

Forhåndsvarsel ved illeggelse av forbud mot bruk av motorvogn

27.4.2021 (2020/4862)

Saken gjelder manglende forhåndsvarsel før det ble fattet vedtak om bruksforbud for motorvogn.

Ombudsmannen er kommet til at politidistriktet brøt forvaltningslovens plikt til å forhåndsvarsle parten. Unntaket fra varslingsplikten for tilfeller der varsling kan medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres kom ikke til anvendelse, da gjennomføringen av vedtaket kunne sikres på annen måte. Politidirektoratet skulle påpekt den manglende forhåndsvarslingen ved deres klagebehandling av saken.

Da feilen også ser ut til å omfatte mange andre saker ber ombudsmannen Politidirektoratet sørge for at politidistriktene følger reglene om forhåndsvarsling i saker om bruksforbud.

Sakens bakgrunn

Nordland politidistrikt vedtok 31. juli 2019 bruksforbud for As (klagerens) bil i medhold av vegtrafikkloven (vtrl.) § 36 nr. 2 c). Dette innebar inndragning av bilens kjennemerker og vognkort for en periode på ett år. Begrunnelsen for bruksforbudet var at klageren regelmessig skulle ha overlatt bilen til samboeren som ikke hadde førerett. Vedtaket ble fattet uten forhåndsvarsel etter forvaltningsloven (fvl.) § 16.

Vedtaket ble påklaget til Politidirektoratet, som 15. september 2020 opprettholdt bruksforbudet. Politidirektoratet vurderte klagerens anførsler om manglende forhåndsvarsling slik:

«Politidirektoratet viser til forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav a, som gir hjemmel til å unnlate forhåndsvarsel dersom det «vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres».

Et av hensynene som begrunner bruksforbudsreglene, er å hindre at eier av kjøretøyet det skal nedlegges eller er nedlagt bruksforbud mot, skal kunne omgå reglene ved å selge og kjøpe seg et nytt kjøretøy. Det var derfor riktig av Nordland politidistrikt ikke å sende ut forhåndsvarsel i denne saken. Videre vises det til at klager har anledning til å ivareta sine interesser ved å klage på vedtaket og få det overprøvd av Politidirektoratet.»

Klagerens advokat brakte deretter saken inn for ombudsmannen.

Våre undersøkelser

Ombudsmannen fant grunn til å undersøke Politidirektoratets standpunkt om at det var «riktig» av Nordland politidistrikt ikke å forhåndsvarsle klageren om vedtaket om bruksforbud.

Vi stilte Politidirektoratet følgende spørsmål:

1. Kunne gjennomføringen av bruksforbudet vært tilstrekkelig sikret til tross for forhåndsvarsling, enten ved illeggelse av midlertidig bruksforbud fram til vedtak i saken etter vtrl. § 36 nr. 5 andre ledd, eller ved å i forhåndsvarselet vise til at bruksforbud kan ilegges selv om bilen overdras før vedtak i saken?
2. Var det riktig å unnlate forhåndsvarsling etter fvl. § 16 tredje ledd bokstav a andre alternativ
3. Dersom forhåndsvarsel skulle vært gitt, hvordan vil Politidirektoratet sikre at politiet gir forhåndsvarsel i tråd med regelverket før vedtak treffes i slike saker? Kan det eventuelt være grunn til å supplere eller korrigere rutiner, retningslinjer eller veiledere på området?

Direktoratet svarte blant annet:

«Politidirektoratet erfarer at det i mange av klagesakene om vedtak om bruksforbud som kommer inn er unnlatt forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd. Det har vi også i mange tilfeller godtatt. Tanken bak har vært å hindre omgåelse av bruksforbudet, og å beskytte godtroende tredjepersoner. Man vil unngå at eier selger bilen videre til slik godtroende tredjeperson for å omgå bruksforbudet før dette ilegges, og at tredjeperson sitter igjen med en bil med bruksforbud som vedkommende ikke kunne vite om på forhånd.

Politidirektoratet ser imidlertid at dette i mange tilfeller kan ivaretas ved å ilegge bruksforbud etter vegtrafikkloven § 36 nr. 5 andre ledd frem til vedtak fattes. Slik kan man hindre omgåelse av bruksforbudet, samtidig som man følger forvaltningslovens hovedregel om forhåndsvarsling.

Forutsetningen er slik vi ser det at bruksforbud etter vegtrafikkloven § 36 nr. 5 andre ledd kan registreres av Statens Vegvesen i Kjøretøyinfo for å hindre omgåelse og verne tredjeperson i perioden før det treffes vedtak om bruksforbud etter § 36 nr. 2. Vi har fått oversendt rutinene for behandling av bruksforbudsaker i Oslo politidistrikt, og fremgangsmåten der er at når påtalejurist treffer vedtak om eller opphever bruksforbud, sendes det til Statens Vegvesen, som legger opplysningene inn i Kjøretøyinfo.

...

I denne saken kan det være at det hadde vært riktig å ilegge bruksforbud etter vegtrafikkloven § 36 nr. 5 andre ledd i et forhåndsvarsel. Vi mener likevel at det ikke har hatt betydning for denne sakens utfall.»

Det er redegjort noe nærmere for direktoratets svar nedenfor under ombudsmannens syn på saken.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

Fvl. § 16 første ledd bestemmer at en part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Retten til å motta forhåndsvarsel er en grunnleggende rettighet, som skal gi parten anledning til å komme med sitt syn før et vedtak treffes. Bestemmelsen skal blant annet sikre at forvaltningens avgjørelsesgrunnlag blir riktig, jf. også fvl. § 17.

Fvl. § 16 tredje ledd bokstavene a til c stiller opp unntak fra hovedregelen om forhåndsvarsling. Det aktuelle unntaket for forhåndsvarsling i denne saken er regulert i bokstav a, som lyder slik:

«Forhåndsvarsling kan unnlates dersom:

a) slik varsling [...] vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres»

Unntaket vil være aktuelt hvor det skal foretas kontroll eller fastsettes forbud som en kan regne med at parten kan ville søke å omgå eller motvirke dersom han eller hun får vite om det på forhånd, jf. kommentarene til bestemmelsen på Gyldendal rettsdata.

Vurderingen må basere seg på forholdene i den aktuelle saken. Formuleringen «vil medføre fare» taler videre for at det må foreligge konkrete holdepunkter for at et forhåndsvarsel vil kunne føre til at vedtaket ikke kan gjennomføres, sml. ombudsmannens uttalelse 2. desember 2013 (SOM-2012-2823).

Vegtrafikkloven § 36 nr. 5 oppstiller to regler i første og andre ledd for å sikre at bruksforbud kan gjennomføres. Bestemmelsen lyder slik:

«5. Dersom kjøretøyet blir overdratt til andre etter at betingelsene for å forby bruken av det etter nr. 2 og nr. 4 forelå, kan forbud mot bruk også nedlegges mot eller opprettholdes overfor den som får kjøretøyet overdratt til seg.

Finner politiet grunn til å anta at bruken av kjøretøyet vil bli forbudt i medhold av nr. 2 eller nr. 4, kan politiet midlertidig forby bruken av kjøretøyet inntil vedtak kan fattes etter nr. 2 eller nr. 4.»

Formålet med første ledd er å hindre eier i å omgå et bruksforbud ved å selge kjøretøyet og kjøpe et tilsvarende kjøretøy for pengene, jf. spesialmerknadene til bestemmelsen i Ot.prp.nr.78

(1978-1979). Midlertidig bruksforbud etter andre ledd kan bidra til å sikre at bilen ikke brukes frem til vedtaket om bruksforbud blir truffet.

2. Kunne forhåndsvarsling unnlates i denne saken?

Det er klart at klageren ikke hadde uttalt seg i saken. Politiet hadde derfor plikt til å forhåndsvarsele, jf. fvl. § 16 første ledd, med mindre det kunne unnlates fordi en slik varsling ville medføre fare for at vedtaket ikke kunne gjennomføres, jf. unntaket i § 16 tredje ledd bokstav a).

I vedtaket mente Politidirektoratet at vilkårene i unntaksbestemmelsen var oppfylt, på grunn av risikoen for at eier av kjøretøyet skulle omgå reglene om bruksforbud ved å selge bilen og kjøpe seg en ny. Muligheten til å ilegge bruksforbud gjelder kun det kjøretøyet som er brukt ulovlig, jf. vegtrafikkloven § 36 nr. 2 c).

I svaret til ombudsmannen opplyser direktoratet imidlertid at hensynet til en eventuell godtroende kjøper «kan ivaretas ved å ilegge bruksforbud etter vegtrafikkloven § 36 nr. 5 andre ledd frem til vedtak fattes», og at man slik kan «hindre omgåelse av forbudet samtidig som man følger forvaltningslovens hovedregel om forhåndsvarsling». Direktoratet mente at det i denne saken «kan være» at «det hadde vært riktig å ilegge bruksforbud etter vegtrafikkloven § 36 nr. 5 andre ledd i et forhåndsvarsel».

Etter ombudsmannens syn vil det ikke være grunnlag for å gjøre unntak fra plikten til forhåndsvarsel i medhold av fvl. § 16 tredje ledd bokstav a der politiet uten uforholdsmessig ressursbruk kan sikre gjennomføringen av vedtaket på annen måte. Ombudsmannen kan ikke se at det ville medført noen uforholdsmessig ressursbruk å nedlegge midlertidig bruksforbud i en sak som dette, og er derfor kommet til at politiet brøt plikten til forhåndsvarsling i denne saken. Slik ombudsmannen forstår direktoratets svar, er direktoratet langt på vei enig i dette.

Det manglende forhåndsvarselet er kritikkverdig, men gir ikke tilstrekkelig grunn til å anmode direktoratet om å behandle saken på nytt. Den manglende kontradiksjonen må anses reparert gjennom klagebehandlingen i direktoratet.

3. Etterlevelse av plikten til forhåndsvarsling

Ut fra direktoratets svar til ombudsmannen ser det ut til at det er vanlig å unnlate forhåndsvarsel i saker om bruksforbud for motorvogn, og det er derfor sannsynlig at feilen i denne saken også gjøres i andre saker. Ombudsmannen er derfor fornøyd med at Politidirektoratet opplyser at de som følge av denne saken vil vurdere endringer i Håndhevingsinstruks for førerkortsaker m.v. (RPOD-2017-3), punkt 4.2.5 om midlertidig bruksforbud.

Politidirektoratet opplyser at informasjonen om eventuell endring av Håndhevingsinstruksen vil videreformidles til politidistriktene. Slik vi forstår direktoratet tenkes dette gjort både gjennom forvaltningsbrev og på måter som er tilpasset påtalejuristene, som ofte er dem som fatter vedtak om bruksforbud.

Konklusjon

Politidistriktet brøt forvaltningslovens plikt til å forhåndsvarsle parten. Unntaket fra varslingsplikten for tilfeller der varsling medfører fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres kom ikke til anvendelse, da gjennomføringen av vedtaket kunne sikres på annen måte. Politidirektoratet skulle påpekt den manglende forhåndsvarslingen ved deres klagebehandling av saken.

Da feilen ser ut til å omfatte mange saker ber ombudsmannen Politidirektoratet sørge for at politidistriktene følger reglene om forhåndsvarsling i saker om bruksforbud. Direktoratet bes gi en tilbakemelding innen 1. september 2021 på hvilken oppfølging som er gjort og eventuelle videre planlagte tiltak.

27.4.2021 (2020/4862)