



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt av Høyesterett i avdeling med

justitiarius Toril Marie Øie
dommer Bergljot Webster
dommer Henrik Bull
dommer Espen Bergh
dommer Borgar Høgetveit Berg

HR-2020-1724-A, (sak nr. 20-049331STR-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 25. februar 2020

A (advokat Odd Martin Helleland – til prøve)

mot

Påtalemyndigheten (statsadvokat Andreas Magne Alfoni Strand)

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

(1) Dommer **Bull:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder straffeloven § 155 om vold eller trusler mot offentlig tjenesteperson. Spørsmålet for Høyesterett er om bestemmelsen rammer slik adferd overfor en kommunalt ansatt som er i ferd med å utstede tilleggsgebyr etter en forskrift om gebyr for bruk av piggdekk.
- (3) Statsadvokatene i Oslo tok 29. mars 2019 ut tiltale mot A for overtredelse av straffeloven § 155. Grunlaget for tiltalen lyder slik:

«Onsdag 2. januar 2019 ca. kl. 17.30 ved ----veien 00 i Oslo, i forbindelse med at bybetjent B hadde ilagt ham tilleggsgebyr for piggdekk, gikk han mot bilen til B, hindret B i å lukke døren og dyttet og/eller grep tak i B for å få ham til å overlevere sin tjenestetelefon/pocketkontroll.»

- (4) I Oslo kommune utføres kontrollen med overholdelse av forskrift 7. mai 1999 nr. 437 om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr – piggdekkgebyrforskriften – av såkalte bybetjenter ansatt i kommunens bymiljøetat. De kan utstede tilleggsgebyr til bilførere som kjører med piggdekk innenfor kommunens grenser uten å ha betalt ordinært gebyr – det vil si kjøpt piggdekkoblat – for dette. Hvilke andre oppgaver bybetjentene i Oslo kommune har, eller hvor stor del av arbeidet som består i å håndheve piggdekkgebyrforskriften, er ikke opplyst.
- (5) Bruk av betegnelser som «bybetjent», «trafikkbetjent» og «parkeringsvakt» kan variere fra kommune til kommune, og det samme gjelder for hva som er de konkrete oppgavene. En vanlig oppgave for slike kommunale betjenter er å håndheve parkeringsbestemmelser. At denne saken gjelder en «bybetjent», har ikke i seg selv betydning for den rettslige vurderingen.
- (6) Oslo tingrett avsa 10. september 2019 dom med slik domsslutning:

«A, født 00.00.1982, frifinnes.»

- (7) Tingretten kom, under tvil, til at bybetjenten ikke var å anse som «offentlig tjenestemann» – som på handlingstidspunktet var lovens betegnelse – da han skrev ut tilleggsgebyr etter piggdekkgebyrforskriften. A måtte allerede av den grunn frifinnes for overtredelse av straffeloven § 155. Tingretten tok derfor ikke stilling til om A faktisk hadde opptrådt slik som beskrevet i tiltalen.
- (8) Påtalemyndigheten anket til Borgarting lagmannsrett over lovanvendelsen under skyldspørsmålet. Lagmannsretten, som behandlet saken skriftlig, avsa 25. februar 2020 dom med slik domsslutning:

«Oslo tingretts dom av 10. september 2019 oppheves.»

- (9) I motsetning til tingretten mente lagmannsretten at bybetjenten var beskyttet av straffeloven § 155 da han skrev ut tilleggsgebyret.
- (10) A har anket til Høyesterett over lovanvendelsen og anført at lagmannsrettens tolkning av § 155 er feil, subsidiært at bestemmelsen i motsatt fall er så uklar at den ikke oppfyller kravet til klar lovhjemmel i Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettskonvensjon – EMK – artikkel 7.

Mitt syn på saken

Forståelsen av straffeloven § 155

- (11) Straffeloven § 155 første og annet ledd lød på handlingstidspunktet slik:
- «Den som ved vold eller trusler påvirker en offentlig tjenestemann til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling, eller søker å oppnå dette, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.
- Med offentlig tjenestemann menes enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling. Som offentlig tjenestemann anses også militære vakter, enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenestemann, eller sikrer dennes arbeidsplass.»
- (12) Loven er senere endret, blant annet slik at § 155 nå også rammer skadeverk og annen rettsstridig adferd, og ved at «tjenestemann» er endret til «tjenesteperson». Videre er definisjonen av «offentlig tjenesteperson» flyttet fra annet til tredje ledd. Lovendringene har ikke betydning for saken, og jeg bruker i det følgende betegnelsen «offentlig tjenesteperson».
- (13) De handlingene som rammes av straffeloven § 155, rammes gjerne alternativt av andre straffebud, typisk straffeloven § 271 om kroppskrenkelse eller § 263 om trusler. Straffeloven § 155 medfører imidlertid strengere straff for slike handlinger. Bestemmelsen skal gi selve den offentlige myndighetsutøvelsen, og dermed også de persongruppene som står for tjenestehandlingene, en særskilt strafferettslig beskyttelse, jf. NOU 2002: 4 Ny straffelov – Straffelovkommisjonens delutredning VII, side 290.
- (14) I § 155 defineres «offentlig tjenesteperson» som «enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller som har slik kompetanse i kraft av sin stilling». Spørsmålet om hva som i denne sammenheng skal regnes som utøvelse av offentlig myndighet, er med andre ord sentralt. I spesialmotivene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 329 heter det:
- «Begrepet ‘offentlig myndighet’ bør som utgangspunkt forstås på samme måte som i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, men favner noe videre enn dette. ... Den videre avgrensningen må i noen grad bli skjønnsmessig og overlates til domstolene, men kjernen i begrepet er ansatte i offentlig virksomhet som krever hjemmel i lov, og som regelmessig treffer avgjørelser som oppleves som inngripende og begrenser borgernes handlingsfrihet. ... Offentlig ansatte i forretningsvirksomhet og annen virksomhet som rettslig sett like gjerne kan utføres som ledd i privat virksomhet, faller utenfor virkeområdet til § 155. ...»

- (15) Uttalelsen gir ingen egentlig definisjon, men er en nokså tradisjonell beskrivelse av offentlig myndighetsutøvelse. Det avgrenses mot virksomhet som «rettslig sett like gjerne kan utføres som ledd i privat virksomhet». Det siste må innebære at det ikke er avgjørende om det er prinsipielt tenkelig å overlate oppgavene til private. Man må i stedet ta utgangspunkt i de rettsreglene som gjelder for hvem som kan utføre den aktuelle typen myndighet.
- (16) På dette grunnlaget skal jeg gå nærmere inn på innholdet i piggdekkgebyrforskriften. Forskriftens § 2 gir kommunene rett til å fastsette gebyr for bruk av piggdekk «dersom omfang og utbredelse av miljøproblemer knyttet til piggdekkbruk krever det». Ifølge § 1 gjelder forskriften videre bare på «veg skiltet med offentlig trafikkskilt». Formålet er altså miljøvern, og dermed av utpreget offentligrettslig karakter. Formålet er ikke å legge til rette for kommunal forretningsdrift gjennom utnyttelse av rettigheter til fast grunn.
- (17) Den som benytter piggdekk uten å ha betalt for slik bruk, kan ilegges et tilleggsgebyr. Denne kompetansen er etter § 10 tillagt politiet og Statens vegvesen, altså tradisjonelle statlige myndighetsorganer. Vegdirektoratet kan imidlertid etter søknad tildele kommunen «myndighet» til å ilegge tilleggsgebyr, men håndhevingen må i så fall utføres av en kommunal «etat som håndhever parkeringsreglene». Kompetansereguleringen og ordbruken er med på å gi ordningen et klart preg av offentlig myndighetsutøvelse. Samlet sett kan det ikke være tvil om at ileggelse av tilleggsgebyr utgjør offentlig myndighetsutøvelse.
- (18) Når det likevel er reist tvil om straffeloven § 155 kommer til anvendelse på vold utøvd mot en bybetjent som skriver ut tilleggsgebyr etter piggdekkgebyrforskriften, er det på grunn av uttalelser i forarbeidene om at «trafikkbetjenter» ikke skulle være vernet av bestemmelsen.
- (19) Det var en uttalt målsetting ved vedtakelsen av § 155 at bestemmelsen skulle omfatte færre grupper offentlige ansatte enn de tilsvarende bestemmelsene i straffeloven 1902 §§ 127 og 128. Disse beskyttet i stor utstrekning offentlige tjenestemenn under utøvelsen av funksjoner som også private kunne utøve.
- (20) Straffelovkommisjonen mente i sin delutredning VII, NOU 2002: 4, side 290 at vernet av offentlig ansatte ikke burde være bedre enn det var for privatansatte arbeidstakere når de utøvde like funksjoner. Som et eksempel på uheldig forskjellsbehandling ble nevnt at «parkeringsvakter eller trafikkbetjenter» ble regnet som offentlige tjenestemenn når de var kommunalt ansatte, men ikke når de var ansatt i kommunale selskaper eller private vaktelskaper.
- (21) Departementet var enig i dette. I Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 329 ble det uttalt i direkte forlengelse av det jeg allerede har sitert om «offentlig myndighetsutøvelse», at anvendelsesområdet for den nye bestemmelsen skulle innsnevres, og at dette blant annet innbar at «trafikkbetjenter» falt utenfor.
- (22) Disse uttalelsene må imidlertid leses på bakgrunn av hva kommunal avgiftsparkering omfatter. I rapporten Ny felles parkeringsregulering? En gjennomgang av offentlig og privat avgiftsparkering, avgitt i 2006 av en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet, heter det på side 73:

«Historisk sett er parkeringsregulering ansett å være en oppgave som ble pålagt kommunene for å få kontroll over trafikken i byer og tettsteder og hvor bruken av avgift var motivert av ønsket om å få hensiktsmessig sirkulasjon på de tilgjengelige plassene. I dag er avgiftparkering både et offentlig virkemiddel for trafikkstyring og en kommersiell tjenesteyting hvor offentlige og private aktører tilbyr samme tjeneste side ved side.»

- (23) Skillet mellom disse to formene for kommunal parkeringshåndheving er nå i stor grad reflektert i forskriftsverket. Vi har for det første forskrift 18. mars 2016 nr. 261 om offentlig parkeringsgebyr – parkeringsgebyrforskriften – som etter § 1 gjelder overtredelse av trafikkreglens bestemmelser om stans og parkering på vei åpen for alminnelig ferdsel – med mindre det dreier seg om «vilkårsparkering», som jeg kommer til. I likhet med piggdekkgebyrforskriften har denne forskriften altså et offentligrettslig siktemål. Håndhevingsmyndigheten er i utgangspunktet lagt til politiet, men Vegdirektoratet kan etter søknad tildele kommunen «myndighet» til å ilegge gebyr, altså nokså parallelt til piggdekkgebyrforskriften.
- (24) For det andre har vi forskrift 18. mars 2016 nr. 260 om vilkårsparkering for allmennheten og håndheving av private parkeringsreguleringer (parkeringsforskriften). Av § 3 femte ledd fremgår det at forskriften gjelder virksomhet «som tilbys» både av private og av forvaltningsorganer. Formålet med denne forskriften er ifølge § 1 blant annet å sikre «forutsigbar, balansert og forbrukervennlig utøvelse av parkeringsvirksomhet» samt å bidra til likere konkurranseforhold mellom tilbydere av parkeringstjenester. Virkeområdet for parkeringsforskriften er først og fremst såkalt «vilkårsparkering», som er parkering mot betaling på «veg åpen for alminnelig ferdsel», jf. § 2 bokstav a og § 3. Dette er et vidt begrep som blant annet omfatter privateide parkeringsplasser som er åpne for allmennheten, jf. vegtrafikkloven § 1 annet ledd og § 2 første ledd. Håndheving av vilkårsparkering på «offentlig ferdselsåre» kan ikke overlates til private, jf. parkeringsforskriften § 7. Klageordningen, med en egen parkeringsklagenemnd, adskiller seg fra klageordningen i piggdekkgebyrforskriften og parkeringsgebyrforskriften, der saken går til tingretten etter klagebehandling i forvaltningen.
- (25) Etter mitt syn er det naturlig å forstå uttalelsene i forarbeidene om at straffeloven § 155 ikke skal verne kommunale trafikkbetjenter eller parkeringsvakter, slik at de bygger på en forutsetning om at slike betjenter og vakter i vid utstrekning håndhever parkeringsordninger som også kan drives av private, og som utgjør kommunal forretningsdrift.
- (26) I denne sammenheng får det betydning at § 155 dels verner «enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune», og dels den «som har slik kompetanse i kraft av sin stilling». Den sistnevnte gruppen omfatter ifølge Ot.prp. nr. 8 (2007–2008) side 330 dem som i kraft av sin stilling «hovedsakelig» utøver offentlig myndighet. De skal være vernet av § 155 uavhengig av om de på tidspunktet for den straffbare handlingen utøver offentlig myndighet. Det er nærliggende å forstå uttalelsene om kommunale trafikkbetjenter og parkeringsvakter slik at de ikke lenger uten videre skal anses å falle inn under dette alternativet – hvilket de tidligere gjorde.
- (27) En person som – for å bruke de samme forarbeidenes ord – «bare av og til» utøver offentlig myndighet, skal imidlertid uansett regnes som offentlig tjenesteperson «under selve myndighetsutøvelsen». Det er vanskelig å forstå hvorfor det siste ikke skulle gjelde

også for kommunale by- eller trafikkbetjener når de faktisk utøver offentlig myndighet, selv om de ikke «hovedsakelig» skulle gjøre det. De faller åpenbart inn under lovens ordlyd – «enhver».

- (28) Jeg kan ikke se at det er tungtveiende rettskilder som tilsier en annen forståelse av straffeloven § 155 eller av forarbeidsuttalelsene om bestemmelsen.

Klarhetskravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7

- (29) A har anført at hvis § 155 skal forstås slik at handlinger mot kommunale trafikkbetjener kan rammes, er bestemmelsen så uklar at den ikke oppfyller kravet til klar lovhjemmel for å ilegge straff som følger av Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. Det er forarbeidsuttalelsene om kommunale trafikkbetjener som hevdes å skape denne uklarheten.
- (30) Det kan tenkes at klarhetskravet ikke er oppfylt selv om lovteksten er klar, dersom andre rettskilder fører til at rettsstilstanden ikke gir rimelig veiledning. Jeg viser til HR-2016-2228-A avsnitt 30. Det er nok så at forarbeidsuttalelsene i dette tilfellet ikke er helt lett å tolke. Som jeg allerede har redegjort for, kan de imidlertid ikke forstås slik at «trafikkbetjener» – og enkelte andre yrkesgrupper som forarbeidene nevner i samme forbindelse – i motsetning til alle andre ikke skulle ha det vern som § 155 ellers gir «enhver» som utøver offentlig myndighet, under selve myndighetsutøvelsen. Jeg er ikke i tvil om at lovhjemmelen her er klar nok.

Konklusjon

- (31) Min konklusjon er etter dette at kommunalt ansatte utøver offentlig myndighet når de ilegger tilleggsgebyr etter piggdekkgebyrforskriften. I den situasjonen er de offentlige tjenstepersoner og vernes av straffeloven § 155. Lagmannsretten har følgelig anvendt loven riktig, og anken må forkastes.
- (32) Saken gir ikke grunnlag for å mene noe om bybetjentene i Oslo «hovedsakelig» er opptatt med denne oppgaven og annen utøvelse av offentlig myndighet, slik at de er vernet av § 155 allerede på grunn av alternativet «som har slik kompetanse i kraft av sin stilling». Det er heller ikke avgjørende i saken. Grunnlaget for tiltalen går ut på at bybetjenten var i ferd med å skrive ut et tilleggsgebyr da han ble forulempet. Da er det klart at alternativet «enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune» kommer til anvendelse.
- (33) Jeg stemmer etter dette for at anken forkastes.

(34) Jeg stemmer for denne

D O M :

Anken forkastes.

(35) Dommar **Høgetveit Berg:** Eg er i hovudsak og i resultatet samd med fyrstvoterande.

(36) Dommer **Bergh:** Likeså.

(37) Dommer **Webster:** Likeså.

(38) Justitiarius **Øie:** Likeså.

(39) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Anken forkastes.