



NORGES HØYESTERETT

Den 27. mars 2014 avsa Høyesterett dom i

HR-2014-00630-A, (sak nr. 2013/1156), sivil sak, anke over dom,

I.

A

(advokat Anders Christensen – til prøve)

mot

Oslo kommune

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

II.

Oslo kommune

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

mot

B

(advokat Anders Christensen – til prøve)

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

- (1) Dommer **Noer**: Saken gjelder gyldigheten av to vedtak om tilbakekall av drosjeløyver, og reiser særlig spørsmål om vedtakene skal settes til side som følge av myndighetsmisbruk.
- (2) I 2003 gjennomførte politiet og skatteetaten en større aksjon med blant annet bokettersyn og ransaking rettet mot drosjenæringen i Oslo. Aksjonen avdekket at en rekke drosjeeiere hadde gjort seg skyldige i skatte- og avgiftsunndragelser. Bokettersynet gjaldt årene 2000–2002, og viste at en omsetning på om lag 500 millioner kroner ikke var oppgitt til skattemyndighetene, og at om lag 350 drosjeeiere hadde vært involvert i virksomheten. Det var blitt utbetalt svart lønn på mer enn 50 000 kroner per år til vel 600 sjåførere, totalt om lag 116 millioner kroner, og det var blitt operert med såkalte "svarte løyver".

- (3) Det er anslått at ligningsmyndighetene i årene 2004–2007 brukte rundt 88 årsverk og 32 millioner kroner på kontroll og oppfølging av de aktuelle drosjeeierne, jf. redegjørelsen i Rt. 2009 side 14 avsnitt 14. Drosjeeierne – herunder B og A – ble funnet skyldige i skattesvik for så vidt gjaldt deres egen inntekt og ble ilagt straffeskatt på 60 prosent for dette. På grunn av forbudet mot dobbeltforfølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjonen ble det ikke tatt ut tiltale for dette. Men i de mest alvorlige sakene ble det reist straffesak for overtredelse av ligningslovens regler om å gi uriktige eller ufullstendige opplysninger til skattemyndighetene, og for overtredelse av regnskapslovens bestemmelser om unnlatt regnskapsføring. Dette har per i dag resultert i straffedommer og vedtatte forelegg mot vel 190 drosjeeiere.
- (4) Kommunen fikk kjennskap til den enkelte drosjeeiers forhold ved oversendelse av forelegg og straffedommer, og tok da opp til vurdering tilbakekall av drosjeløyvene til de av drosjeeierne som kommunen mente hadde begått de grovste overtredelsene. De private parter i denne saken er en del av dette sakskomplekset.
- (5) B
- (6) B ble ved Oslo tingretts tilståelsesdom av 27. mars 2009 dømt til fengsel i 90 dager med utsatt soning i en prøvetid på to år, samt til å betale en bot på 8 000 kroner.
- (7) Domfellelsen gjaldt at han i årene 2000 og 2001 hadde unnlatt å regnskapsføre omsetning på 1 299 896 kroner og for å ha oppgitt for lave lønnsinntekter til sine sjåførere med i alt 767 734 kroner. Tingretten fant at B hadde handlet uaktsomt ved den feilaktige bokføringen av omsetningen, og grovt uaktsomt ved underreporteringen av sjåførenes lønnsinntekter. Straffen var i samsvar med påtalemyndighetens forslag, og tok hensyn til Bs tilståelse.
- (8) Etter dommen varslet kommunen B om mulig tilbakekall av drosjeløyvet. Vedtak om tilbakekall ble fattet 15. august 2011, med iverksetting én måned seinere.
- (9) B påklaget vedtaket til Oslo kommunes klagenemnd og krevde samtidig utsatt iverksetting av løyveinndragningen. Oslo byfogdembete tok ikke kravet om midlertidig forføyning til følge. B anket til Borgarting lagmannsrett, som 23. desember 2011 avsa kjennelse for at han hadde rett til å beholde løyvet til saken var avgjort av klageinstansen. Anke fra kommunen til Høyesteretts ankeutvalg ble forkastet ved ankeutvalgets kjennelse 15. februar 2012, jf. Rt. 2012 side 277.
- (10) Klagenemnda fattet vedtak i saken 11. september 2012. Bs klage ble ikke gitt medhold.
- (11) A
- (12) A ble ved Oslo tingretts tilståelsesdom av 5. mai 2009 dømt til fengsel i 85 dager med utsatt soning i en prøvetid på to år, samt til å betale en bot på 9 000 kroner.
- (13) Domfellelsen gjaldt at han i årene 2000 og 2001 hadde unnlatt å regnskapsføre omsetning med 249 817 kroner, og at han i årene 2000–2002 hadde oppgitt for lave lønnsinntekter til sine sjåførere med i alt 1 522 821 kroner. Tingretten fant at A hadde handlet grovt

uaktsomt. Straffen var i samsvar med påtalemyndighetens forslag, og tok hensyn til As tilståelse.

- (14) Etter dommen varslet kommunen A om mulig tilbakekall av hans ni drosjeløyver. Vedtak om tilbakekall ble fattet 3. november 2011, med iverksetting én måned seinere.
- (15) A påklaget vedtaket og krevde samtidig utsatt iverksetting. Oslo byfogdembete tok ved kjennelse 30. januar 2012 kravet om midlertidig forføyning til følge. Kommunen anket til Borgarting lagmannsrett, som i kjennelse 14. juni 2012 kom til motsatt resultat. Anke fra A til Høyesteretts ankeutvalg ble forkastet ved ankeutvalgets forenklete kjennelse 12. juli 2012.
- (16) Klagenemnda fattet vedtak i saken 11. september 2012. Heller ikke for A førte klagen fram.
- (17) *Felles for begge*
- (18) B og A reiste sak om gyldigheten av vedtakene ved stevning til Oslo tingrett henholdsvis 21. og 24. september 2012, og krevde samtidig midlertidig forføyning for utsatt iverksetting. Kommunen besluttet som følge av dette at B og A skulle få beholde løyvene til ut oktober 2012.
- (19) Søksmålene fra B og A ble forent til felles behandling av Oslo tingrett, som 26. oktober 2012 avsa dom og kjennelse med slike slutninger:

"DOMSSLUTNING

1. **Bs sak nr. 12-151030TVI-OTIR/08:**
 - 1.1 **Oslo kommunes klagenemnd sitt vedtak av 11.09.2012 om tilbakekall av Bs drosjeløyve 0303 1245 er ugyldig.**
 - 1.2 **Oslo kommune dømmes til å betale sakskostnader til B med kr. 58.107 – femtiåttetusenethundreogssju kroner – innen 2 – to – uker fra forkynning av dommen.**
2. **As sak nr. 12-151747TVI-OTIR/08:**
 - 2.1 **Oslo kommune frifinnes.**
 - 2.2 **A dømmes til å betale sakskostnader til Oslo kommune med kr. 24.700 – tjuefiretusensjuhundre kroner – innen 2 – to – uker fra forkynning av dommen.**

SLUTNING I KJENNELSE

1. **Bs sak nr. 12-151030TVI-OTIR/08:**
 - 1.1 **Iverksettelse av Oslo kommunes klagenemnd sitt vedtak av 11.09.2012 utsettes til rettskraftig dom i Bs sak foreligger.**
 - 1.2 **Sakskostnadsspørsmålet er avgjort ved foranstående domsslutnings pkt 1.2.**
 2. **As sak nr. 12-151747TVI-OTIR/08:**
 - 2.1 **As begjæring om midlertidig forføyning tas ikke til følge.**
 - 2.2 **Sakskostnadsspørsmålet er avgjort ved foranstående domsslutnings pkt. 2.2."**
- (20) Oslo tingrett fant for As del at verken tidsmomentet eller det at han fikk inndratt alle sine ni løyver gjorde vedtaket ugyldig, og frifant kommunen. For Bs del kom tingretten til at

kommunen i for liten grad hadde vektlagt Bs bidrag til opprullingen av drosjesvindelsaken, og at vedtaket var sterkt urimelig og ugyldig. Det ble i kjennelsen bestemt utsatt iverksetting for Bs del slik at han skulle beholde løyvet inntil rettskraftig dom i saken.

- (21) Oslo kommune anket dommen og kjennelsen i Bs sak til Borgarting lagmannsrett, og A påanket dommen i sin sak. Også for lagmannsretten ble sakene behandlet samlet.
- (22) Borgarting lagmannsrett avsa 11. april 2013 dom og kjennelse med slike slutninger:

"DOMSSLUTNING

Sak nr. 12-151747TVI-OTIR/08 (A):

1. **Anken forkastes.**
2. **I sakskostnader for lagmannsretten betaler A 20 800 – tyvetusenåttehundre – kroner til Oslo kommune innen to uker fra forkynnelsen av dommen.**

Sak nr. 12-151030TVI-OTIR/08 (B)

1. **Anken forkastes.**
2. **I sakskostnader for lagmannsretten betaler Oslo kommune 37 953 – trettisytusenåttifemtitte – kroner til B innen to uker fra forkynnelsen av dommen.**

SLUTNING I KJENNELSE

Sak nr. 12-151030TVI-OTIR/08 (B)

Anken forkastes."

- (23) Borgarting lagmannsrett kom enstemmig til at verken tidsforløpet, rettspraksis om tilbakekall for andre yrkesgrupper, økonomiske konsekvenser eller antall løyver gjorde vedtaket grovt urimelig for As del. I Bs sak delte retten seg i et flertall og et mindretall. Flertallet på to dommere fant at Bs bidrag til oppklaringen av saken sammen med tidsmomentet gjorde vedtaket støtende og sterkt urimelig, og at vedtaket derfor var ugyldig. Mindretallet la vekt på at det skal svært mye til for å sette til side et vedtak som grovt urimelig, og at terskelen for slik tilsidesettelse ikke var nådd her. Lagmannsretten forkastet enstemmig kommunens anke over at det var gitt utsatt iverksetting i Bs sak.
- (24) A anket Borgarting lagmannsretts dom. Han gjorde gjeldende at lagmannsretten uriktig hadde kommet til at han var domfelt for en alvorlig lovovertrædelse i yrkestransportforskriftens forstand, og at vedtaket uansett var ugyldig som følge av myndighetsmisbruk. Oslo kommune anket lagmannsrettens dom i saken mot B.
- (25) Høyesteretts ankeutvalg traff 27. juli 2013 slik beslutning:

"Anken fra Oslo kommune tillates fremmet.

Anken fra A tillates fremmet for så vidt gjelder spørsmålet om vedtaket om tilbakekall av drosjeløyve er ugyldig som følge den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk. For øvrig tillates ikke anken fra A fremmet."

- (26) Saken er behandlet sammen med sak nr. 2013/1084, jf. dom av i dag.
- (27) *Oslo kommune* har i korte trekk gjort gjeldende:
- (28) Det er rettskraftig avgjort at lovens vilkår for tilbakekall av løyvene er oppfylt. Spørsmålet om løyvene *bør* tilbakekalles, hører under forvaltningens frie skjønn. Lagmannsrettens flertall går for langt i retning av å foreta en ren hensiktsmessighetsvurdering av behovet for tilbakekall når flertallet konkluderer med at vedtaket i Bs sak er ugyldig. Selve behovsvurderingen ligger i kjernen av forvaltningens skjønnskompetanse, og terskelen for å overprøve denne vurderingen er svært høy.
- (29) Klagenemnda har i tilbakekallsvedtaket vurdert alle sider av saken. Når det ikke er noe å si på kommunens fremgangsmåte eller relevansen av de hensyn som er vektlagt, skal det svært mye til for å konstatere grov urimelighet. At man er uenig i resultatet, gir ikke grunnlag for å sette vedtaket til side, slik lagmannsrettens flertall i realiteten gjør i B-saken. Det kan spørres om det er grunnlag for å operere med et så skjønsmessig og subjektivt kriterium som sterk urimelighet ved siden av de andre og mer objektive kriterier for anvendelse av misbrukslæren som finnes i norsk rett.
- (30) At det har gått lang tid fra de straffbare forhold til tilbakekallsvedtaket ble fattet, er vurdert i klagenemndas vedtak. Tidsbruken skyldes at tilbakekall først vurderes når drosjeeierne ikke kan fremlegge vandelsattest, noe som igjen forutsetter en rettskraftig straffedom.
- (31) Vedtaket er fattet av en politisk sammensatt klagenemnd som er uavhengig av og ikke kan instrueres av kommunen. Også dette har betydning for prøvingsintensiteten.
- (32) For A er anført at kommunen har vurdert og tatt hensyn til alle relevante momenter, og at det har vært omfattende kontradiksjon i behandlingen av saken. Det er ikke feil når kommunen kom til at alle hans ni løyver ble kalt tilbake. Syv av løyvene ble tildelt etter at etterforskningen mot ham hadde startet, og han må ha forstått at han ikke ville fått løyvene dersom han hadde opplyst kommunen om dette.
- (33) For B er anført at det at han bidro til oppklaring av saken, er vurdert i vedtaket, men klagenemnda fant at dette ikke kunne veie opp for at B er dømt for et alvorlig forhold direkte knyttet til virksomheten som drosjeeier. Det er fra kommunens side pekt på at B først ga forklaring etter at det var foretatt bokettersyn hos ham. Klagenemndas konkrete avveining er ikke støtende eller grovt urimelig.
- (34) Oslo kommune har lagt ned slik påstand:

"I sak I overfor A

1. Anken forkastes.
2. Oslo kommune tilkjennes sakens kostnader for Høyesterett.

I sak II overfor B

1. Oslo kommune frifinnes.
2. Oslo kommune tilkjennes sakens kostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett."

- (35) *B og A* har i korte trekk gjort gjeldende:
- (36) Vedtakene er ugyldige som følge av myndighetsmisbruk. Det er grovt urimelig og åpenbart støtende at drosjeeierne fratas sine løyver etter at de har betalt tilleggsskatt, tilleggsavgift og bøter, og etter at de i alle år etter at det straffbare forhold ble avdekket har drevet lovlig. Kriteriene for hvem som fratas løyvene er vilkårlige, blant annet ved at tidspunktet for straffedommen og ikke tidspunktet for den straffbare handling har vært avgjørende for kommunens vurdering.
- (37) Subsidiært anføres at begrunnelsen i vedtaket ikke er tilstrekkelig til å vise at loven er riktig anvendt. Kommunen har i praksis ikke foretatt noen konkret og individuell vurdering, men har tilbakekalt løyvet for alle drosjeeiere som er funnet skyldig i å ha unnlatt å oppgi over 1,1 million kroner i omsetning og lønnsutgifter.
- (38) Vedtakene er uansett ikke i tråd med yrkestransportlovens formål, som er å sikre at den som har løyve er skikket til å ha det økonomiske og administrative ansvaret for å drive drosjevirkksomhet. Dette formålet er oppnådd gjennom de sanksjoner drosjeeierne har fått mot seg gjennom ligningsbehandlingen og straffesakene, og bransjen drives nå forsvarlig. Det oppnås ikke noe ved å tilbakekalle løyvene mer enn 10 år etter at de straffbare forholdene ble avdekket.
- (39) Kommunen har utvist sterk passivitet ved behandlingen av sakene og kan ikke skyldes på påtalemyndigheten for at det har gått lang tid. Kommunen kunne for eksempel ha sørget for at forholdene ble politianmeldt tidligere.
- (40) Praksis ved tilbakekall av autorisasjon i andre bransjer, blant annet for leger og advokater, viser at det der skal mer til for tilbakekall. Hensynet bak regelsettene er de samme, og det er urimelig at reglene praktiseres forskjellig.
- (41) Ved vurderingen skulle kommunen ha lagt vekt på at en stor andel av det beløp som ikke er rapportert til skattemyndighetene, er lønn for sjåførene. Dette er utgiftsposter for drosjeeierne, og den manglende innrapporteringen førte til at de betalte mer skatt enn de ellers ville gjort.
- (42) Spesielt for *As sak* er anført at vedtaket er særlig inngripende ved at han fratas hele ni løyver. Vedtaket er dessuten ugjenkallelig, siden kommunen nå har endret praksis og bare tildeler ett løyve til hver drosjeeier. På grunn av dårlig helse er A ute av stand til å kjøre drosje og fratakelse av løyvene innebærer at han må over på trygdeytelser.
- (43) Spesielt for *Bs sak* er anført at det er lagt for liten vekt på den sentrale betydning som hans forklaring hadde for oppklaringen av saken. At han valgte å forklare seg, har vært en stor personlig belastning for ham.
- (44) A har lagt ned slik påstand:
- "1. Vedtak av 11. september 2012 om tilbakekall av drosjeløyve 0303 3683, 0303 3004, 0303 3000, 0303 3001, 0303 3002, 0303 3003, 0303 3686, 0303 4383 og 0303 4386 kjennes ugyldig.
 2. A/det offentlige tilkjennes sakens omkostninger."

(45) B har lagt ned slik påstand:

"1. **Kommunens anke over dom fra Borgarting lagmannsrett av 11. april 2013 forkastes.**

2. **B/det offentlige tilkjennes sakens omkostninger."**

(46) *Mitt syn på saken*

(47) Spørsmålet er om Oslo kommunes vedtak om å inndra drosjeløyvene til B og A, er ugyldige. Bakgrunnen for vedtakene er straffedommene mot de to, hvor B ble dømt for unnlatt regnskapsføring av omsetning og lønn med til sammen 2,067 millioner kroner, mens samlet beløp for As del var 1,817 millioner kroner.

(48) Hjemmelen for å frata en drosjeeier løyvet er yrkestransportlova § 29 første ledd, som åpner for tilbakekall av løyve når løyvehaveren "ikkje lenger fyller dei krava som er sette i forskrifter og vilkår". Det er et absolutt krav for å få løyve at søkeren har "god vandel", jf. loven § 4 andre ledd bokstav a. I forskrift til yrkestransportlova av 26. mars 2003 nr. 401 § 6 andre ledd er det fastsatt at den som har begått en "alvorlig lovovertrødelse" ikke kan anses å ha god vandel. Kommunen skal kontrollere at vandelskravet er oppfylt ved å kreve politiattest hvert femte år, jf. § 6 tredje ledd. For en nærmere gjennomgang av regelverket og bakgrunnen for dette, viser jeg til Høyesteretts dom i Rt. 2010 side 376 avsnitt 29–36.

(49) Kommunen har fulgt den praksis at drosjeeiernes vandel avgjøres av vandelsattesten. En betinget dom vil fremgå av vandelsattesten i fem år, men strykes deretter, jf. strafferegistreringsloven § 6 første ledd nr. 6. Drosjeeiere som fratas løyvet etter en slik straffedom, kan derfor søke om nytt løyve når det har gått fem år etter domfellelsen. De beholder ansienniteten som løyvehaver og har derfor – etter det opplyste – gode muligheter for å få tildelt ledig løyve relativt raskt.

(50) Det er i vår sak rettskraftig avgjort at B og A har gjort seg skyldige i alvorlige lovovertrødelse, og at lovens vilkår for tilbakekall av løyvene er oppfylt. Men det følger av Rt. 2010 side 376 avsnitt 50 at kommunen også må vurdere om løyvene skal tilbakekalles. Denne vurderingen hører under kommunens frie skjønn, og kan bare underkjennes av domstolene dersom det er feil ved faktum eller saksbehandling, eller dersom skjønnet ikke er tilstrekkelig bredt og saklig eller er åpenbart urimelig, jf. Rt. 2012 side 1985 avsnitt 142.

(51) A har anført at vedtaket for hans del er ugyldig som følge av *mangelfull begrunnelse*, jf. forvaltningsloven § 25. Det er anført at klagenemnda har gitt en standardbegrunnelse som på viktige punkter er lik for alle, og at dette viser at det ikke er foretatt noen individuell vurdering.

(52) Om kravene til begrunnelse av vedtak viser jeg til Rt. 2011 side 111 avsnitt 50–52, hvor det blant annet går fram at begrunnelseskravet må ses i sammenheng med hvor inngripende vedtaket er. Etter min oppfatning må et forvaltningsorgan i situasjoner der man står overfor massevedtak, kunne søke en viss standardisering og forfatte vedtakene over samme lest. Dette må gjelde selv om det er snakk om inngripende vedtak overfor den enkelte. Begrunnelsen i våre to saker er langt på vei den samme, men det fremgår samtidig klart at det er foretatt individuelle vurderinger av forhold som er særegne i den

enkelte sak og som den enkelte løyvehaver særskilt har påberopt. Jeg finner det derfor klart at begrunnelsen tilfredsstiller lovens krav.

- (53) B og A har videre anført at vedtakene er ugyldige som følge av ulike former for *myndighetsmisbruk*.
- (54) Kommunens vurdering av om den skal bruke sin kompetanse til å tilbakekalle løyvene når vilkårene for dette er oppfylt, hører som nevnt under kommunens frie skjønn, jf. Rt. 2010 side 376 avsnitt 41. Bakgrunnen for den begrensede domstolsprøvingen her, er at det ikke er oppstilt konkrete vilkår eller retningslinjer for vurderingen. Det er da i tråd med de grunnleggende maktfordelingsprinsipper at domstolene ikke overprøver selve hensiktsmessighetsvurderingen. En tilsidesettelse av skjønnet krever derfor mer enn at domstolen etter sin egen vurdering ville kommet til et annet resultat. Domstolen må nøye seg med å "kontrollere at forvaltningsmyndighetene ikke overskrider grensene for sin myndighet eller misbruker sin makt", jf. Forvaltningslovkomiteens innstilling, NUT-1958-3, side 376.
- (55) B og A har som grunnlag for å påstå ugyldighet på grunn av myndighetsmisbruk, for det første anført at det er tatt *utenforliggende hensyn* ved at det er lagt avgjørende vekt på andre formål enn det vandelskravet er ment å ivareta. Etter deres syn er vedtakene i realiteten en straffereaksjon begrunnet i allmenne hensyn, noe loven ikke åpner for.
- (56) Loven definerer ikke uttrykkelig hva som er formålet med vandelskravet, og heller ikke forarbeidene gir direkte uttrykk for dette, jf. Rt. 2010 side 376 avsnitt 34–36 med videre henvisninger. Men etter mitt syn ligger det i dagen at hjemmelen for tilbakekall av løyver ved alvorlig lovovertrødelse ikke bare er gitt for å ivareta skikketheten hos den enkelte løyvehaver, men også for å kunne sikre at næringen som helhet drives på en lovlig og forsvarlig måte.
- (57) Jeg minner her om at utgangspunktet for tilbakekallet av løyvene, var særdeles omfattende økonomiske misligheter i drosjenæringen i Oslo. Det synes nå å være ryddet opp i bransjen, og B og A – etter det som er opplyst – drev sin virksomhet uten anmerkninger i årene etter drosjesvindelsaken. Men det at den enkelte gjør opp for seg og at bransjen opptrer i samsvar med loven, må være normalsituasjonen, jf. til sammenligning Rt. 2009 side 14 avsnitt 20. Hvis kommunen mener at det til tross for dette er nødvendig med tilbakekall av løyver for å sikre at den enkelte sjåfør og næringen etterlever regelverket for framtida, er det et formål som ligger innenfor lovens og løyveordningens ramme.
- (58) Anførselen om at det er tatt utenforliggende hensyn, kan derfor ikke føre fram.
- (59) Videre er det hevdet at vedtakene er ugyldige som følge av *vilkårlighet*, siden det ikke er foretatt noe skjønn. Det anføres at grensen for hvem som ble fratatt løyve dermed er satt tilfeldig.
- (60) Kommunen valgte å ha som et slags "inngangskriterium" for tilbakekall at samlet underrapportert beløp oversteg 1,1 million kroner. Dette var grensen påtalemyndigheten hadde satt som skille mellom drosjeeiere som fikk sin sak avgjort ved forelegg og drosjeeiere som måtte møte i straffesak i retten.

- (61) Forvaltningsorganer må kunne sette opp visse retningslinjer for skjønnet for behandlingen av likeartede saker. At kommunen her valgte å trekke en grense slik at den bare vurderte tilbakekall av løyvene til de som hadde foretatt de beløpsmessig sett groveste overtredelsene, kan ikke anses vilkårlig. Og det at de fleste som havnet i denne kategorien rent faktisk fikk sine løyver tilbakekalt, er ikke det samme som at klagenemnda ikke har foretatt noe skjønn. Det må – innenfor de formål løyveordningen er ment å ivareta – være fullt forsvarlig at kommunen legger stor vekt på størrelsen på det underrapporterte beløpet og at andre momenter tillegges mer begrenset vekt.
- (62) Påstanden om vilkårlighet kan derfor ikke føre fram.
- (63) Til støtte for påstanden om ugyldighet har B og A også anført at vedtakene er *grovt urimelige*. De har pekt på at det nå er om lag 12 år siden de straffbare forholdene fant sted, og at det gikk ni år fra etterforskningen startet og til endelig klagevedtak i saken. Det anføres at tidsbruken i seg selv gjør vedtakene grovt urimelige.
- (64) Jeg er enig i at det er uheldig at det har tatt så lang tid å behandle sakene. Hovedårsaken til dette synes å være tre forhold. For det første at etterforskningen av de straffbare forholdene tok lang tid. For det andre at regelverket er praktisert slik at løyve først kalles tilbake når drosjeeier er dømt eller har vedtatt forelegg for en alvorlig lovovertrødelse. Og for det tredje at kommunen ikke fikk kunnskap om den enkelte løyvehavers overtredelser før etter at påtalemyndigheten hadde oversendt dommen i den enkelte sak, jf. påtaleinstruksen § 5-5.
- (65) Den første tidsperioden gjelder altså fram til straffedommene ble avsagt. Dommen mot B falt i mars 2009 og mot A i mai 2009. At det tok så lang tid fra etterforskningen startet til domfellelse, har sammenheng med at det dreide seg om opprulling av omfattende virksomhet med mange involverte, jf. vurderingen til Høyesterett i en av sakene i komplekset i Rt. 2009 side 14 avsnitt 21. Selv om tidsbruken er uheldig, må det ses hen til at dette er søkt kompensert overfor den enkelte løyvehaver ved mildere straffer enn det som ellers ville blitt påstått. Og både for B og A er det lagt til grunn at kommunen ikke på noe tidspunkt har formidlet at de ville få beholde løyvene sine. Etter mitt syn kan det da bare legges begrenset vekt på den forsinkelsen som skyldes behandlingen av straffesakene ved rimelighetsvurderingen.
- (66) Den andre tidsperioden er fra domfellelsene og til kommunen traff vedtak om tilbakekall. Av betydning her er at både B og A ble varslet av kommunen om mulig tilbakekall av drosjeløyvet om lag fire måneder etter domfellelsene. I perioden fram til vedtakene ble truffet, var det omfattende kontakt mellom partene, og jeg kan ikke se at det er påvist at saksbehandlingen tok urimelig lang tid. Kommunen traff som nevnt vedtak i henholdsvis august og november 2011 og klagenemndas avgjørelse kom i september 2012.
- (67) Jeg peker dessuten på at tidsbruken har gjort at drosjeeierne i alle år etter at de straffbare forholdene ble avdekket, har kunnet fortsette sin virksomhet, og har hatt mulighet for å innrette seg på et mulig seinere tilbakekall av løyvene. Dessuten har tidsbruken gjort den reelle inndragningsperioden kortere, siden drosjeeierne har mulighet for å søke om nytt løyve fem år etter domfellelsen.

- (68) Betydningen av tidsforløpet er drøftet og vurdert av klagenemnda. Jeg kan ikke se at tidsbruken har en slik karakter at dette – isolert sett – kan føre til at vedtakene anses grovt urimelige.
- (69) B og A har videre til støtte for påstanden om grov urimelighet, anført at praksis overfor andre yrkesutøvere som har begått straffbare forhold, er mindre streng enn i sakene her. Det er vist til eksempler på at leger og advokater som er straffedømt, har fått beholde sin autorisasjon med den begrunnelse at forholdene lå langt tilbake i tid, blant annet Rt. 2007 side 439 avsnitt 44–47.
- (70) Etter mitt syn er det ikke uten videre slik at løyvesakene er sammenlignbare med saker om tilbakekall av autorisasjon i de frie yrker. Som påpekt i lagmannsrettens dom, vurderes sakstypene etter ulikt regelverk og til dels på bakgrunn av ulike hensyn. Heller ikke ulik praktisering av samme regelverk innebærer nødvendigvis usaklig forskjellsbehandling, jf. Rt. 2011 side 111 avsnitt 67 og 68. Særegent for vår sak er at det er svært mange i næringen som har drevet denne typen ulovlig virksomhet. Det gjør behovet for tilbakekall av løyve større enn når det er enkeltstående overtredelser som ikke er ledd i et organisert opplegg.
- (71) Jeg mener derfor at praksis overfor andre yrkesgrupper ikke gir grunnlag for å statuere ugyldighet i sakene her.
- (72) Når det gjelder betydningen av at det ikke ble idømt rettighetstap i straffesaken mot den enkelte løyvehaver, viser jeg til at det ikke ble påstått rettighetstap i straffesakene mot B og A og for øvrig til vurderingen i sak nr. 2013/1084 avsnitt 39–42, som gjelder tilsvarende her.
- (73) Jeg går så over til å se på forhold som er særskilt fremhevet for henholdsvis B og A.
- (74) For As del er det gjort gjeldende at tilbakekallet gjelder hele ni løyver, og at vedtaket er grovt urimelig som følge av dette. Praksis ved tildeling av løyver i Oslo kommune er endret, slik at det nå bare tildeles ett løyve til hver drosjeeier. Det innebærer at han – i motsetning til de andre drosjeeierne – ikke vil kunne få gjenopprettet situasjonen slik den var før tilbakekallet.
- (75) A ble tildelt syv av de ni løyvener i 2004/2005, på et tidspunkt da han må ha vært klar over at myndighetenes bokettersyn og etterforskning pågikk. Han oppga imidlertid ikke noe til løyvemyndighetene om de forhold han seinere ble dømt for, noe som i tilfelle må antas å ville ha ført til at han ikke hadde fått de ekstra løyvener. Det kan da ikke anses urimelig at også disse syv løyvener kalles tilbake. At de to opprinnelige løyvener ble tilbakekalt, skyldes etter det jeg forstår at underrapporteringen knyttet seg til virksomhet utøvd under begge løyver. Det at regelverket seinere er endret slik at man bare får tildelt ett løyve, gjelder generelt for alle og kan ikke gjøre tilbakekallet av de to løyvener grovt urimelig, selv om det rammer A hardt.
- (76) For Bs del er det vist til at han som den eneste av de mistenkte tok initiativ til et møte med skattemyndighetene og forklarte seg om den ulovlige praksisen. Han forklarte hvordan skatte- og avgiftsunndragelsene hadde foregått og han vitnet i straffesaken mot den regnskapsføreren som hadde organisert virksomheten. Dette bidro til avdekkingen av

de straffbare forholdene. Det er vist til at han etter dette er blitt truet av andre drosjeeiere og har hatt det vanskelig.

(77) Det er på det rene at klagenemnda har vurdert anførselen. Det heter om dette i vedtaket:

"Klagenemnda har vurdert klagers anførsler om at hans sak består av flere særegne forhold, særlig med hensyn til at han medvirket under etterforskningen av drosjesvindelsaken og at klagers forhold ikke omfatter år 2002, men kan ikke se at disse må være avgjørende for utfallet av saken. Det vises til at klager under straffesaken fikk en noe høyere strafferabatt enn normalt. Løyvemyndigheten kan ikke på samme måte som domstolene differensiere straffereaksjoner, men må foreta en vurdering av om det aktuelle løyvet skal tilbakekalles eller ikke. Klagenemnda anser forholdene i nærværende sak som så alvorlige at løyvet bør tilbakekalles, til tross for at klager har tilstått de forhold saken gjelder og bidratt ved etterforskningen av denne."

(78) Avgjørelsen om å tilbakekalle løyvene til B så mange år etter at forholdene ble avsluttet og til tross for at han bidro til oppklaringen av saken, er streng. Men slik klagenemnda har framhevet, har B gjort seg skyldig i alvorlige overtredelser knyttet til næringen som drosjeeier, og omfanget av overtredelsene ligger godt over det som kommunen hadde satt som grense for å vurdere tilbakekall. Det er videre på det rene at initiativet til møtet med skattemyndighetene først kom etter at det var innledet bokettersyn blant drosjeeierne, og at den tidlige tilståelsen kom ham til gode ved straffutmålingen i straffesaken mot ham.

(79) Som fremhevet av mindretallet i lagmannsretten, kreves det for å sette klagenemndas vedtak til side at det er *grovt* urimelig. Selv om vedtaket rammer B hardt og er strengt, finner jeg for min del ikke at det er grunnlag for å sette klagenemndas vurdering til side.

(80) Min konklusjon er at hverken de enkelte anførte forhold, eller en samlet vurdering av disse, kan lede til at klagenemndas vedtak om tilbakekall av drosjeløyvene til B og A kjennes ugyldige.

(81) Kommunen har vunnet saken helt, og skal etter tvisteloven § 20-2 første ledd ha dekket sine sakskostnader for alle instanser. Jeg har vurdert om det bør gjøres unntak for en eller begge av drosjeeierne, og herunder betydningen av at mange saker er stanset i tingretten i påvente av utfallet i disse sakene, men har kommet til at det ikke er grunnlag for unntak etter § 20-2 tredje ledd. Kommunen har for Høyesterett krevd 102 210 kroner i sakskostnader for de to sakene som er forent til felles behandling. Beløpet settes i samsvar med dette, og slik at hver part må dekke en halvpart hver. I tillegg kommer rettsgebyret.

(82) Jeg stemmer for denne

D O M :

I saken vedrørende B:

1. Oslo kommune frifinnes.
2. I sakskostnader for Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett betaler B til Oslo kommune 45 500 – førtifemtusenfemhundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

3. I sakskostnader for Høyesterett betaler B til Oslo kommune 71 745 – syttientusensyhundreogførtifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

I saken vedrørende A:

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler A til Oslo kommune 51 105 – femtientusenetthundreogfem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

- (83) Dommer **Matheson:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (84) Dommer **Falkanger:** Likeså.
- (85) Kst. dommer **Sæbø:** Likeså.
- (86) Dommer **Endresen:** Likeså.
- (87) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

I saken vedrørende B:

1. Oslo kommune frifinnes.
2. I sakskostnader for Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett betaler B til Oslo kommune 45 500 – førtifemtusenfemhundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.
3. I sakskostnader for Høyesterett betaler B til Oslo kommune 71 745 – syttientusensyhundreogførtifem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

I saken vedrørende A

1. Anken forkastes.

2. I sakskostnader for Høyesterett betaler A til Oslo kommune 51 105 – femtientusenetthundreogfem – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

Riktig utskrift bekreftes: