



## Samferdselsdepartementet

Postboks 8010 Dep  
0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:  
22/1717

Vår referanse:  
22/137063 - 18

Dato:  
16.12.2022

## Høringsvar - Forslag om tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører

Politidirektoratet viser til Samferdselsdepartementets høringsbrev 21. juli 2022 der forslag om å innføre tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører ble sendt på høring. Høringsfristen var 21. oktober 2022. Politidirektoratet har bedt om og fått utsatt frist fra departementet. Vi beklager sen oversendelse av vårt høringsvar.

Politidirektoratet har mottatt innspill på høringen fra Sør-Vest og Oslo politidistrikt. Innspillene følger vedlagt.

Departementets forslag om å innføre tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører innebærer at hjemmelen for *hvem* som kan holde tilbake reisende som ikke kan vise gyldig billett på kollektivtransport, når de ikke betaler tilleggsavgift på stedet eller oppgir personalia, utvides, til også å gjelde *innleide kontrollører med vekterutdanning*. Denne tilbakeholdsretten er i dag forbeholdt *ansatte* i kollektivtransportselskapene, jf. jernbaneloven § 7 a og yrkestransportloven § 33. Departementet foreslår også å presisere i lovbestemmelsene at departementet kan kalle tilbake godkjenning av tilbakeholdsretten som del av selskapenes transportvilkår dersom billettkontrollører utøver tilbakeholdsrett i strid med forutsetningene.

Forslaget skal tilrettelegge for å videreføre en praksis mange kollektivtransportselskaper har ført i flere år, i den tro at dagens regelverk hjemlet tilbakeholdsrett også for innleide kontrollører. Høyesterett slo imidlertid den 4. november 2020 (HR-2020-2126) fast at det ikke er tilfelle, hvilket har redusert tilbakeholdsrettens preventive effekt. Alternativet til lovendring er å overlate til kollektivtransportselskapene å tilpasse seg gjeldende rett.

Politidirektoratet legger, i likhet med Oslo politidistrikt, til grunn at de prinsipielle forholdene rundt de innleide kontrollørenes adgang til bruk av makt i all hovedsak ble avklart da transportselskapene fikk tilbakeholdsrett i 2003. Politidirektoratet vil likevel i det følgende knytte merknader til departementets forslag om tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører.

### Politidirektoratet

---

## Politidirektoratets merknader

### Sniking er ikke lenger straffbart

Forslaget om å innføre tilbakeholdsrett for ansatte i kollektivtransportselskapene i hhv. yrkestransportloven og jernbaneloven på tidlig 2000-tallet, var i sin tid omstridt. Det fremgår av lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) pkt. 7.2 og 7.3) at flere av høringsinstansene pekte på uforholdsmessigheten i tilbakeholdsretten sett opp mot overtredelsens alvorlighetsgrad, samt faren ved å uthule politiets enerett til å utøve fysisk makt ved å utvide denne adgangen til å omfatte andre yrkesgrupper enn politiet. Det ble blant annet vist til at det ville gå utover rettssikkerheten for den enkelte dersom transportselskapene fikk tilbakeholdsrett, og at et slikt inngrep ville være uforholdsmessig.

Selv om de prinsipielle forholdene rundt innleide kontrollørers adgang til bruk av makt i all hovedsak må anses avklart med innføringen av tilbakeholdsretten i 2003, synes tematikken å fremdeles være aktuell idet kretsen for *hvem* som kan utøve tilbakeholdsretten foreslås utvidet, og nå utenfor området av straffbare handlinger.

Tilbakeholdsretten er svært snever, og kan bare utøves av *ansatte* i transportselskapene, jf. forarbeidene punkt 7 og merknader til yrkestransportloven § 33 punkt 10. Før 2003 var transportselskapenes tilbakeholdsrett basert på reglene i straffeprosessloven, da reise uten gyldig billett i visse tilfeller ville være straffbart, jf. bl.a. dagjeldende straffelov 1902 § 403.<sup>1</sup> Slik direktoratet forstår forarbeidene, synes det å ha ligget til grunn for tilbakeholdsretten at sniking den gangen var straffbart. Dette gjenspeiles blant annet også i beskrivelsen av politiets rolle i retningslinjene for selve *utøvelsen* av tilbakeholdsretten beskrevet i forarbeidenes punkt 10 under merknader til § 33 flg., der det fremgår at en person ikke kan holdes tilbake over lengre tid, og tilbakeholdsretten har til hensikt å oppholde den reisende til politiet kommer. Retten skal kun benyttes dersom det er klart at politiet vil kunne komme på kort varsel. Har ikke politiet slik anledning, skal ikke kontrolløren benytte tilbakeholdsretten.

Videre fremgår følgende av forarbeidene punkt 7.3:

*"Utan at dei reisande samarbeider vil det ikkje vere mogleg for kontrollørane å få tilstrekkelege opplysningar for innkreving av gebyret, utan at ein viss rett til å halde desse personane tilbake er til stades som ein siste utveg. Når reisande vert haldne tilbake må politiet straks verte varsla så dei kan komme til staden og krevje at vedkommande oppgjer riktige opplysningar om personalia"* (vår kursivering).

Med den nye straffeloven av 2005 er sniking imidlertid ikke lenger straffbart. Etter lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) pkt. 11.5, s. 331) ble forslaget om ikke å videreføre § 403 blant annet begrunnet i at det var etablert sivilrettslige ordninger som ga transportselskapene adgang til å kreve tilleggsavgift og holde tilbake reisende uten gyldig billett, samt at dette var handlinger som svært sjelden ble anmeldt til politiet og som det uansett ikke var realistisk at politiet ville strafforfølge. Straffebudet ble avskaffet uten at det synes vurdert hvilken betydning dette ville få for tilbakeholdsrettens rammer.

De endrede premissene er i liten grad redegjort for og drøftet i departementets høringsnotat. Departementets forslag innebærer kun en endring i gjeldende *personelle* vilkår for

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) pkt. 7.1

tilbakeholdsretten. Når departementet foreslår å bevare de øvrige rettslige rammene, synes også rammene for *utøvelsen* av tilbakeholdsretten, slik beskrevet i forarbeidene, å være ment å forbli de samme.

Når sniking i dag er et sivil- og kontraktsrettslig anliggende, har ikke politiet lenger en håndhevingsrolle. Det er derfor heller ikke grunn for transportselskapet til å tilkalle politiet med mindre det skulle skje en eskalering av situasjonen, eksempelvis ved truende atferd eller håndgemeng, slik at politiet likevel bør tilkalles. Det vil dermed være en uheldig forutsetning dersom man legger opp til at politiet skal tilkalles ved tilbakehold av reisende. Politidirektoratet savner en nærmere redegjørelse for de endrede premissene rundt tilbakeholdsretten og hvilke konsekvenser dette vil ha for utøvelsen av tilbakeholdsretten og grensene for denne, både hva gjelder politiets rolle og billettkontrollørens maktanvendelse både i omfang og tid.

Direktoratet vil i hovedsak legge til grunn at det kun kan anvendes mindre bruk av makt som å sperre e.l., og kun for å forsøke å gjennomføre nødvendig kommunikasjon med vedkommende. Såfremt vedkommende fortsatt ikke ønsker å vedta tilleggsavgift eller oppgi personalia, vil personen måtte slippes.

Politidirektoratet bemerker at tilbakeholdsretten i den tiden der sniking var straffbart, var innenfor straffeprosesslovens rammer for hva *enhver* kunne gjøre i møte med en straffbar overtredelse. Når det nå som utgangspunkt ikke lenger er straffbart å snike, vil tilbakeholdsretten benyttes i situasjoner som i all hovedsak knyttes til et sivil rettsforhold. Man tilgodeser med det at en privat part i en avtalerettslig konflikt gis et maktmiddel til benyttelse mot den andre (avtale)parten.

Etter direktoratets syn må det generelt utvises varsomhet med å utvide kretsen av yrkesgrupper utenom politiet som har adgang til å benytte fysisk makt. Dette gjør seg særlig gjeldende der forholdet som danner grunnlag for maktbruk er av sivil karakter og en del av bakgrunnen for å tillate en privat aktør å benytte fysisk makt er å sikre effektiv drift av selskapene og hindre økte billettpriser.

Direktoratet mener på denne bakgrunn at det bør foretas en nærmere utredning og vurdering av grensene for maktutøvelsen som ligger i tilbakeholdsretten og av forholdsmessigheten det inngrepet tilbakehold av den reisende vil utgjøre, når sniking ikke lenger er straffbart.

### **Vaktvirksomhetsloven § 12 om vekteres adgang til bruk av makt**

Etter forslaget gis vektere en adgang til å utøve fysisk makt for å tilbakeholde reisende hos transportselskapene som ikke har gyldig billett. Etter vaktvirksomhetsloven § 12 har vektere ingen adgang til bruk av fysisk makt utover den enhver har adgang til, jf. straffeloven § 18 og straffeprosessloven § 176 første ledd, jf. § 170 a. Vektere har følgelig ingen særskilt rett til å utøve makt utover det enhver har.

Dersom departementets forslag om tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører med vekterutdanning innføres, vil vektere gis en videre adgang til bruk av makt enn det som i dag fremgår av vaktvirksomhetsloven § 12, og på et nå sivilrettslig område. Ettersom vaktvirksomhet i dag reguleres i vaktvirksomhetsloven med tilhørende forskrift, vil det av hensyn til harmonisering i regelverket kunne være hensiktsmessig å vurdere hvorvidt det bør foretas endringer i vaktvirksomhetsloven, slik at denne samsvarer med foreslåtte hjemler i hhv. yrkestransportloven og jernbaneloven.

### **Tilbakeholdsrett for innleide kontrollører med vekterutdanning**

Tilbakeholdsretten foreslås utvidet til å omfatte også *innleide kontrollører med vekterutdanning*. Politidirektoratet er enig i departementets vurdering om at dagens vektere er bedre egnet for utøvelse av tilbakeholdsretten enn da gjeldende hjemmel for tilbakeholdsrett ble utredet. Det vises til at dagens obligatoriske opplæring er mer enn tredoblet i volum sammenliknet med i 2003, at samtlige vektere skal regodkjennes hvert fjerde år for å sikre oppdatert kompetanse, og at samarbeidet mellom vekterbransjen og politiet har styrket seg de siste årene. Kommunikasjon, konflikthåndtering, kulturforståelse, rapportlære og risikovurdering er fag vektere må igjennom i dagens utdanningsløp. Vi viser til Oslo politidistrikts høringsinnspill:

"Som nevnt i høringsnotatet kap. 2.4 utfører vektere tilbakeholdsrett i lignende situasjoner knyttet til butikktysterier, hærværk, overfall, innbrudd og lignende. Som nevnt i kap. 2.5 inngår maktbruk og tilbakeholdsrett i gjeldende læreplan for grunntutdanning for vektere fastsatt av Politidirektoratet, og opplæringen i maktutøvelse og tvang avspeiler at vektens funksjon og arbeidsoppgaver i mange tilfeller består i å håndtere hendelser som kan sammenlignes med situasjoner der tilbakeholdsretten kan komme til anvendelse. Vi finner derfor at vektere som har gjennomgått obligatorisk opplæring og er ansatt i godkjent vaktsekskap bør ha gode forutsetninger for å utøve tilbakeholdsrett på linje med ansatte i kollektivsekskapene som allerede har denne retten".

Oslo politidistrikt har i sitt innspill også vist til vaktsekskapenes plikt til å føre skriftlig logg over alle situasjoner som har medført bruk av fysisk makt under utføring av vakttjeneste etter vaktvirksomhetsforskriften § 39 og at kopi av loggen skal vedlegges sekskapenes årlige rapport til politiet, jf. § 38. Dette gir politiet, herunder Politidirektoratet, som tillatelses- og kontrollmyndighet mulighet til å utøve kontroll med vaktsekskapenes utøvelse av en eventuell tilbakeholdsrett. Politidirektoratet fastsetter også læreplanen for grunntutdanning for vektere, der maktbruk og tilbakeholdsrett inngår i gjeldende læreplan fra mars 2017.

For øvrig påpeker Politidirektoratet at retningslinjene for utøvelsen av selve tilbakeholdsretten synes lite tilgjengelige og bør synliggjøres. Rammene for utøvelsen av tilbakeholdsretten er detaljert beskrevet i yrkestransportlovens forarbeider, slik også gjengitt i høringsnotatet. For å forhindre at vektere utøver maktbruk utover grensene for tilbakeholdsretten, må retningslinjene etter direktoratets syn være godt kjent for alle og synliggjøres bedre utover lovens forarbeider.

### **Krav til gjennomført godkjent utdanning for vektere etter vaktvirksomhetsloven § 9**

Etter forslagenes ordlyd, må innleide billett-kontrollører ha "gjennomført godkjent utdanning for vektere etter vaktvirksomhetsloven § 9" for å kunne utøve tilbakeholdsrett.

Politidirektoratet gjør oppmerksom på at det i dag finnes flere måter å bli vekter på. Politidirektoratet skal etter vaktvirksomhetsforskriften § 16 gi dispensasjon fra utdanningskravet til politiutdannede. Direktoratet kan også godkjenne yrkeskvalifikasjoner som vekter fra andre land i medhold av forskriftens kapittel 5. Disse gruppene kan etter direktoratets dispensasjon eller godkjenning arbeide som vekter på lik linje som dem som har gjennomført den norske grunntutdanningen for vektere. Slik departementets forslag nå er utformet, fremstår det som at denne gruppen likevel ikke kan utøve tilbakeholdsrett, da det stilles krav om gjennomført godkjent utdanning for vektere etter lovens § 9. Det er uklart for

direktoratet hvorvidt dette er tilsiktet, men vi fremhever at dette i så tilfelle bør vurderes og redegjøres nærmere for, for å unngå uklart regelverk.

### **Tilbakekall av godkjenning av tilbakeholdsrett**

Departementet foreslår at det i hhv. yrkestransportloven § 33 tredje ledd annen setning og jernbaneloven § 7 a annet ledd annen setning presiseres at departementet kan kalle tilbake godkjenning av tilbakeholdsretten som del av selskapenes transportvilkår dersom billettkontrollører utøver tilbakeholdsrett i strid med forutsetningene.

Oslo politidistrikt tar til orde for at politiet som kontrollmyndighet bør ha mulighet til å varsle departementet dersom politiet finner at billettkontrollører innleid fra vaktelskap utøver retten i strid med forutsetningene. Politidirektoratet støtter synspunktet. Politiets kunnskap rundt vaktelskapenes bruk av tilbakeholdsretten vil kunne få betydning for departementets vurdering av tilbakekall av tilbakeholdsretten, og direktoratet mener derfor det vil være nødvendig å regulere en slik varslingsmulighet for politiet.

Med hilsen

**Håkon Skulstad**  
*Ass direktør*

**Kristine Langkaas**  
*Seksjonssjef*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Vedlegg:

Høringsinnspill - Tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - Tilbakeholdsrett for innleide billettkontrollører - Sør-Vest politidistrikt

Kopi:

Justis- og  
beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep

0030

Oslo