



# NORGES HØYESTERETT

Den 27. mars 2014 avsa Høyesterett dom i

**HR-2014-00631-A, (sak nr. 2013/1084), sivil sak, anke over dom,**

A

B

Norges Taxiforbund (partshjelper) (advokat John Christian Elden)

mot

Oslo kommune

(Kommuneadvokaten i Oslo  
v/advokat Lars Marius Heggberget – til prøve)

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

- (1) Kst. dommer **Sæbø**: Saken gjelder gyldigheten av to vedtak av Oslo kommune om tilbakekall av drosjeløyver. Hovedspørsmålet er om vedtakene er ugyldige på grunn av myndighetsmisbruk.
- (2) Saken har sin bakgrunn i den såkalte drosjesvindelsaken i Oslo, som ble avdekket i 2003, og hvor en rekke drosjeeiere knyttet til samme regnskapsfører systematisk unndro omsetning fra regnskap og beskatning. Skatteetaten brukte i årene 2004–2007 rundt 88 årsverk og 32 millioner kroner på kontroll og oppfølging av drosjenæringen i Oslo. Det ble avdekket unnlatt oppgitt omsetning for rundt 500 millioner kroner fordelt på mer enn 350 drosjeeiere. Det ble videre avdekket "svart" lønn for mer enn 116 millioner kroner.
- (3) A og B var blant drosjeeierne som var omfattet av drosjesvindelsaken.
- (4) Saken er i Høyesterett behandlet i sammenheng med sak 2013/1156 – som også gjelder vedtak om tilbakekall av drosjeløyver overfor to drosjeeiere som var omfattet av drosjesvindelsaken.

- (5) Om den generelle bakgrunnen for saken viser jeg ellers til dommen i sak 2013/1156.
- (6) A arbeidet i 1990-årene som drosjesjåfør i Oslo og fikk eget drosjeløyve i 1997. Ved Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2009 side 14 ble han dømt for overtredelser av regnskapsloven, bokføringsloven og ligningsloven til fengsel i ett år, hvorav seks måneder ubetinget. Overtredelsen av regnskapsloven gjaldt først og fremst at han i årene 2000 og 2001 forsettlig og under særlig skjerpene omstendigheter unnlot å sørge for regnskapsføring av alle inntekter og kostnader han hadde som drosjeeier. For de to årene var det inntekter på til sammen 9,25 millioner kroner som ikke ble bokført. Overtredelsen av ligningsloven gjaldt bestemmelsen i § 12-1 om skattesvik. Han ble dømt for at han i 2001–2003 forsettlig oppga for lave lønnsinntekter for sine 60 til 70 sjåførere med til sammen 6,4 millioner kroner for inntektsårene 2000–2002.
- (7) B har hatt drosjeløyve siden 1999. B ble ved Oslo tingretts tilståelsesdom av 24. februar 2009 dømt til betinget fengsel i 90 dager for overtredelser av regnskapsloven og ligningsloven. Overtredelsen av regnskapsloven besto i forsettlig unnløst å føre eller sørge for å føre alle inntekter og kostnader i regnskapene for 2000 og 2001. For de to årene var det inntekter på til sammen vel 1,5 millioner kroner som ikke ble bokført. Videre ble han dømt for å ha oppgitt for lave lønnsinntekter for sine sjåførere i årene 2000–2002 med i alt 737 729 kroner.
- (8) Etter at dommene ble avsagt fikk A og B, i likhet med andre straffedømte drosjeeiere, varsel fra Næringsetaten i Oslo kommune om at drosjeløyvene deres kunne bli tilbakekalt på grunn av dommene. Både A og B tok da kontakt med Næringsetaten gjennom sine advokater.
- (9) Næringsetaten fattet den 20. august 2010 vedtak om tilbakekall av drosjeløyve for B. Vedtaket ble innklaget for Oslo kommunes klagenemnd, som den 28. juni 2011 fattet vedtak om å opprettholde tilbakekallet.
- (10) Næringsetaten fattet den 10. september 2010 vedtak om tilbakekall av drosjeløyver for A. Vedtaket ble innklaget for Oslo kommunes klagenemnd, som den 29. mars 2011 fattet vedtak om å opprettholde tilbakekallet også overfor ham.
- (11) Ved stevninger av henholdsvis 25. mai 2011 og 28. august 2011 til Oslo tingrett reiste A og B søksmål mot Oslo kommune med krav om at vedtakene om tilbakekall av drosjeløyver ble kjent ugyldig. Tingretten forenet de to sakene til felles behandling. Tingretten avsa 18. november 2011 dom med slik domsslutning:
- "1. Oslo kommune v/ ordføreren frifinnes.**
- 2. A og B dømmes til en for begge og begge for en til å betale kr. 71 400 – kronersyttientusenfirehundre – til Oslo kommune v/ordføreren."**
- (12) Både A og B anket til Borgarting lagmannsrett, som 9. april 2013 avsa dom med slik domsslutning:
- "A:**
- 1. Anken forkastes.**

2. **I sakskostnader for lagmannsretten betaler A til Oslo kommune 19 300 – nittentusentrehundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.**

3. **I sakskostnader for tingretten betaler A til Oslo kommune 39 400 – trettinitusenfirehundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.**

**B:**

1. **Anken forkastes.**

2. **I sakskostnader for lagmannsretten betaler B til Oslo kommune 19 300 – nittentusentrehundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.**

3. **I sakskostnader for tingretten betaler B til Oslo kommune 32 000 – trettitotusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom."**

(13) A og B har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. Norges Taxiforbund har erklært partshjelp til fordel for A og B. Høyesteretts ankeutvalg besluttet 26. juli 2013 å tillate anken fremmet.

(14) Det er ingen uenighet om faktum.

(15) De ankende parter – A og B – har i korte trekk gjort gjeldende:

(16) Vedtakene om tilbakekall av drosjeløyvene er ugyldige. Det vises til anførselene fra drosjeeierne i sak 2013/1156, som tiltres.

(17) Vedtakene er ugyldige på grunn av myndighetsmisbruk allerede ved at de fremmer et formål som ligger utenfor lovens ramme og ved at de er vilkårlige. Tilbakekallene av løyvene er under enhver omstendighet en uforholdsmessig reaksjon, og vedtakene er ugyldige som grovt urimelige.

(18) Formålet med vandelskravet for å få drosjeløyve er å sikre at vedkommende er skikket til å ha det økonomiske og administrative ansvaret for å drive drosjevirkksomhet. Dette innebærer at tilbakekall av drosjeløyver bare kan skje ut fra individualpreventive hensyn i tilfeller hvor løyvehaver har vist seg ikke å være skikket til å inneha drosjeløyve. De omtvistede vedtakene synes primært å være grunnet på pønale og allmennpreventive hensyn. Slike hensyn ligger utenfor formålet og skal i tilfeller hvor tilbakekallet grunnes på straffedom fanges opp av bestemmelsen om rettighetstap i straffeloven § 29. Høyesterett unnlot å idømme rettighetstap i As straffesak, Rt. 2009 side 14, blant annet under henvisning til tidsforløpet og at han hadde gjort opp for seg.

(19) Vedtakene er vilkårlige ved at det er lagt avgjørende vekt på tidspunktene for avsigelse av straffedom mens det ikke legges vekt på når forbrytelsen er begått. Vedtakene bygger i praksis på en fem års karenstid fra tidspunktet for avsigelse av straffedom, eller fra tidspunktet for avsluttet soning, og at det ikke skal eller kan foretas noen annen vurdering av løyvehaverensandel.

(20) Videre er vedtakene i strid med proporsjonalitets- eller forholdsmessighetsprinsippet i forvaltningen.

- (21) Ytterligere anføres at vedtakenes begrunnelse er utilstrekkelig. Det er ikke foretatt et slikt bredt skjønn som må kreves. Når Oslo kommune legger til grunn at den må trekke tilbake løyvene etter at dom er avsagt, og at vandelskravet bare kan henføres til dato for dom og politiattest, blir skjønnet bundet på en måte som medfører at vedtakene blir ugyldige.
- (22) Vedtakene er også ugyldige på grunn av myndighetsmisbruk i form av urimelighet. Det vises her blant annet til den lange tid som har gått fra de straffbare forhold fant sted, at individualpreventive hensyn ikke gjør seg gjeldende og praksis ved tilbakekall av autorisasjon i andre bransjer, herunder leger og advokater, hvor det skal mer til for tilbakekall av løyve.
- (23) A har lagt ned slik påstand:
1. **Vedtak av 29.03.2011 om tilbakekall av As drosjeløyver 0303 0638, 0303 1938 samt 0303 2180 kjennes ugyldig.**
  2. **A/det offentlige tilkjennes sakens omkostninger."**
- (24) B har lagt ned slik påstand:
1. **Vedtak av 29.06.2011 om tilbakekall av Bs drosjeløyve 0303 0018 kjennes ugyldig.**
  2. **B/det offentlige tilkjennes sakens omkostninger."**
- (25) Partshjelper – *Norges Taxiforbund* – har særlig fremhevet at det er urimelig strengt å tilbakekalle drosjeløyvet i tilfeller som i denne saken, hensett til at tilbakekallet grunnes på forhold som ligger svært lang tid tilbake, at løyvehaverne har gjort opp for seg og praksis ved tilbakekall av løyver for andre former for virksomhet.
- (26) Norges Taxiforbund har lagt ned slik påstand:
1. **Vedtak av 29.03.2011 om tilbakekall av As drosjeløyver 0303 0638, 0303 1938 samt 0303 2180 kjennes ugyldig.**
  2. **A/det offentlige tilkjennes sakens omkostninger.**
  3. **Vedtak av 29.06.2011 om tilbakekall av Bs drosjeløyve 0303 0018 kjennes ugyldig.**
  4. **B/det offentlige tilkjennes sakens omkostninger."**
- (27) Ankemotparten – *Oslo kommune* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (28) Vedtakene om tilbakekall av drosjeløyvene er gyldige. Det vises til kommunens anførsler i sak 2013/1156.
- (29) Det foreligger ikke slik sterk urimelighet ved skjønnsresultatet at vedtakene blir ugyldige på grunn av myndighetsmisbruk. Vedtakene bygger på brede og konkrete skjønsmessige vurderinger av om tilbakekall av drosjeløyver bør finne sted. Det er blant annet sett hen til overtredelsenes art og grovhet, virkningene av tilbakekall for saksøkerne og den tid som har gått fra overtredelsene fant sted. Kommunen har rettmessig lagt vekt på

allmennpreventive hensyn. Praksis om tilbakekall av løyver fra andre bransjer er uten vesentlig betydning, jf. Rt. 2011 side 111 avsnitt 67–68.

- (30) Av disse grunner er vedtakene heller ikke ugyldige på grunn av utenforliggende hensyn eller vilkårlighet.
- (31) Høyesteretts unnlattelse av å idømme A rettighetstap som straffereaksjon, er ikke til hinder for at kommunen kan trekke drosjeløyvet tilbake, jf Rt. 2004 side 1343.
- (32) Oslo kommune har lagt ned slik påstand:
- "1. Anken forkastes.**
- 2. Oslo kommune tilkjennes sakens kostnader for Høyesterett."**
- (33) *Mitt syn på saken*
- (34) Jeg er kommet til at ankene ikke kan føre frem.
- (35) Jeg viser innledningsvis til Høyesteretts dom og begrunnelse i sak 2013/1156, som i hovedsak reiser de samme problemstillingene som i vår sak. Det blir da spørsmål om det er noen forskjell mellom sakene som kan tilsi at de får ulikt utfall.
- (36) Også i denne saken bygger vedtakene på brede og skjønnsmessige vurderinger av om tilbakekall bør skje. Det er heller ikke i vår sak grunnlag for ugyldighet på grunn av at det ikke er utvist slikt skjønn som må kreves, og det er ingen mangel ved den begrunnelse som er gitt for vedtakene.
- (37) Jeg nevner videre at A ble idømt betydelig strengere straff for et vesentlig grovere forhold, enn løyvehaverne i sak 2013/1156. Mens løyvehaverne i sistnevnte sak ble dømt til henholdsvis 90 dager betinget fengsel og en bot på 8000 kroner, og 85 dager betinget fengsel og en bot på 9000 kroner, ble A som jeg allerede har nevnt, dømt til fengsel i ett år, hvorav seks måneder ubetinget. B ble dømt til 90 dager betinget fengsel for et forhold som har vesentlige likhetstrekk med forholdene løyvehaverne i sak 2013/1156 ble dømt for.
- (38) Så langt er det intet som tilsier at denne saken får et annet utfall enn sak 2013/1156.
- (39) For så vidt gjelder vedtaket om tilbakekall av As drosjeløyver, er det et særlig forhold at Høyesterett i straffesaken mot ham unnlot å idømme ham rettighetstap etter straffeloven § 29. Spørsmålet er hvilken betydning dette eventuelt kan få for tilbakekallsvedtakets gyldighet.
- (40) Høyesterett uttaler følgende om rettighetstap i dommen mot A i Rt. 2009 side 14 avsnitt 23 og 24:

**"Både i tingretten og i lagmannsretten ble A også ilagt rettighetstap – tap av retten til å drive næringsvirksomhet og inneha ledende posisjoner i selskaper eller drive/forestå næringsvirksomhet for andre – for to år. Etter straffeloven § 29 kan slikt rettighetstap idømmes for den som 'har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet', når allmenne hensyn tilsier det. Hadde straffesaken kommet opp relativt kort etter at det straffbare**

forhold var avdekket, ville det klart vært naturlig å idømme A rettighetstap. Men situasjonen er nå at han har gjort opp for seg, med atskillige anstrengelser, og at han i lengre tid har fulgt de lovreglene som han tidligere satte seg ut over. Slik saken etter dette ligger an, er jeg kommet til at det ikke er tilstrekkelig behov for å ilegge ham rettighetstap.

Jeg nevner avslutningsvis at forsvareren har antydnet – som en subsidiær påstand når det gjelder rettighetstap – at det settes som vilkår for As fortsatte utøvelse av drosjenæring at han benytter autorisert regnskapsfører og autorisert revisor for en periode av fem år. Jeg ser ikke bort fra at et slikt vilkår kan være hensiktsmessig for drosjeeiere i det sakskomplekset As sak inngår i. Som det har fremgått, har imidlertid A allerede etablert en ordning av denne typen, og jeg er kommet til at heller ikke et slikt begrenset rettighetstap er påkrevd i hans tilfelle."

- (41) Det er i utgangspunkt klart at rettighetstap etter straffeloven, som er en strafferettslig reaksjon, og forvaltningsrettslig tilbakekall av nødvendig løyve for utøvelse av virksomhet, er ulike rettsvirkninger som kan inntre uavhengig av hverandre i det enkelte tilfelle, se dommen i Rt. 2004 side 1343, jf. også Rt. 2010 side 376 der det ikke ble problematisert at det i rettskraftig dom i straffesaken ikke ble idømt rettighetstap selv om dette var påstått. Verken muligheten for at det vil bli idømt rettighetstap etter straffeloven i en eventuell fremtidig straffesak eller den konkrete vurderingen av om rettighetstap bør idømmes i en forutgående straffesak, vil være til hinder for at forvaltningen kan trekke tilbake løyver på forvaltningsrettslig grunnlag. Unntak gjelder dersom det etter en vurdering av rettskildebildet knyttet til den enkelte løyveordning konkluderes med at nedleggelse av påstand om rettighetstap under straffesaken er til hinder for at forvaltningen tilbakekaller løyve som følge av de samme straffbare handlingene, se drøftelsene i Rt. 2004 side 1343. Det er intet i forarbeidene til yrkestransportlova § 29 eller andre rettskilder som gir støtte for et slikt unntak for drosjeløyver. At det i straffesaken ikke er idømt rettighetstap utvider ikke domstolenes kompetanse til å overprøve forvaltningens frie skjønn.
- (42) Det fremgår uttrykkelig av Oslo kommunes klagenemnds vedtak for A at man som en del av den skjønnsmessige vurderingen av om løyvene burde tilbakekalles har sett hen til at Høyesterett ikke fant at det var tilstrekkelig behov for å idømme rettighetstap etter straffeloven § 29. Det er ingen rettskildemessige holdepunkter for at kommunen skulle ha plikt til å legge større vekt på straffedommen enn man har gjort.
- (43) Jeg nevner videre at tiden fra løyvene ble tilbakekalt til drosjeeierne kan søke om nytt løyve – fem år etter domfellelse ved betinget dom og fem år etter avsluttet soning av ubetinget dom – blir lenger for A og B – som fikk tilbakekalt løyvene sine høsten 2010 – enn for drosjeeierne i sak 2013/1156.
- (44) Konsekvensene av vedtakene om tilbakekall vil først og fremst være et moment ved vurderingen av om vedtakene er grovt urimelige. Vurderingen av vedtakenes gyldighet må imidlertid gjøres med utgangspunkt i situasjonen da vedtakene ble fattet. Etter mitt syn var det klart ikke grunnlag for å anse vedtakene for ugyldige på grunn av grov urimelighet på vedtakstidspunktene. At andre drosjeeiere oppnår at perioden de taper sine løyver blir kortere enn det som er tilfelle for drosjeeierne i denne saken, medfører ikke at vedtakene i denne saken blir ugyldige.
- (45) Jeg kan ikke se at det foreligger andre særlige forhold som skiller vedtakene om tilbakekall av As og Bs drosjeløyver fra vedtakene i sak 2013/1156.

- (46) Det følger da av det jeg allerede har nevnt at anken ikke kan føre frem.
- (47) Oslo kommune har fått fullt medhold og ble ved lagmannsrettens dom tilkjent sakskostnader for tingretten og lagmannsretten. Denne avgjørelsen er jeg enig i. I samsvar med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 må Oslo kommune også tilkjennes sakskostnader for Høyesterett, idet jeg ikke finner grunn til å gjøre unntak etter paragrafens tredje ledd.
- (48) Oslo kommune har innlevert en saksomkostningsoppgave på 81 340 kroner, hvorav 75 100 kroner er salær. Jeg finner kostnadene nødvendige. A og B pålegges å betale 40 670 kroner hver i sakskostnader til Oslo kommune.
- (49) Jeg stemmer for denne

## D O M :

1. Ankene forkastes.
  2. I sakskostnader for Høyesterett betaler A til Oslo kommune 40 670 – førtitusensekshundreogsytti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
  3. I sakskostnader for Høyesterett betaler B til Oslo kommune 40 670 – førtitusensekshundreogsytti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
- (50) Dommer **Noer:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (51) Dommer **Matheson:** Likeså.
- (52) Dommer **Falkanger:** Likeså.
- (53) Dommer **Endresen:** Likeså.

(54) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Ankene forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler A til Oslo kommune 40 670 – førtitusensekshundreogsytti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
3. I sakskostnader for Høyesterett betaler B til Oslo kommune 40 670 – førtitusensekshundreogsytti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

Riktig utskrift bekreftes: