



Statens vegvesen

Høringsnotat om endringer i vegtrafikkloven og yrkestransportloven

- Endringer i vegtrafikkloven § 36 b mv.
- Innføring av hjemmel for tilbakeholdsrett i yrkestransportloven

Vegdirektoratet
Trafikant- og kjøretøyavdelingen
21. juni 2019

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Tilbakehold av kjøretøy	4
2.1	Innledning	4
2.2	Tilbakeholdsretten i vegtrafikkloven.....	5
2.3	Bruksforbud og forvaring etter yrkestransportloven	7
2.4	Bruk av hjullås	7
2.5	Salg av tilbakeholdte kjøretøy mv.	8
3	Behovet for endringer i vegtrafikkloven § 36 b.....	9
4	Behovet for tilbakeholdsrett i yrkestransportloven	9
5	Kort om utenlandsk rett	11
5.1	Innledning	11
5.2	Sverige.....	11
5.3	Danmark.....	11
5.4	Finland	12
5.5	Storbritannia.....	12
5.6	Nederland.....	13
6	Forslag til endringer i vegtrafikkloven § 36 b	13
6.1	Ordlyd	13
6.2	Første ledd – Inngangsvilkår for tilbakehold	14
6.2.1	Bot eller overtredelsesgebyr ilagt eieren	14
6.2.2	Disposisjonsrett ved lån-, leasing- eller leieavtale	15
6.3	Andre ledd – Nødvendighetskravet	16
6.4	Tredje ledd – Ytre tidsmessig begrensning	17
6.5	Fjerde ledd – Midlertidig tilbakehold ved straffbar overtredelse	17
6.6	Femte ledd – Bruk av hjullås	18
6.7	Sjette ledd – Salg av tilbakeholdte kjøretøy, legalpant og utlegg	18
7	Forslag til endringer i vegtrafikkloven § 36 nr. 3 og 6.....	18
8	Forslag til endringer i vegtrafikkloven § 36 a	18
9	Innføring av tilbakeholdsrett i yrkestransportloven – ny § 41 a.....	19
9.1	Ordlyd	19
9.2	Hva som skal sikres	20
9.3	Hvem som kan beslutte tilbakehold.....	21
10	Forslag til endringer i yrkestransportloven § 40.....	21

11	Saksbehandling og gjennomføring av tilbakehold	22
11.1	Innledning	22
11.2	Beslutningsmyndighet	23
11.3	Formkrav	24
11.4	Klage og rettslig prøving	24
11.5	Salg av tilbakeholdte kjøretøy.....	26
11.6	Oppsummering og konklusjon	27
12	Økonomiske og administrative konsekvenser	27
12.1	Private aktører	27
12.2	Offentlige aktører	28

1 Sammendrag

Vegdirektoratet sender med dette på høring forslag til endringer i lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) og i lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven).

I høringen foreslås det at vegtrafikkloven § 36 b, om tilbakehold av kjøretøy for å sikre betaling av bøter og overtredelsesgebyrer, kan benyttes ved bot eller overtredelsesgebyr ilagt eieren av kjøretøyet i stedet for føreren, samt en del språklige og strukturelle endringer i bestemmelsen. I tillegg foreslås mindre endringer i vegtrafikkloven §§ 36 og 36 a.

Forslaget innebærer at det gis en sikker hjemmel til å holde tilbake kjøretøy der kontrollmyndighetene finner det hensiktsmessig å straffeforfølge eier av kjøretøy etter reglene om foretaksstraff, jf. lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), §§ 27 og 28. Foretaksstraff, enten i stedet for eller i tillegg til personlig straffansvar, nyttes i en rekke sammenhenger for overtredelse av vegtrafikklovgivningen, bl.a. ved overtredelser av kjøre- og hviletidsbestemmelsene. Endringen vil også medføre vegtrafikkloven § 36 b blir i tråd med proporsjonalitetsprinsippet slik det er fastlagt av EU-domstolen i sak C-501/14. Dommen fastslo at tilbakehold av kjøretøy for å sikre innkrevingen av bot eller overtredelsesgebyr ikke er proporsjonalt dersom ikke eieren holdes ansvarlig for overtredelsen som foranlediget overtredelsesgebyret eller boten.

Forslaget vil også medføre at kontrollmyndighetene får hjemmel til å holde tilbake kjøretøy med sikte på å kreve inn overtredelsesgebyrer som ilegges eieren av kjøretøyet, f.eks. gebyr for manglende bombrikke, jf. forskrift 10. oktober 2014 nr. 1276 om krav til bruk av elektronisk betalingsenhet i motorvogner over 3500 kg (bombrikkeforskriften). Dessuten vil forslaget gi hjemmel til å holde tilbake kjøretøy ved eventuelle fremtidige foretakssanksjoner i form av overtredelsesgebyr.

I yrkestransportloven foreslås det å innføre en tilnærmet lik hjemmel til å holde tilbake kjøretøy for å sikre at bøter og overtredelsesgebyrer (lovbrottsgebyr) som ilegges eller antas å ville bli ilagt for overtredelse av yrkestransportregelverket blir betalt. I tillegg foreslås det innført en hjemmel til å bruke mekaniske eller elektroniske innretninger (hjullås) for å immobilisere kjøretøy som er holdt tilbake, tatt i forvaring eller ilagt bruksforbud. Formålet er å effektivisere inndrivingen av pengekrav som stammer fra brudd på yrkestransportregelverket.

2 Tilbakehold av kjøretøy

2.1 Innledning

Både i vegtrafikkloven og i yrkestransportloven finnes det regler som gir kontrollmyndighetene (oftest Statens vegvesen eller politiet) myndighet til å nekte videre bruk av et kjøretøy, og til å benytte hjullås for å hindre videre kjøring.

Vi skiller gjerne mellom faktisk tilbakehold og tilbakeholdsretten (i egentlig forstand). Et faktisk tilbakehold kjennetegnes av at kontrollmyndighetene tar kjøretøyet i forvaring og

benytter for eksempel hjullås for å sikre at et bruksforbud eller pålegg om å rette en feil eller mangel etterleveres. Fordi hjullåsen hindrer kjøretøyet i å forlate kontrollstedet, snakker vi altså om et «faktisk tilbakehold». Et faktisk tilbakehold skal sikre at det underliggende vedtaket blir etterlevd, for eksempel et bruksforbud, forvaring eller pålegg om retting av mangler. Slike vedtak gis av hensyn til trafiksikkerhet, og det er også dette hensynet som begrunner bruken av hjullås for å hindre at kjøretøyet befinner seg på vegen. Tilbakeholdet beskytter da vegen og andre trafikanter fra ulovlige kjøretøy.

Bruksforbud sikret med hjullås etter vegtrafikkloven § 36 nr. 1, jf. nr. 3, pålegg om hvile sikret med hjullås etter § 36 nr. 9 og bruk av hjullås for å sikre en forvaring etter vegtrafikkloven § 37 er alle eksempler på faktisk tilbakehold.

Tilbakeholdsretten i egentlig forstand benyttes kun når det ilegges eller antas å bli ilagt en økonomisk sanksjon, og benyttes for å sikre betaling av denne. Hovedformålet er å sikre betaling av penger, og det underliggende ulovlige forholdet er i utgangspunktet uvesentlig. Tilbakeholdsretten har imidlertid et viktig preventivt formål, se punkt 2.2. Denne høringen gjelder hovedsakelig tilbakeholdsretten i egentlig forstand.

2.2 Tilbakeholdsretten i vegtrafikkloven

Det finnes to bestemmelser i vegtrafikkloven som gir kontrollmyndighetene hjemmel til å holde tilbake kjøretøy ene og alene med det formål å sikre betaling av en økonomisk sanksjon. Det finnes ikke hjemmel for dette i yrkestransportloven.

Vegtrafikkloven § 36 b gir kontrollmyndighetene en generell hjemmel til å holde tilbake motorvogn eller kjøretøy som trekkes av motorvogn for å sikre betaling av et gebyr eller en bot som motorvognføreren er blitt ilagt. Vegtrafikkloven § 36 a andre ledd gjelder sikring av overlastgebyr særskilt. Vi bemerker at med gebyrer i denne høringen menes overtredelsesgebyr som regnes som en administrativ sanksjon slik det er definert i forvaltningsloven § 43 annet ledd, jf. også § 44.

Tilbakeholdet etter vegtrafikkloven §§ 36 b og 36 a er et pressmiddel for å fremtvinge betaling av et pengekrav som stammer fra et underliggende vedtak. Kjøretøyet nektes brukt og kan ikke transporteres bort før boten eller gebyret er betalt eller det er stilt sikkerhet for betaling. Med andre ord tjener kjøretøyet som sikkerhet for kravet. Vegtrafikkloven § 36 a andre ledd blir ikke omtalt nærmere i denne høringen.

Vegtrafikkloven § 36 b har følgende ordlyd:

§ 36 b. *Tilbakeholdsrett i motorvogn*

Dersom motorvognfører ilegges eller antas å ville bli ilagt straff eller gebyr for overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, kan politiet, regionvegkontoret og tollvesenet treffe avgjørelse om å holde tilbake motorvogn og kjøretøy som trekkes av motorvogn inntil bot, gebyr og omkostninger er betalt, eller sikkerhet for betaling er stilt. I saker der politiet vurderer å holde tilbake kjøretøy etter anmeldelse, er regionvegkontorets og tollvesenets tilbakeholdsrett for å sikre

betaling av bot tidsbegrenset til påtalemyndigheten har avgjort påtalespørsmålet eller, dersom påtalemyndigheten har besluttet å utferdige forelegg, til forelegget er meddelt.

Tilbakeholdelse kan bare skje når det er nødvendig for å sikre betaling av nevnte beløp. Tilbakeholdsretten kan om nødvendig sikres ved bruk av mekanisk eller elektronisk innretning.

Er beløpet ikke betalt innen 2 måneder etter rettskraftig avgjørelse eller endelig fastsatt gebyr, kan tilbakeholdte kjøretøy selges. Bestemmelsene i § 37 sjette til åttende ledd får tilsvarende anvendelse

Bestemmelsen ble innført i 1987, og skulle opprinnelig sikre betaling av bøter når føreren var bosatt i utlandet, og da spesielt utenfor Norden.¹ I 2015 ble bestemmelsen utvidet til å gjelde sikring av både bøter og gebyrer for overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven, samtidig som adgangen til å benytte tilbakeholdsretten ble utvidet til å gjelde tilfeller hvor motorvognfører antas å ville bli ilagt bot eller gebyr. Videre ble bestemmelsen endret slik at opprinnelsesland for fører er uvesentlig, og det ble innført hjemmel til å bruke hjullås for å sikre tilbakeholdsretten. Kompetansen til å treffe beslutning om tilbakehold ble tildelt Statens vegvesen og tolletaten i tillegg til politiet.

Formålet med lovendringen i 2015 var å sørge for bedre etterlevelse av regelverket på vegtrafikkområdet, for derigjennom å bidra til økt trafiksikkerhet, bedre fremkommelighet og likebehandling av aktørene i transportbransjen uavhengig av nasjonalitet. Det vises til Prop.45 L (2014–2015) *Endringer i vegtrafikkloven (tilbakeholdsrett i kjøretøy til sikring av sanksjoner, hjemmel for bruk av innretning til immobilisering av kjøretøy* (heretter benevnt Prop.45 L) punkt 6 for en mer detaljert omtale av endringen.

Tilbakehold av kjøretøy for å sikre betaling av bot eller gebyr er et viktig preventivt middel i vegtrafikklovgivningen. At man ikke får benytte kjøretøyet før man har betalt gjør det mindre attraktivt å unndra seg betaling av boten eller gebyret. Det har en særlig effekt overfor aktører som ser seg fristet til å forlate kontrollstedet fremfor å betale det de skylder. Således bidrar tiltaket til rettferdig konkurranse i transportbransjen.

Tilbakehold etter bestemmelsen kan bare benyttes for å sikre motorvognførerens bot eller gebyr for overtredelse av vegtrafikkloven, og gjelder inntil boten eller gebyret og eventuelle omkostninger er betalt, eller sikkerhet for betaling er stilt.

Vegtrafikkloven § 36 b er en såkalt «kan-regel», det er altså opp til kontrollmyndighetenes skjønn å beslutte om motorvognen i det konkrete tilfellet skal holdes tilbake. Domstolenes kompetanse til å prøve dette skjønn er begrenset av den tradisjonelle myndighetsmisbrukslæren, herunder om det er tatt utenforliggende hensyn, om det foreligger myndighetsmisbruk, vilkårlighet eller så høy grad av urimelighet at det må få betydning for vedtakets gyldighet, jf. Rt. 1995 s. 72.

¹ Ot.prp.nr. 66 (1986–1987) s. 6

Videre inneholder bestemmelsen et vilkår om at tilbakeholdet må være «nødvendig» for å sikre betaling av boten eller gebyret. Nødvendighetskravet er et skjønnsmessig vilkår angitt i ordlyden, hvor flere faktorer må vurderes. Blant annet må det vurderes om det er sannsynlig at den skyldige vil unndra seg betaling, boten eller gebyret bør være av en viss størrelse, og den aktuelle overtredelsen bør være av en viss alvorlighet. Dette er et rettsanvendelseskjønn som domstolene kan prøve fullt ut.

Det vil oftere vurderes som nødvendig å holde tilbake kjøretøyet for å sikre betaling av en bot eller et gebyr når skyldneren er bosatt uten Norge eller Norden. Dette har sammenheng med mulighetene for å tvangsinn drive bøter og gebyrer fra skyldnere bosatt i utlandet. For gebyrer finnes det ingen avtale om tvangsinn drivelse, og for bøter har vi kun en avtale som gjelder nordiske skyldnere.

2.3 Bruksforbud og forvaring etter yrkestransportloven

Et bruksforbud etter yrkestransportloven § 40 kan ilegges ved manglende påbudt løyve eller annen godkjenning etter loven, og skal bare benyttes der man finner det nødvendig, hensiktsmessig og forholdsmessig for å hindre ulovlig transport. Bruksforbudet kan vare så lenge den som fører kontroll med loven mener det er nødvendig. Det vil si inntil det underliggende forholdet er utbedret, for eksempel ved fremskaffelse av løyvedokument, eller inntil den kontrollerte laster av det løyvepliktige godset.

Når et kjøretøy er ilagt et bruksforbud kan kontrollmyndighetene ta det i forvaring når de mener det «trengst», jf. yrkestransportloven § 40 (4). På samme måte som redegjort for ovenfor om nødvendighetsvilkåret, må det vurderes om forvaring er hensiktsmessig og forholdsmessig. Forvaring vil i praksis si at et inntauingsfirma kontaktes som tar kjøretøyet med til en inntauingstomt.

2.4 Bruk av hjullås

En beslutning om å montere en hjullås på kjøretøyet bygger på det underliggende vedtaket om forvaring, bruksforbud eller tilbakehold. Hjemlene for bruk av dette i vegtrafikkloven er §§ 36 nr. 3 og 9 (sikre bruksforbud og pålegg om hvile), 36 a andre ledd (sikre betaling av overlastgebyr), 36 b andre ledd (for sikre betaling av bot eller gebyr) og 37 syvende ledd (sikre forvaring). Det finnes også hjemmel for dette ved forvaring etter yrkestransportloven, jf. § 40 fjerde ledd og henvisningen der til vegtrafikkloven § 37 syvende ledd. Det er ikke en sanksjon, men en forvaltningsmessig reaksjon.

Alle bestemmelsene benytter ordlyden «[tiltaket kan] om nødvendig sikres ved bruk av mekanisk eller elektronisk innretning». Begrepet «elektronisk eller mekanisk innretning» er brukt for å legge til rette for nye metoder for sikring, men i dag betyr dette at kjøretøyet påsettes en hjullås. I det følgende vil vi benytte betegnelsen «hjullås» om alt sikringsutstyr.

Ordlyden «nødvendig» peker på et kvalifikasjonskrav, og at kontrollmyndighetene må vurdere i det enkelte tilfellet om det er nødvendig å benytte hjullås. Det er kun aktuelt i de

tilfeller der kontrollmyndigheten mener det er grunn til å sikre seg mot at føreren ignorerer vedtaket og forlater kontrollstedet før det er betalt eller stilt sikkerhet for det aktuelle gebyret eller boten, og de eventuelle omkostninger kontrollmyndigheten har i forbindelse med bruk av hjullås.

Hjullåsen skal fysisk hindre at kjøretøyet flyttes, likevel slik at føreren kan beholde bilnøkkelen og dermed ha adgang til kjøretøyet. Ved bruk av hjullås trenger ikke kontrolløren å bevege seg inn i kjøretøyet, den er enkel i bruk, og kan låses med kodelås, slik at andre tjenestemenn kan låse opp. Hjullåsen har en konkret og umiddelbar preventiv virkning, som igjen antas å øke respekten og etterlevelsen av regelverket. En slik effektiv håndheving og kontroll vil også skape like konkurransevilkår for transportører, noe som har stor effekt på også andre aspekter ved transportsektoren.

2.5 Salg av tilbakeholdte kjøretøy mv.

Kjøretøy som ikke blir hentet når det er holdt tilbake, kan på visse vilkår selges. Muligheten for tvangssalg bidrar til at kravet lettere kan la seg inndrive, men har også en preventiv effekt ved at den øker motivasjonen til å gjøre opp for seg. I tillegg til det udekkede kravet, kan det ved oppbevaringen av kjøretøyet påløpe andre typer utgifter som lagringsomkostninger, utgifter ved bruk av hjullås mv.

Salgshjemlene er noe spredt i lovverket. Etter vegtrafikkloven § 36 nr. 6 kan kjøretøy selges tre måneder etter utløpet av forbudstiden, etter § 36 b tredje ledd kan det selges to måneder etter rettskraftig avgjørelse eller endelig fastsatt gebyr og etter yrkestransportloven § 40 fjerde ledd kan kjøretøy selges tre måneder etter at forbudstiden har gått ut.

Felles for de tre bestemmelsene er at visse bestemmelser i vegtrafikkloven § 37 får anvendelse for gjennomføringen av salget. Vegtrafikkloven § 37 femte ledd er for øvrig en egen salgshjemmel for forvarte kjøretøy etter første ledd, hvoretter kjøretøy kan selges dersom det ikke er hentet innen tre måneder etter at eieren er blitt varslet om forvaringen.

Vegtrafikkloven § 37 inneholder regler om varsling av et eventuelt salg, håndtering av vrak, hvem som har risikoen for kjøretøyet ved forvaring, bruk av hjullås og hvem som skal betale utgiftene knyttet til fjerningen eller forvaringen. I henhold til sjetten ledd er det reglene i lov 29. mai 1953 om rett for handverkarar o.a. til å selja ting som ikkje vert henta (lov om rett til å selge uhenta ting) som regulerer et eventuelt salg.

Lov om rett til å selge uhenta ting gjelder frivillig salg, men åpner for at man kan benytte seg av namsmyndighetene og selge etter reglene om tvangssalg i tvangsfullbyrdelsesloven så langt de passer, jf. § 5 annet ledd. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 8-1 kan den som har panterett i løsøre som ikke er realregistrert, begjære tvangssalg av pantet når det foreligger tvangskraftig tvangsgrunnlag. Aktuelle tvangsgrunnlag for Statens vegvesen ved tilbakeholdsrett og salg er § 8-2 første ledd bokstav b) som gjelder utlegg og bokstav c) som gjelder legalpant.

3 Behovet for endringer i vegtrafikkloven § 36 b

Vilkåret i tilbakeholdsretten om at det kun kan benyttes for å sikre førerens bot eller gebyr er en utilsiktet begrensning i ordlyden. I lovproposisjonen som lå til grunn for endringen fremgår det at endringen hadde sammenheng med innføringen av overtredelsesgebyr for unnlatt eller feil bruk av bombrikke, jf. bombrikkeforskriften § 5². Departementet hadde et uttalt ønske om å benytte tilbakeholdsretten som et tiltak for å sikre betalingen av disse gebyrene. Slik bombrikkegebyret håndheves i dag, ilegges det eieren eller leasingtaker av kjøretøyet. Bakgrunnen for dette er først og fremst at det er eier eller leasingtaker som er nærmest til å ivareta pliktene etter forskriften (bestilling og montering av elektronisk betalingsenhet, etablering og vedlikehold av betalingsavtale mv.).

Dessuten legger ordlyden til rette for en praksis i strid med proporsjonalitetsprinsippet slik det er fastlagt av EU-domstolen. Den 2. desember 2016 avsa EU-domstolen dom i en sak vedrørende nettopp rekkevidden og proporsjonaliteten av tilbakehold for å sikre betaling av økonomiske sanksjoner (saksreferanse C-501/14). Domstolen konkluderte med at et slik tilbakehold kun er tillatt dersom det er samsvar mellom den som holdes ansvarlig for overtredelsen som utløste den økonomiske sanksjonen og den som rammes av tilbakeholdet. Ifølge domstolen er det eieren av kjøretøyet som hovedsakelig påføres de negative konsekvensene av et tilbakehold, og dermed er det ikke proporsjonalt å holde et kjøretøy tilbake for å sikre betaling dersom ikke eieren holdes ansvarlig for overtredelsen. Når vegtrafikkloven § 36 b tillater tilbakehold ved bot eller gebyr ilagt føreren, uten å ta hensyn til om føreren eier kjøretøyet eller ikke, bør bestemmelsen nå endres slik at norsk rett blir i tråd med EU-retten.

For øvrig har Vegdirektoratet sett nærmere på rettssikkerhetsgarantiene knyttet til beslutninger om tilbakehold. Både Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet berørte dette i sine høringsuttalelser ved høringen som lå til grunn for Prop 45. L.

4 Behovet for tilbakeholdsrett i yrkestransportloven

For å øke den preventive virkningen av yrkestransportloven, og sikre at bøter og overtredelsesgebyrer (lovbrottsgebyr) betales, har Samferdselsdepartementet bedt Vegdirektoratet om å innføre en tilsvarende hjemmel for tilbakehold av kjøretøy i yrkestransportlova som i vegtrafikkloven. Oppdraget stammer blant annet fra «Rapport om kabotasje på veg» (Kabotasjerapporten)³, som i punkt 6.2.2 foreslår å innføre hjemmel i yrkestransportloven for tilbakehold av kjøretøy til sikring av ilagte sanksjoner. Formålet er å sikre effektiv håndheving av vegtransportovertredelser, da det i dag er begrenset samarbeid utover de nordiske lands myndigheter for bistand til innkreving av bøter. Mer om behovet for tilbakeholdsrett i yrkestransportloven står i punkt 4.

² Prop.45 L punkt 6.1.

³

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/rapporter_og_planer/2014/rapportomkabotasje26april2014_web.pdf?id=2234917

I yrkestransportloven finnes det ingen eksplisitt hjemmel for kontrollmyndighetene til å iverksette tvangsmidler/tiltak for å sikre innkrevningen av bøter eller gebyr. Forvaring for å sikre et bruksforbud jf. yrkestransportloven § 40 fjerde ledd jf. vegtrafikkloven § 37 sjuende ledd, skal kun sikre at bruksforbudet blir respektert, og kan ikke benyttes når målet er å sørge for betaling av en bot eller et overtredelsesgebyr. Bruken av hjullås etter vegtrafikkloven § 37 sjuende ledd kan imidlertid benyttes for å sikre at omkostningene knyttet til bruken av innretningen er betalt.

Statens innkrevingssentralers erfaring viser at det er vanskeligere å drive inn krav fra personer bosatt utenfor Norden. De mener derfor at en tilbakeholdsrett vil gi myndighetene større mulighet til å sikre oppgjør av hvert enkelt krav. I henhold til innkrevingsresultater for trafikkgebyrer og bøter fra 2016 var oppgjørsggraden på kravene fra Norden på 82 %, mens det på kravene fra Øst-Europa var på 52 %.

Tallmaterialet viser at det er variasjoner i oppgjørsggraden i henholdsvis Norden, Vest- og Øst-Europa, samt øvrige land utenfor Europa. Dette underbygger at de virkemidlene som finnes ikke synes å være tilstrekkelige effektive.

Riksadvokaten har i brev datert 15. februar 2013 til NLF pekt på at den egentlige løsning på problemet om manglende mulighet for inndrivelse i land utenfor Norden, må søkes i inngåelse av avtaler over landegrensene mellom andre myndigheter enn påtalemyndigheten. Vi nevner i denne forbindelse at Statens innkrevingsentral i forbindelse med høring av «NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU» bemerket at de ønsker en mer effektiv innkreving mot skyldnere som har fått krav i straffesak i Norge, men som bor i EU, og henviser til Rådets rammeavgjørelse 2005/214 av 24. februar om anvendelse av prinsippet om gjensidig anerkjennelse av krav som skriver seg fra straffbare handlinger. Denne rammeavgjørelsen er etter opplysninger fra svenske myndigheter gjeldende i Sverige.

Inntil eventuelle andre innkrevingsavtaler er på plass mener vi det er behov for tilbakeholdsrett. Se allikevel nedenfor om nødvendighetsvurderingen, som ikke nødvendigvis utelukker bruk av tilbakeholdsrett der det er felles innkrevingsavtaler.

Formålet med tilbakeholdsretten er å effektivisere inndrivningen av sanksjoner for brudd på yrkestrafikkregelverket. Tallene ovenfor, samt de begrensede og lite praktiske mulighetene som finnes i dagens regelverk, tilsier at det er et behov for å innføre hjemmel til å kunne holde tilbake kjøretøy på nærmere angitte vilkår. Vi antar at en effektiv håndhevelse av regelverket vil ha en preventiv effekt, hvilket betyr at hensynene bak regelverket som er belagt med sanksjonene bot/gebyr vil nås i større grad.

5 Kort om utenlandsk rett

5.1 Innledning

I Prop. 45 L redegjør Samferdselsdepartementet for andre lands regler for tilbakeholdsrett som sikringsmiddel for inndrivning av ilagte bøter.⁴ Oversikten er basert på en rapport utarbeidet i 2014 av Transportstyrelsen i Sverige vedrørende konsekvensene ved å innføre tilbakeholdsretten.⁵ Av gjengivelsen til Samferdselsdepartementet fremgår at mange europeiske land har myndighet til å holde tilbake kjøretøy for å sikre innkreving av ilagte bøter. Hvilke overtredelser av vegtrafikklovgivningen som kan gi grunnlag for å holde tilbake kjøretøy varierer noe fra land til land.

I forbindelse med denne høringen har Vegdirektoratet tatt kontakt med myndighetene i Sverige, Danmark, Finland, Storbritannia og Nederland om gjeldende rett for tilbakehold av kjøretøy. I tillegg har vi gjort egne undersøkelser via Storbritannias offisielle informasjon på internett.

5.2 Sverige

Bestemmelser om ulike tiltak for å sikre etterlevelsen av en beslutning, herunder tiltak som skal sørge for at kjøretøy ikke får fortsette ferden finnes i «Lag (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd». Myndigheten ligger til politiet og tollvesenet.

Tilbakehold (inkludert montering av hjullås) kan skje for å sikre at en beslutning om bruksforbud etterleveres, og skal kun iverksettes dersom inndragning av fraktdokumenter, nøkler (eller lignende) eller kjennemerker ikke er tilstrekkelig. Grunner for tilbakeholdet kan være å sikre inndrivelse av «sanksjonsavgift» (overtredelsesgebyr), hindre fortsatt overtredelse av yrkestrafikklovgivningen, hindre trafikk med trafikkfarlige sjåførere og hindre trafikk med trafikkfarlige kjøretøy.

I Sverige kan de ikke hindre fortsatt ferdsel for å drive inn bøter, da det finnes en egen avtale om håndhevelse av bøtestraff i EU. Når det gjelder «sanksjonsavgifter» (gebyr) kan de hindre fortsatt ferdsel der håndhevelsesavtale ikke finnes.

5.3 Danmark

Etter dansk rett kan politiet holde tilbake et «motorkjøretøy» som utfører godstransport i strid med regelverket, jf. godskørselsloven § 16. Tilsvarende hjemmel finnes i buskørselsloven § 17 a. Tilbakehold etter begge lovene kan også skje blant annet hvis det er nødvendig for å sikre et krav på betaling av bøter eller saksomkostninger, og gjelder inntil beløpet er betalt eller det er stilt sikkerhet for kravet.

⁴ Prop.45 L (2014–2015) kapittel 5, s. 12 flg.

⁵ «Konsekvenserna av att införa en möjlighet för polisen att hindra fortsatt färd genom klampning av fordon», Delredovisning av regeringsuppdrag N2013/2816/TE

Ved kontakt med Trafikstyrelsen har vi fått opplyst at de er bekjent med at politiet bruker både rattlås og hjullås. Vi har fått opplyst at det ikke finnes noen eksplisitt hjemmel for dette, da de mener at i hjemmelen for å holde tilbake kjøretøy ligger også at det må være lov å bruke mekaniske innretninger for å sikre tilbakeholdet.

5.4 Finland

Trafiksikkerhetsverket presiserer at det er politiet i Finland som har ansvaret for straff og sanksjoner og tolkningen av disse, men opplyser følgende:

I Finland er reaksjonsmidlene for brudd på yrkestrafikkreglene hovedsakelig begrenset til bøter. I visse tilfeller kan myndighetene gi påbud om at kjøretøyet må snu ved landegrensen. Avhengig av sakens alvorlighetsgrad kan saken også komme for retten, der følgen enten kan være «oskyldighetsbeslut» eller straff i form av bøter, fengsel og i visse tilfeller erstatning. Det å sikre betaling av bøter og andre straffer som for eksempel myndighetsavgifter ved for eksempel med hjullås og rattlås har Finland ingen praksis eller regler for.

5.5 Storbritannia

I Storbritannia ligger kontrollmyndigheten til politiet og «Driver and Vehicle Standards Agency» (DVSA). I henhold til «Road Safety Act 2006 schedule 4», kan kontrollmyndighetene under visse vilkår holde tilbake kjøretøy og bruke hjullås. Et slikt tilbakehold kan bare gjennomføres dersom det også er besluttet å ilegge bruksforbud med såkalt umiddelbar virkning.

Dette umiddelbare bruksforbud må i tillegg ha blitt gitt enten som følge av brudd på kjøre- og hviletidsreglene, at kjøretøyet ikke er i forsvarlig stand, at kjøretøyet er overlastet eller at det er gitt et gebyr (et såkalt «fixed penalty notice»). Gebyrene kan gis både ved brudd på vegtrafikklovgevingen og brudd på yrkestransportregelverket.

I Storbritannia praktiseres immobilisering av kjøretøy til sikring av pengekrav kun ovenfor utenlandske aktører. Når det utferdiges et «Fixed Penalty Notice» til en utenlandsk aktør, kreves det at vedkommende betaler et depositum på stedet, enten pålydende hele beløpet eller en fast sum. Dersom sjåføren ikke kan eller vil betale dette depositumet innen 60 minutter, utferdiges det et umiddelbart bruksforbud, og det kan påsettes hjullås for å hindre videre ferdsel.

Storbritannia har dermed, i likhet med Norge, regler som gir adgang til å holde tilbake kjøretøy utelukkende som et innkreivingsmiddel. Storbritannia går imidlertid lengre enn Norge fordi de praktiserer regelen slik at et tilbakehold skal skje, med mindre manglende betaling ikke kan bebreides sjåføren eller virksomheten (f.eks. hvis det er feil i deres systemer). Likevel oppstilles det noen momenter som må vurderes av kontrolløren på stedet. Han må vurdere om førerens oppførsel indikerer at han vil unndra seg betaling, og om risikoklassifiseringssystemet (såkalt «intelligence marker») indikerer at denne virksomheten har unndratt seg betaling tidligere.

Tilbakeholdet opphører når det underliggende forholdet er løst, nemlig når føreren betaler gebyret. I tillegg må det betales et gebyr på 80 pund i såkalt «release charge». Dette gebyret rettes mot virksomheten, og ikke sjåføren. Vi har ikke fått noen opplysninger om hvordan dette skjer i praksis.

Et vedtak om tilbakehold kan ikke påklages særskilt, men det underliggende umiddelbare bruksforbudet som foranlediget tilbakeholdet kan påklages. Dersom denne klagen tas til følge, blir hjullåsen tatt av, og eventuell «release charge» refundert. Dersom man ønsker erstatning for påløpte utgifter rettes kravet til den administrative enheten som gjennomførte tilbakeholdet. Dersom man ønsker å overprøve selve beslutningen om tilbakehold, er man henvist til å gå til søksmål via domstolene.

5.6 Nederland

Myndigheter i Nederland har informert oss om at immobilisering av kjøretøy for å sikre innkrevingen av bøter/gebyrer ilagt personer som bor i EU, har vært forbudt i Nederland siden 2016. Dette har sin bakgrunn i implementeringen av EUs rammebeslutning 2005/214/JHA og en avgjørelse fra høyesterett i Nederland. Rammebeslutningen gjelder gjensidig anerkjennelse mellom EU-medlemsstater av økonomiske sanksjoner. Med dette menes at dersom det er ilagt en bot i ett EU-land, skal denne boten kunne innkreves i et annet EU-land uten at det kreves ytterligere formaliteter.

6 Forslag til endringer i vegtrafikkloven § 36 b

6.1 Ordlyd

Vegdirektoratet foreslår både materielle og språklige endringer i vegtrafikkloven § 36 b slik at bestemmelsen blir klarest mulig for myndighetene og publikum. Vi foreslår følgende ordlyd:

§ 36 b. *Tilbakeholdsrett i motorvogn og kjøretøy som trekkes av motorvogn*

Politiet, Statens vegvesen og Tolletaten kan treffe avgjørelse om å holde tilbake motorvogn og kjøretøy som trekkes av motorvogn dersom eieren ilegges eller antas å ville bli ilagt bot eller overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven. Likestilt med eier er den som har disposisjonsrett over motorvognen eller kjøretøyet ved lån-, leie-, eller leasingavtale.

Tilbakehold kan bare besluttes når det er nødvendig for å sikre betaling av bot, overtredelsesgebyr og eventuelle omkostninger knyttet til gjennomføringen av tilbakeholdet. Ved vurderingen skal det blant annet tas hensyn til botens eller overtredelsesgebyrets størrelse og forholdene for øvrig.

Tilbakeholdet skal opphøre når betaling er gjennomført eller det er stilt sikkerhet for kravet.

Der tilbakeholdet skal sikre betaling av en bot kan kjøretøyet holdes tilbake frem til påtalemyndigheten har besluttet om det skal ilegges bot. Påtalemyndigheten avgjør da om det er grunn til å fortsette tilbakeholdet.

Tilbakeholdet kan om nødvendig sikres ved bruk av mekanisk eller elektronisk innretning.

Tilbakeholdte kjøretøy kan selges etter reglene i § 37 femte til åttende ledd dersom beløpet ikke er betalt innen tre måneder etter rettskraftig avgjørelse eller endelig fastsatt gebyr. Bestemmelsene i § 38 får tilsvarende anvendelse på omkostningene knyttet til tilbakeholdet.

6.2 Første ledd – Inngangsvilkår for tilbakehold

6.2.1 Bot eller overtredelsesgebyr ilagt eieren

I forslag til første ledd foreslås det at tilbakehold kan besluttes dersom eieren av motorvognen eller kjøretøyet ilegges eller antas å bli ilagt bot eller overtredelsesgebyr for overtredelse av vegtrafikkloven. Dette til forskjell fra dagens bestemmelse som gjelder bot eller gebyr overfor føreren. Valget av begrepet «overtredelsesgebyr» markerer at tiltaket kun gjelder sikring av gebyrer med et pønalt formål.

Behovet for å holde tilbake et kjøretøy med sikte på å sikre innkrevingen av en bot eller et overtredelsesgebyr handler i utgangspunktet ikke om hvem som har overtrådt vegtrafikklovgivningen, men om sannsynligheten for at en overtredelse ikke får reelle konsekvenser (manglende betaling). For at tilbakeholdet skal ha reell preventiv virkning, bør det dermed ramme den som hadde muligheten til å unngå overtredelsen som foranlediget boten eller overtredelsesgebyret. Det er dette prinsippet som ligger til grunn for EU-domstolens konklusjon om at tilbakehold av motorvogn/kjøretøy som et tiltak for å sikre betaling av bot eller gebyr, ikke er tillatt dersom eieren av kjøretøyet ikke holdes ansvarlig for overtredelsen.

For å sikre at tilbakeholdsretten blir et effektivt tiltak og supplement i reaksjonspraksisen, vil det kunne være aktuelt å gjøre visse endringer i hvem man ilegger gebyret og/eller boten. For straffbare overtredelser finnes det i straffeloven §§ 27 og 28 hjemmel til å ilegge foretak straff for overtredelser en sjåfør har begått når han/hun har handlet på vegne av foretaket, f.eks. i forbindelse med et transportoppdrag. I prinsippet kan alle straffbare overtredelser medføre at foretaket ilegges straff, enten alene eller sammen med sjåføren. For å oppnå en større grad av ansvarliggjøring av foretak kan det bli aktuelt å anmelde foretak i større grad enn vi gjør i dag. Dermed vil også tilbakeholdsretten få et utvidet anvendelsesområde.

Forslaget legger til rette for at tilbakeholdsretten kan bli et effektivt virkemiddel for å sikre betaling av overtredelsesgebyrer som i dag ilegges eieren av kjøretøyet, for eksempel bombrikkegebyrer. Noen gebyrer ilegges føreren, mens andre ilegges eieren av kjøretøyet. Bombrikkegebyret på 8 000 kroner ilegges den som eier eller leaser kjøretøyet, og vil dermed kunne sikres ved bruk av tilbakehold dersom de øvrige vilkårene for dette er oppfylt.

De gebyrene som ilegges føreren er dessuten ofte så lave at det ikke blir aktuelt å benytte tilbakehold for å sikre betaling av dem.

Forslaget medfører også at det gis en sikker hjemmel til å holde tilbake kjøretøy når det er snakk om å ilegge en strafferettslig sanksjon overfor eier. For eksempel vil bestemmelsen nå være aktuell dersom det kan være aktuelt å straffeforfølge eieren av kjøretøyet etter reglene om foretaksstraff, jf. straffeloven §§ 27 og 28.

Foretaksstraff kan for eksempel være aktuelt ved overlatelsesmedvirkning, jf. vegtrafikkloven § 17 andre ledd eller ved overtredelse av bestemmelsene om kjøre- og hviletid, jf. vegtrafikkloven § 21 andre ledd. Også andre særlig graverende eller særlig trafikkfarlige brudd på vilkår om bruk av kjøretøy så som manglende sikring av hjul, kan være aktuelle for foretaksstraff. Felles for de områdene som kan være aktuelle for foretaksstraff på vegtrafikklovgivningens område er at det er eier som gjennom systematisk vedlikehold av kjøretøyene, og gjennom opplæring, instruksjon og kontroll av ansatte førere, som er nærmest til å forebygge overtredelser. Foretaksstraffen kan på denne måten betraktes som strafferettslig arbeidsgiveransvar.

For de nevnte overtredelsene kan det være at både sjåføren og foretaket blir anmeldt. Det følger av forarbeidene til straffeloven § 28 at bøtenivået for foretaksstraff generelt bør ligge vesentlig høyere enn bøtenivået for personlig ansvarlige for samme overtredelse.⁶ For å sikre at foretaket gjør opp for seg, bør det være uttrykkelig hjemmel til å kunne tilbakeholde kjøretøy for å sikre betaling av bot ilagt eier av kjøretøy, da eieren i mange tilfeller vil være et transportforetak hvor det kan være aktuelt med foretaksbot.

For øvrig vil endringsforslaget bringe tilbakeholdsretten i tråd med EU-domstolens avgjørelse.

Det kan bli aktuelt å avkriminalisere visse overtredelser av vegtrafikkloven, samt innføre overtredelsesgebyrer der hvor det i dag gis en advarsel for mindre alvorlige overtredelser. For de overtredelsesgebyrene som skal ilegges foretaket/eieren av kjøretøyet, vil tilbakeholdsretten som følge av dette både få et større innslagsfelt, og effektivisere Statens vegvesens og tollvesenets tilbakeholdsrett.

6.2.2 Disposisjonsrett ved lån-, leasing- eller leieavtale

Forslagets ordlyd er formulert slik at disposisjonsrett ved lån-, leasing- eller leieavtale likestilles med eierskap. Leasing av kjøretøy blir mer og mer vanlig, og er for mange transportforetak den foretrukne disposisjonsformen for kjøretøy. Ved leasing er det ofte leasingtaker som har ansvaret for vedlikehold, service og andre kostnader som om man var eier av kjøretøyet.

Vår vurdering av EU-domstolens avgjørelse er at den ikke stenger for at slik disposisjonsrett kan likestilles med eier i tilbakeholdstilfellene. Avgjørelsen i EU-domstolen hviler på antakelsen om at et tilbakehold ikke har preventiv virkning når den rammer en som ikke er

⁶ Ot.prp.nr. 90 (2003–2004) s. 432

ansvarlig for overtredelsen. Vår vurdering er at en lån-, leasing- eller leietaker, gjennom avtalen med registrert eier, oftest vil ha en slik rådighet og økonomisk interesse i kjøretøyet, at et tilbakehold av kjøretøyet til sikring av bot eller overtredelsesgebyr ilagt disse aktørene vil være preventivt og effektivt overfor dem samtidig som det ikke er disproportjonalt overfor registrert eier.

Vegdirektoratet har vært usikre på hvilken ordlyd som på best mulig måte beskriver de disposisjonsformene utenom eierskap hvor avtalepartene overfører økonomisk interesse på en slik måte at det naturlig å likestille dem med eier. Vi foreslår en ordlyd som ramser opp lån-, leie- og leasingavtale, men ber særskilt høringsinstansene om å vurdere og komme med innspill til dette.

6.3 Andre ledd – Nødvendighetskravet

I forslag til andre ledd videreføres gjeldende rett om at et kjøretøy bare kan holdes tilbake når det er nødvendig for å sikre betaling av bot, gebyr og omkostninger. Det vil si at kjøretøy bare skal kunne holdes tilbake der hvor det er grunn til å tro at pengekravet ikke blir innfridd dersom kjøretøyet blir sluppet videre.

I andre ledd andre punktum foreslår vi en lovfesting av at vedtak om tilbakehold skal være forholdsmessige, ved at det skal ses hen til botens eller overtredelsesgebyrets størrelse og forholdende for øvrig. Samferdselsdepartementet uttalte i Prop.45 L at nødvendighetskravet gir tilstrekkelig anvisning på at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor det skal ses hen til vedtakets konsekvenser og at det ikke skal tas i bruk strengere virkemidler enn nødvendig.⁷ Vegdirektoratets vurdering i denne omgangen er at et uttrykkelig krav om forholdsmessighet i lovteksten vil sette strengere rammer for forvaltningens skjønnsutøvelse, og derigjennom legge til rette for en mer fullstendig domstolskontroll dersom det skulle bli aktuelt.

I forholdsmessighetsvurderingen ligger det at inngrepet må stå i et rimelig forhold til blant annet størrelsen på boten eller overtredelsesgebyret og konsekvensene av et vedtak om tilbakeholdelse. Ikke enhver bot eller overtredelsesgebyr kan foranledige et tilbakehold. En slik terskel for tilbakeholdet kan defineres nærmere i instruksjer og retningslinjer til kontrollpersonellet. Dessuten må hensynet til effektiv inndrivelse av pengekravet veies opp mot konsekvensene av at den aktuelle transporten holdes tilbake. Selv om kontrollmyndighetene ikke kan beslutte å holde tilbake selve lasten, må det tas hensyn til lasten ved nødvendighetsvurderingen. For eksempel kan være snakk om at tilbakeholdet øker risikoen for verdiforringelse av lett fordervelige varer, at lasten kan være levende dyr, og for persontransport at det kan være tale om en buss med mange passasjerer som for eksempel skal rekke videre transport.

Kontrollmyndighetene må basere seg på den informasjonen som er tilgjengelig, og forsøke å gjøre seg opp et inntrykk av blant annet overtredersens betalingsvilje/-evne, tidligere erfaringer med overtrederen med hensyn til trafikklovbrudd og betaling av ilagte sanksjoner.

⁷ Prop.45L (2014–2015) punkt 6.1.2.8.3

Den nærmere håndteringen av ulike situasjoner vil bli regulert i instruksjer og retningslinjer til kontrollpersonellet.

Vegdirektoratet viser ellers til redegjørelsen i Prop. 45 L punkt 6.1.2.8 hvor det er nærmere beskrevet hva som ligger i nødvendighetskravet.

6.4 Tredje ledd – Ytre tidsmessig begrensning

I forslag til tredje ledd videreføres gjeldende rett om at et tilbakehold skal opphøre straks betaling eller sikkerhet for betaling er stilt. Etter dagens bestemmelse følger dette av ordlyden om at tilbakeholdet skal gjelde «inntil» bot, gebyr eller omkostninger er betalt eller stilt sikkerhet for. Siden vi har foreslått språklige og strukturelle endringer i hele bestemmelsen, foreslår vi at regelen tas inn i et eget fjerde ledd.

At et tilbakehold skal opphøre når betaling eller sikkerhet for betaling er stilt, følger for så vidt allerede av nødvendighetskravet; det er ikke lenger nødvendig å holde tilbake når betaling er skjedd. Forslaget klargjør likevel at tilbakeholdet kan avverges ved betaling av kravet.

6.5 Fjerde ledd – Midlertidig tilbakehold ved straffbar overtredelse

I forslag til fjerde ledd videreføres gjeldene rett om at Statens vegvesens og Tolletatens tilbakehold ved anmeldelse er tidsmessig begrenset til påtalemyndigheten har avgjort påtalespørsmålet eller en eventuell bot er meddelt.

Ordlyden er noe endret for å beskrive praksisen på en bedre måte, uten at dette er ment å innebære en realitetsendring.

Ordlyden skal gi anvisning på at der Statens vegvesen eller Tolletaten midlertidig utøver sin tilbakeholdsrett, må det avklares med politiet/påtalemyndigheten om de ønsker å fortsette tilbakeholdet. Når politiet/påtalemyndigheten skal ta stilling til om det skal ilegges en bot, er det også påtalemyndigheten/politiet som overtar ansvaret for beslutningen om det er grunn til å fortsette tilbakeholdet inntil den eventuelle boten er betalt. Statens vegvesen eller Tolletaten kan effektivt utføre et eventuelt fortsatt tilbakehold, eller politiet kan forestå tilbakeholdet selv. Forslag til ny ordlyd reflekterer ansvarsfordelingen bedre.

Dersom avgjørelse av om det skal utferdiges forlegg ikke kan meddeles før kontrollpersonellet avslutter kontrollen og forlater kontrollstedet, bør tilbakeholdte kjøretøy frigis for videre ferd. Følgelig gjelder dette ikke dersom det er truffet beslutning om bruksforbud og forvaring på grunn av overtredelse av andre bestemmelser, og det underliggende forholdet som utløste bruksforbudet ikke er rettet.

6.6 Femte ledd – Bruk av hjullås

I forslag til femte ledd videreføres gjeldene rett om bruk av mekanisk eller elektronisk innretning. I praksis vil det si hjullås, men ordlyden legger til rette for at det i fremtiden kan være aktuelt med andre innretninger enn hjullås til sikring av kjøretøy. For mer informasjon om bruk av hjullås viser vi til Prop. 45 L punkt 6.2.

6.7 Sjette ledd – Salg av tilbakeholdte kjøretøy, legalpant og utlegg

I forslag til sjette ledd videreføres hjemmelen til å selge tilbakeholdte kjøretøy. For å sikre at alle påløpte kostnader knyttet til tilbakehold kan inndrives effektivt, og at førere/transportører innretter seg lojalt etter vegtrafikklovgivningen, foreslår vi i tillegg at det tas inn en henvisning til vegtrafikkloven § 38.

En henvisning til vegtrafikkloven § 38 vil generelt sikre at kontrollmyndighetene får dekket påløpte kostnader i forbindelse med et tilbakehold. For det første vil hele kravet, inkludert omkostninger knyttet til tilbakeholdet, sikres ved legalpant i vedkommende kjøretøy, jf. vegtrafikkloven § 38 første ledd. For det andre vil en henvisning til vegtrafikkloven § 38 sikre at hele kravet er tvangsgrunnlag for utlegg hos den skyldige, jf. § 38 andre ledd.

For øvrig foreslår vi at fristen for salg etter bestemmelsen settes til tre måneder og ikke to, slik det er i dag. Denne fristen harmonerer bedre med andre salgshjemler i vegtrafikkloven, f.eks. § 36 nr. 6 og § 37 femte ledd. Språklig er bestemmelsen noe forenklet, ved at det kun henvises til reglene om salg i vegtrafikkloven § 37 femte til åttende ledd. Denne henvisningsmetoden foreslås også inntatt i forslag til ny § 41 a i yrkestransportloven og i endringene i yrkestransportloven § 40 og vegtrafikkloven § 36 nr. 6.

7 Forslag til endringer i vegtrafikkloven § 36 nr. 3 og 6

I vegtrafikkloven § 36 nr. 3 foreslår vi at «tollvesenet» endres til «Tolletaten». Dette som følge av omorganiseringen i 2016 som medførte at Toll- og avgiftsetaten skiftet navn til Tolletaten, og at Toll- og avgiftsdirektoratet skiftet navn til Tolldirektoratet.

Videre har Vegdirektoratet under lovarbeidet funnet det hensiktsmessig å se på bestemmelsens hjemmel for salg av hensatte kjøretøy. Vi forslår at hjemlene blir mest mulig like, og at det benyttes en henvisningsmetode til vegtrafikkloven § 37.

Forslagene innebærer ingen realitetsendring, men antas å gi bedre sammenheng i loven. Vi viser til forslag til endringslov.

8 Forslag til endringer i vegtrafikkloven § 36 a

Etter vegtrafikkloven § 36 a første ledd kan eier, avsender eller transportør ilegges gebyr for overtredelse av bestemmelser om vektor og dimensjoner. I tredje ledd står det imidlertid at

dersom «en tilhenger er brukt til overtredelse som medfører gebyrplikt etter første ledd, er eieren av motorvognen som trekker tilhengeren, ansvarlig for gebyret, selv om denne ikke er eier av tilhengeren».

At det skilles mellom eier og transportør i vegtrafikkloven § 36 a, mens de to sidestilles i vegtrafikkloven § 36 b, kan synes uhensiktsmessig, men har sin bakgrunn i hvordan vegtrafikkloven § 36 a historisk har blitt praktisert. Frem til en lovendring i 2017 ble overlastgebyr ilagt registrert eier av motorvognen uansett om dette var kun et leasingselskap. Det var opp til den enkelte leaser å søke regress hos transportøren. Formålet med endringen i 2017 (blant annet utvidelsen av ansvarssubjektene i første ledd) var å legge til rette for at overlastgebyret ilegges transportøren, altså den som har økonomisk interesse i å bryte reglene. Dette kan være registrert eier, men ofte er det den som leaser kjøretøyet.

Når man leser vegtrafikkloven § 36 a første ledd i sammenheng med tredje ledd første setning kan det etter ordlyden virke som om den registrerte eieren av motorvognen må betale overlastgebyret på tilhengeren selv om det i den enkelte situasjonen er leaseren av motorvognen, altså transportøren, som skal ilegges gebyret. Dette var aldri meningen med endringen i 2017. Tredje ledd første setning fremstår nå misvisende og overflødig, og vi foreslår at den sløyfes.

I vegtrafikkloven § 36 a andre ledd første punktum står det at politiet eller regionvegkontoret kan «ta kjøretøyet i forvaring for eierens regning og risiko eller forby bruken av det inntil gebyr og omkostninger er betalt eller sikkerhet for betaling er stilt». I lys av det som er nevnt over om den tekniske forskjellen mellom registrert eier og leaser i overlastgebyrtilfellene, foreslår vi at andre ledd første punkt endres fra «eierens regning og risiko til «den ansvarliges regning og risiko».

Vi foreslår også en språklig forenkling i andre ledd siste punktum om at ilagt gebyr kan påklages til tingretten etter reglene i § 31 a fjerde ledd. Endringen har ingen materiell betydning.

Forslagene fremgår i forslag til endringslov.

9 Innføring av tilbakeholdsrett i yrkestransportloven – ny § 41 a

9.1 Ordlyd

I tråd med oppdraget fra Samferdselsdepartementet, foreslår vi en hjemmel for tilbakeholdsrett og bruk av hjullås i yrkestransportloven med tilnærmet likelydende ordlyd som i vegtrafikkloven. Bestemmelsene skal i utgangspunktet tolkes likt, selv om hensynene som begrunner et eventuelt tilbakehold kan være ulike.

Vegdirektoratet foreslår at det tas inn en ny § 41 a om tilbakeholdsrett i yrkestransportloven med følgende ordlyd:

§ 41 a. *Tilbakehaldsrett i motorvogn og køyretøy som vert trekte av motorvogn*

(1) Den som har fullmakt til å føre kontroll etter denne lova kan avgjere å halde tilbake motorvogn og køyretøy som vert trekte av motorvogn dersom eigaren vert gjeve eller ein reknar med at eigaren vil verte gjeve bot eller lovbrotsgebyr for brot på føresegner gjevne i eller i medhald av yrkestransportlova. Likestilt med eigaren er den som har disposisjonsrett over motorvogna eller køyretøyet ved lån-, leige- eller leasingavtale.

(2) Tilbakehald kan berre avgjerast når det er naudsynt for å sikre betaling av bot, lovbrotsgebyr og eventuelle omkostningar knytte til gjennomføringa av tilbakehaldet. Vurderinga skal ta omsyn til storleiken på bota eller lovbrotsgebyret, typen brot og tilhøva elles.

(3) Tilbakehaldet skal opphøyra når betalinga er gjennomført eller det er stilt sikkerheit for kravet.

(4) Der tilbakehaldet skal sikre betaling av ei bot, kan køyretøyet haldast tilbake til påtalemakta har avgjord om det skal gis bot. Påtalemakta avgjer da om det er grunn til å halde fram tilbakehaldet.

(5) Tilbakehaldet kan om naudsynt sikrast ved bruk av mekanisk eller elektronisk innretning.

(6) Tilbakehaldne køyretøy kan seljast etter reglane i vegtrafikkloven § 37 femte til åttande ledd dersom beløpet ikkje er betalt innan tre månader etter rettskraftig avgjerd eller endeleg fastsett gebyr. Føresegnene i vegtrafikkloven § 38 gjeld tilsvarende for omkostningane knytte til gebyr.

Bestemmelsen er tilnærmet lik vårt forslag til endringer i § 36 b i vegtrafikkloven, og vi viser til beskrivelsen i punkt 6.2–6.7, samt Prop. 45 L for en nærmere forståelse av de ulike leddene i bestemmelsen. Momentene som skal vurderes ved tilbakehold etter yrkestransportloven og vegtrafikkloven vil ofte være like, siden det ofte vil være transportforetak som blir rammet ved et eventuelt tilbakehold.

I det følgende beskrives særlige hensyn og problemstillinger for tilbakehold etter yrkestransportloven.

9.2 Hva som skal sikres

Per i dag er det ikke en direkte hjemmel til å gi overtredelsesgebyr for overtredelse av yrkestransportregelverket. Tilbakeholdsrett vil derfor foreløpig kun gjelde for bøter. Idet yrkestransportloven § 40 a åpner for at det kan ilegges overtredelsesgebyr foreslår vi at hjemmelen skal omfatte muligheten for å holde tilbake kjøretøy for å sikre effektiv innkreving også av overtredelsesgebyr, for eksempel dersom brudd på yrkestransportregelverket i fremtiden blir avkriminalisert. Statistikken fra Statens innkrevingsentral underbygger behovet for et slikt virkeområde.

Bestemmelsen gjelder også sikring av kostnader som er påløpt som følge av gjennomføringen av tilbakeholdet og andre kostnader. Det vil si lagringskostnader, utgifter med opplåsing og montering av hjullås (f.eks. lønnsutgifter) mv. Forutsetningen er at utgiftene kan dokumenteres. Det inkluderer også sakskostnader som kan ilegges den sanksjonerte i forbindelse med dommen eller forelegget, jf. straffeprosessloven §§ 436 og 256 annet ledd.

9.3 Hvem som kan beslutte tilbakehold

Myndigheten til å beslutte tilbakehold av kjøretøy foreslås lagt til den som har kontrollmyndighet etter yrkestransportloven § 38, i stedet for en angivelse av kontrollmyndigheten slik som i vegtrafikkloven § 36 b. Per i dag er det politiet og Statens vegvesen som kontrollerer etter yrkestransportloven.

Der tilbakeholdsretten benyttes for å sikre innkreving av bøter er Statens vegvesens tilbakeholdsrett tidsbegrenset, jf. omtalen av dette i punkt 6.5. Siden det foreløpig ikke gis gebyrer for brudd med yrkestransportregelverket, vil det i praksis bety at Statens vegvesens tilbakeholdsrett etter yrkestransportlova alltid vil være tidsbegrenset. Dersom det blir aktuelt med overtredelsesgebyr vil Statens vegvesen ha et selvstendig ansvar for beslutningen.

10 Forslag til endringer i yrkestransportloven § 40

Vi foreslår at det tas inn en særskilt hjemmel til bruk av hjullås i yrkestransportloven § 40, i stedet for at bruken av slik hjullås er hjemlet ved å henvise til vegtrafikkloven § 37. Dagens ordning med muligheten for å ta et kjøretøy i forvaring, for så å sikre forvaringen ved hjelp av hjullås synes unødvendig komplisert. Klarhetshensyn tilsier at hjemmelen for å benytte hjullås fremgår direkte av bestemmelsen.

Hjemmelen til hjullås foreslås tatt inn i tredje ledd sammen med de andre sikringstiltakene inndragning av kjennemerker og vognkort. Salgshjemmelen i fjerde ledd foreslås forenklet og i samsvar med salgshjemlene i vegtrafikkloven.

Med dette foreslås det at yrkestransportloven § 40 får følgende ordlyd:

§ 40. *Forbud mot å bruke kjøretøy mv.*

- (1) Den som har fullmakt til å føre kontroll etter denne lova, kan for så lang tid som det vert funne naudsynt, forby bruken av kjøretøy som vert nytta til transport av personar eller gods utan påbode løyve eller anna godkjenning etter denne lova. Det kan krevjast at gods som blir transportert utan påbode løyve vert lasta om på staden.
- (2) Forbud mot å bruke eit kjøretøy kan iverksetjast på staden
- (3) Eit forbod etter første ledd kan sikrast ved å inndra kjennemerke og vognkort eller ved hjelp av mekanisk eller elektronisk innretning.

(4) Eit køyretøy som det er forbode å bruke, kan kontrollmakta, når ho meiner det trengst, ta i forvaring. Vert køyretøyet ikkje henta innan tre månader etter at forbodstida har gått ut, kan det verte seld etter reglane i vegtrafikkloven § 37 femte til åttande ledd.

Et vedtak om bruk av hjullås skal sikre at det underliggende vedtaket om bruksforbud eller forvaring etterleves og må opphøre straks det underliggende forholdet er brakt i orden, for eksempel når løyve fremskaffes.

Når det skal vurderes bruk av hjullås, må det på samme måte som for tilbakeholdsretten foretas en forholdsmessighetsvurdering. For eksempel må det vurderes om inndragning av vognkort og kjennemerker, er et mindre inngripende tiltak i det aktuelle tilfellet, og om denne reaksjonen er tilstrekkelig for å sikre det underliggende bruksforbudet.

Ellers viser vi til fremstillingen i punkt 2.4 og Prop. 45 L punkt 6.2 om de nærmere vilkårene for bruken av hjullås.

11 Saksbehandling og gjennomføring av tilbakehold

11.1 Innledning

Et vedtak om å holde tilbake et kjøretøy er et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b og a. Således kommer forvaltningslovens rettssikkerhetsgarantier, herunder bestemmelser om saksbehandling, klage og omgjøring, til anvendelse for vedtakene. Vurderingen av om det er behov for, og eventuelt hvilke særlige rettssikkerhetsgarantier som skal innføres, beror på om disse reglene er tilstrekkelige verktøy for at den som er gjenstand for tilbakeholdet kan ivareta sine interesser.

Ved høring om endringene som resulterte i Prop. 45 L uttalte både Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet at rettssikkerhetsgarantiene knyttet til vedtak om tilbakehold, inkludert faktisk tilbakehold, er mangelfulle. De pekte blant annet på at det bør vurderes å innføre særlige regler om beslutningsmyndighet, formkrav og rettslig prøving.

I Prop. 45 L sluttet Samferdselsdepartementet seg til uttalelsene om behovet for å utrede ytterligere rettssikkerhetsgarantier, og at dette også burde omfatte andre områder der kontrollmyndigheten rent faktisk utøver tilbakehold. Departementet fant det likevel forsvarlig å iverksette de foreslåtte endringene i vegtrafikkloven § 36 b under den forutsetning at kommentarene og merknadene fra Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet vedrørende rettssikkerhetsgarantier skulle bli gjenstand for egen utredning, jf. innværende høring.

Med «høringen» i dette kapitlet menes høringen som resulterte i Prop. 45 L.

11.2 Beslutningsmyndighet

Myndighet til å fatte vedtak om tilbakehold eller faktisk tilbakehold følger av den enkelte bestemmelsen som regulerer tiltaket. I vegtrafikkloven § 36 b er dette politiet, Tolletaten og Staten vegvesen. For tilbakehold etter forslag til ny § 41 i yrkestransportloven er det kontrollmyndigheten i henhold til § 38 som har kompetansen, det vil si Statens vegvesen og politiet.

Både Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet viste til straffeprosessloven § 217 om heftelse, og antydte at kompetansefordelingen i denne bestemmelsen kan brukes som inspirasjon for tilbakehold etter vegtrafikkloven. I straffeprosessloven § 217 står det at retten på begjæring av påtalemyndigheten kan beslutte heftelse i formuesgjenstander som tilhører siktede, med det formål å sikre betaling av bot, inndragning, saksomkostninger, erstatning eller oppreisning som han antas å ville bli ilagt.

Etter bestemmelsen er det retten som har primærkompetansen til å treffe beslutningen, mens påtalemyndigheten kan beslutte dersom det er fare ved opphold. Vi bemerker her at Straffeprosessutvalget foreslår i NOU 2016: 24 Ny straffeprosesslov at påtalemyndigheten gis primærkompetanse til å treffe beslutningen.

Beslutning om heftelse iverksettes av politiet eller namsmannen, og påtalemyndigheten gir straks melding til retten om iverksettingen. Det avholdes muntlig forhandling om hvorvidt heftelsen skal opprettholdes og i tilfelle i hvilken utstrekning, jf. straffeprosessloven § 218.

Justis- og beredskapsdepartementet viste i tillegg til reglene om tilbakehold av fartøy etter lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven). Etter lovens § 34 tredje ledd kan påtalemyndigheten beslutte fartøy holdt tilbake til sikring av mulig formuesstraff. Etter fjerde ledd skal en slik beslutning snarest mulig bringes inn for retten, som avgjør om det skal foretas hefte i fartøyet etter reglene i § 35. Reglene i § 35 er nærmest likelydende reglene om heftelse i straffeprosessloven § 217.

Justis- og beredskapsdepartementet uttalte for øvrig at de er enig i at det på grunn av unndragelsesfaren i vegtrafikksaker er hensiktsmessig at Statens vegvesen, Tolletaten og politiet har personell kompetanse til å fatte vedtak om tilbakehold. De fremhevet imidlertid at det kan hende påtalemyndigheten bør ha en viss plikt til innen en viss tid å bringe spørsmålet om heftelse og tilbakeholdelse inn for retten. Her antar Vegdirektoratet at det siktes til forfølgning i straffespolet. Når det gjelder sikring av gebyrer, kan ikke Vegdirektoratet se at Justis- og beredskapsdepartementet uttaler seg særskilt.

Av hensyn til effektiv håndheving anbefaler Vegdirektoratet ikke at det innføres særlige regler om beslutningskompetanse ved tilbakehold. Begrunnelsen for at beslutningskompetansen i vegtrafikkloven § 36 b ble utvidet i 2015 var nettopp ønsket om en mer effektiv inndrivning av pengekrav som følge av brudd med vegtrafikklovgivningen, og en ytterligere byråkratisering av tiltaket vil virke mot denne formålet.

Behovet for kontrollmyndighetene til å holde tilbake et kjøretøy oppstår umiddelbart, og varer normalt ikke i mer enn noen timer. Rent unntaksvis blir kjøretøyet stående lengre, men erfaring viser at kravene blir gjort opp relativt raskt. Å involvere flere etater/personell som

kanskje ikke er tilgjengelig umiddelbart, vil kunne forsinke prosessen og skape unødvendig merarbeid.

11.3 Formkrav

Som nevnt er en beslutning om tilbakehold etter vegtrafikkloven § 36 b et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Når en avgjørelse har status som enkeltvedtak, kommer reglene i forvaltningsloven kapittel IV–VI til anvendelse i tillegg til de alminnelige reglene om saksbehandlingen i kapittel III.

Etter forvaltningsloven § 23 skal enkeltvedtak som hovedregel være skriftlige, og de skal begrunnes, jf. § 24. Begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtaket treffes. Den som er gjenstand for vedtaket skal underrettes om vedtaket etter forvaltningsloven § 27. For vedtak om tilbakehold av Statens vegvesen skjer dette først muntlig på kontrollplassen. I kontrolldokumentet er det imidlertid ikke beskrevet nærmere hvorfor kjøretøyet er blitt holdt tilbake, i tillegg til at det vises til hjemmelen for tilbakeholdet.

Vedtaket fattet av Statens vegvesen som kontrollmyndighet, registreres i Statens vegvesens kontrollverktøy, kalt VaDIS (Vehicle and Driver Inspection System). Gjennom VaDIS registreres alle forhold som er relevante for kontrollen, herunder hvilket brudd på vegtrafikklovgivningen, inkludert yrkestransportloven, som har funnet sted, hvilken reaksjon som skal ilegges mv. På bakgrunn av de dataene som blir registrert blir det utferdiget en kontrollrapport som sendes elektronisk til den kontrollerte. Dette skjer ved at vedkommende mottar en SMS med informasjon om pålogging til en «MinSide» hvor all informasjon om kontrollen ligger. Her blir vedkommende også informert om klagemuligheter osv. En slik måte å registrere kontrollen og vedtakene på, oppfylder kravet i forvaltningsloven § 23 om at enkeltvedtak skal være skriftlig.

I og med at et vedtak om tilbakehold av et kjøretøy er umiddelbart, og behovet for å overprøve beslutningen oppstår med en gang, har vi vurdert om det er behov for særlige formkrav til beslutninger om tilbakehold. For eksempel regler om at beslutningen skal gis skriftlig på fysisk papir i tillegg til elektronisk, krav til informasjon om klagemuligheter, samt hvordan tilbakeholdet kan avverges, nemlig gjennom betaling av boten eller gebyret.

Vegdirektoratet mener at det ikke er nødvendig å foreslå regelverksendringer for å ivareta informasjonsbehovet til den som er gjenstand for et vedtak om tilbakehold. Vi mener likevel at det grunn til å revidere retningslinjene for tilbakehold, og da særlig med tanke på å presisere informasjons- og begrunnelsesplikten.

11.4 Klage og rettslig prøving

Dersom det klages på et tilbakeholdsvedtak fattet av Statens vegvesen, skal klagen forberedes av førsteinstansen, og i dag vil det si den regionen i Statens vegvesen som fattet vedtaket. Finner ikke førsteinstansen grunn til å endre vedtaket, blir saken oversendt

Vegdirektoratet som klageinstans. Dersom klageren gis medhold, kan Statens vegvesen komme i erstatningsansvar forutsatt at øvrige vilkår for erstatning er oppfylt.

Etter forvaltningsloven § 42 kan underinstans, klageinstans eller annet overordnet organ beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er inntrådt. For vedtak om tilbakehold vil dette ikke være aktuelt da tilbakeholdsretten skal forhindre at den betalingspliktige unndrar seg betaling av bot, gebyr og eventuelle omkostninger.

Den som er gjenstand for et tilbakehold kan imidlertid be retten om midlertidig forføyning, jf. tvisteloven kapittel 34. Departementet uttalte i Prop. 45 L at midlertidig forføyning kan være aktuelt der hvor saksøker gjør gjeldende at vedtaket er ugyldig. Retten vil da kunne beslutte at iverksettelsen utsettes når det anses nødvendig for å avverge vesentlig skade eller ulempe for saksøker.⁸

Vedtak om tilbakehold kan også bringes inn for domstolene etter reglene i lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) med påstand om at vedtaket er ugyldig. Også her kan det søkes erstatning for økonomisk tap. Forvaltningens skjønnsutøvelse ved vedtak om tilbakehold kan prøves så langt det er snakk om å prøve rettsanvendelsesskjønnet «nødvendig» i bestemmelsen. Hensiktsmessighets-skjønnet («kan-skjønnet») er fortsatt begrenset av den tradisjonelle myndighetsmisbrukslæren, men den reelle forskjellen settes nok sjelden på spissen.

Felles for prøvingen etter forvaltningsloven og tvisteloven er at den skjer etter at tilbakeholdet er besluttet, og ofte etter at tilbakeholdet er avsluttet. De eventuelle økonomiske konsekvensene for fører og/eller eier vil dermed oftest allerede ha inntrådt. Derfor har Vegdirektoratet vurdert om det bør innføres regler om rettslig prøving etter mønster av straffeprosessloven § 208 og/eller om kontrollmyndigheten skal være den offensive parten for å bringe beslutningen inn for retten. Etter en nærmere vurdering har vi konkludert med at slik ordninger vil kunne medføre en ineffektivisering av tilbakeholdsinstituttet. Domstolene har ikke anledning til å ta saker utenfor kontortid, og sakene vil bli prioritert ettersom hva som anses viktigst. Som en konsekvens vil vi kunne se at kjøretøy blir stående lengre enn nødvendig. En rettslig prøving vil også kunne gi et slags «skinn» av rettsikkerhet ved at man tror at det er bedre med rettslig prøving enn å avverge tilbakeholdet ved å betale, og heller prøve det underliggende vedtaket/boten som foranlediget tilbakeholdet ved en senere anledning.

Vegdirektoratet bemerker at det alltid vil være adgang til å få prøvd et vedtak om tilbakehold i retten. Forslaget om innføring av et forholdsmessighetsprinsipp og nærmere beskrivelse av hva kontrollmyndigheten skal ta hensyn til ved beslutningen, vil medføre at domstolene i større grad kan styre skjønnet ved overprøving i retten.

Vi har også vurdert mulighetene for et alternativ til rettslig prøving, f.eks. en regel om at vedtak om tilbakehold skal meldes inn til Vegdirektoratet eller saksbehandlere i den aktuelle regionen innen en viss frist, og hvor Vegdirektoratet/den aktuelle regionen vurderer opprettholdelse eller frafall av vedtaket. En slik ordning vil imidlertid kunne skape problemer

⁸ Prop.45 L (2014–2015) punkt 6.3.3

for reglene om habilitet, både ved en eventuell klage på tilbakeholdsvedtaket og det underliggende vedtaket. En slik ordning synes for øvrig å være uforholdsmessig ressurskrevende for etaten.

Vi vurderer at reglene om klage, omgjøring og adgangen til å bringe saken inn for domstolene gir tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier til den som er gjenstand for tilbakehold. Forslaget om å innta et forholdsmessighetskrav vil i tilstrekkelig grad styrke domstolenes prøvingsrett, og dertil mulighetene til å få økonomisk erstatning for urettmessige vedtak.

11.5 Salg av tilbakeholdte kjøretøy

Etter vegtrafikkloven § 37 kan kontrollmyndighetene selge tilbakeholdte kjøretøy som ikke hentes. Det er veldig få eksempler på at kjøretøy som har blitt holdt tilbake og sikret ved bruk av hjullås har blitt solgt av det offentlige. Et eventuelt salg reguleres av lov om rett til å selge uhenta ting og tvangsfullbyrdelsesloven. Disse lovene inneholder saksbehandlingsregler som skal ivareta eieren av kjøretøyet.

Tvangsfullbyrdelsesloven har en lang rekke særlige saksbehandlingsregler som skal sikre at den som eier en gjenstand som potensielt skal tvangsselges har mulighet til å komme med innvendinger i saken. Etter § 4–2 tredje ledd kan det fremsettes enhver innvending som kunne har vært fremsatt under er søksmål. Altså kan hele kravet, herunder boten, gebyret og omkostningene bestrides. Når tvangsgrunnlaget er et forvaltningsvedtak, finnes det noen begrensninger i hva slags innsigelser som kan prøves av namnsmyndighetene.

Namnsmyndighetene kan bare prøve om vedtaket er truffet av et kompetent organ, om det er slike feil i saksbehandlingen at vedtaket av den grunn er ugyldig, samt om innholdet er lovstridig. Namnsmyndighetene er også begrenset i prøvingen av forvaltningsskjønnet til den tradisjonelle myndighetsmisbrukslæren.⁹

Alle avgjørelser som treffes av namnsmyndighetene kan påklages i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 5–16. Klagen settes frem for namnsmyndighetene, men det er tingretten som er klageinstans.

Salg etter lov om rett til å selge uhenta ting har ikke så detaljerte regler om saksbehandlingen, siden loven regulerer frivillig salg. Salget skal gjennomføres på forsvarlig måte, jf. § 5 og kravshaveren må etter § 6 i god tid varsle eieren om at tingen blir solgt eller kastet. Dette betyr at kjøretøyet ikke kan selges uten at eieren blir varslet i god tid om dette.

Vegdirektoratet vurderer gjeldene regler som tilstrekkelige til å sørge for at en eventuell salgsprosess går riktig for seg. Se likevel de mindre endringene vi foreslår i punkt 4.2.7.

⁹ Ot.prp.nr.65 (1990–1991), merknadene til tvangsfullbyrdelsesloven § 4–2 siste ledd

11.6 Oppsummering og konklusjon

Vegdirektoratet mener at forvaltningslovens saksbehandlingsregler, sammenholdt med de foreslåtte endringene i vegtrafikkloven § 36 b, er tilstrekkelige for å ivareta rettssikkerhetsgarantiene til dem som blir utsatt for et tilbakehold. Vi har lagt særlig vekt på hensynet til effektiv kontroll og hensiktsmessig ressursbruk.

Den nærmere praktiseringen av tilbakeholdet og bruk av hjullås kan reguleres gjennom retningslinjer. Dette vil sikre likebehandling, sørge for at det ikke tas vilkårlige eller utenforliggende hensyn, skjer usaklig forskjellsbehandling eller fattes vedtak som er kvalifisert urimelige. Retningslinjene kan angis i en felles instruks for alle kontrollmyndighetene, eventuelt kan det utarbeides etatsspesifikke retningslinjer for henholdsvis Tolletaten, Politi og Statens vegvesen som ivaretar særhensyn for den enkelte etat. I alle tilfelle vil retningslinjer sørge for at tilbakehold praktiseres på en mest mulig lik måte, samtidig som vi unngår detaljregulering i lov eller forskrift.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Private aktører

Forslagene knyttet til både vegtrafikkloven og yrkestransportloven vil medføre økt bruk av tilbakehold av kjøretøy som et tiltak for å sikre betaling av bøter eller gebyrer for brudd på regelverket. Tiltaket rammer bare de som bryter reglene og som ilegges eller antas å bli ilagt en økonomisk sanksjon for overtredelsen. Siden tilbakehold rammer eieren eller leaseren av kjøretøyet, og typisk brukes der hvor det ilegges gebyr eller bot av en viss størrelse, vil det hovedsakelig ramme den profesjonelle tungtransportnæringen. Tilbakeholdets umiddelbare negative konsekvenser for den som rammes, vil gi en god allmenn- og individualpreventiv effekt og dermed bedre etterlevelse av regelverket.

At det innføres et nytt tiltak i yrkestransportloven betyr ikke at transportnæringen er ukjent med at kontrollmyndighetene har hjemmel til å hindre videre kjøring ved overtredelser. Tilbakehold kun med det som formål å sikre betaling av økonomiske sanksjoner er imidlertid ganske nytt. Muligheten for å iverksette tilbakehold for å sikre betaling av økonomiske sanksjoner ved brudd på yrkestransportloven vil på samme måte som for vegtrafikkloven ha en preventiv effekt og positiv innvirkning på konkurransevilkårene i bransjen.

En eier som blir gjenstand for et tilbakehold vil bli påført økonomiske utgifter som følge av at lasten blir forsinket og at de må dekke kontrollmyndighetenes mindre utgifter i forbindelse med tilbakeholdet. Konsekvensene forbundet med en forsinkelse kan imidlertid enkelt avverges ved å betale den underliggende økonomiske sanksjonen. Dessuten gjelder tilbakeholdet kun kjøretøyet, ikke lasten. Altså er det mulig å laste om og frakte godset videre.

12.2 Offentlige aktører

Tydeligere vilkår for bruk av tilbakehold, og bedre tilpasning til virkeligheten vil medføre at det blir enklere for kontrollmyndighetene å bruke tilbakehold der hvor de mener at dette er nødvendig. Nye retningslinjer vil ytterligere forsterke denne effekten. Det vil kreve ressurser å utforme nye retningslinjer, drive opplæring og informere om praksis, men totalt sett vil et tydelig rammeverk for praktiseringen gi effektivitetsgevinster. Informasjon om bruk av hjullås og andre sikringsmidler vil bli gitt gjennom Vegvesenets ulike informasjonstiltak, til både norske og utenlandske yrkestransportsjåførere. Det vil også bli utarbeidet nærmere regler og retningslinjer for bruk av hjullås og tilbakeholdsrett i «Truckers Guide».

En økning i antall tilbakeholdsvedtak vil kunne medføre en økning i antall klager, noe som vil gi mer arbeid for kontrollmyndighetene i form av økt saksbehandling. Kostnadene ved dette er ikke nå mulig å anslå, og vil variere avhengig av årlig kontrollomfang fra den enkelte etat. Likevel forventes ikke antallet saker å være av stort omfang, da forholdsmessighetskravet skal begrense antallet vedtak som blir fattet.

Når det gjelder hjullås og lignende, er alternativet fysisk overvåking av kjøretøy, noe som vil medføre betydelige kostnader og lite effektiv bruk av håndhevingsressurser. Sikringstiltakene som foreslås vil utvilsomt være ressursbesparende i forhold til ressursbruken ved fysisk overvåking.

Det vil kreves ressurser til å administrere hjullåsordningen i form av saksbehandling, innkjøp av hjullås og praktisk oppfølging. Reisetiden for kontrollpersonell kan bli betydelig ved fjerning av hjullås der slik er benyttet utenfor bemannende kontrollplasser/utenfor bemanningsperioden. Det kan derfor bli aktuelt å kjøpe låsetjenester fra private aktører. Kontrollmyndighetene vil uansett ha ansvaret for at ordningen fungerer forsvarlig.

Behovet for hjullåser og lignende sikringsmidler vil være ulikt mellom kontrolletatene. Erfaringer fra kontrollaktiviteter fremover vil avgjøre antallet som må kjøpes inn. Slike låser koster fra kr. 2 500.

De enkelte kontrollmyndighetene bør se på hvilke muligheter den rammede har til å gjøre opp for seg på stedet. Muligheten for dette har også stor betydning for om tilbakehold i det enkelte tilfellet er forholdsmessig eller ikke. Ved Statens vegvesens kontroller er det stort sett mulig å gjøre opp for seg ved å bruke våre betalingsterminaler.

Lovforslaget vil potensielt lette arbeidet for Statens innkreivingsentral som ikke vil trenge å følge opp uoppgjorte saker i like stor grad. Lovforslaget antas også å medføre at flere uoppgjorte krav betales slik at statens samlede inntekter kan økes.

Merarbeid på kort sikt veies opp mot antagelsene om at strengere sanksjonsmuligheter vil ha en preventiv effekt, bidra til bedre etterlevelse av regelverket og dermed frigjøre ressurser hos kontrollmyndighetene på sikt.