrafikkforeningen-juli-2021.pdf)] (lest 02. mai 2022)

Transportvilkår, billettpriser og kontrollinstrukser

Transportvedtekter ATB	AtB, <i>Transportvedtekter for AtB</i> , [transportvedtekter/reisevilkår]. Elektronisk tilgjengelig på https://www.atb.no/transportvedtekter/ (lest 02. mai 2022)
Transportvilkår Ruter	Ruter, <i>Reisevilkår</i> , [transportvedtekter/reisevilkår]. Elektronisk tilgjengelig på https://ruter.no/fa-hjelp/vilkar/reisevilkar/] (lest 02. mai 2022)
Billettpriser Ruter	https://ruter.no/kjop-billett/billetter-og-priser/ (lest 09. juni 2022)
Instruks for billettkontroll, Ruter	Ruter, <i>Instruks for billettkontroll</i> 2016. Tilgjengelig elektronisk på https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjn346I4sD4AhV_RPEDHc7bDIQ_QFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fruter.no%2Flink%2Fa02e649979b4424bacab432019c83a90.aspx%3Fid%3D13873&usg=AOvVaw1qqjyAkgkYECX4J7CfzhNW] (22. juni 2022)