

# Oslo politidistrikts behandling av søknad om brukthandelbevilling

16.5.2022 (2022/1212)

Saken gjelder Oslo politidistrikts behandling av en søknad om brukthandelbevilling, jf. brukthandellova § 2. På søknadstidspunktet opplyste Oslo politidistrikt at saken ville ha åtte ukers saksbehandlingstid regnet fra tidspunktet all nødvendig dokumentasjon var mottatt. Søknaden ble ikke behandlet innen fristen, og er fortsatt - ett år og fire måneder etter at den ble sendt til politidistriktet - ikke realitetsbehandlet.

Oslo politidistrikt har brutt saksbehandlingsfristene i brukthandelforskriften og tjenesteloven. Den samlede behandlingstiden er heller ikke i samsvar med forvaltningsloven.

Forsinkelsesmelding ble ikke sendt da åtteukersfristen utløp. Dette var i strid med tjenesteloven. Politidistriktet har heller ikke på et senere tidspunkt sendt skriftlig forsinkelsesmelding, slik det følger av god forvaltningsskikk at forvaltningen plikter å gjøre.

Oslo politidistrikt må nå behandle søknaden. Politidistriktet må også gjennomgå sine rutiner for å sikre at alle søknader om brukthandelbevilling som utgangspunkt behandles innen saksbehandlingstiden på åtte uker.

## Sakens bakgrunn

X AS (heretter X) ved styreleder A fikk 4. november 2020 bevilling fra Oslo politidistrikt til å drive brukthandel i Oslo med klokker og smykker, jf. brukthandellova § 2. Det fremgikk av bevillingen at denne var personlig, ikke kunne overdras og at dersom en annen enn bevillingens innehaver skulle forestå handelen, måtte også han eller hun ha bevilling fra politiet. Videre fremgikk det at X pliktet å rapportere inn opplysninger om kunder til politiet når det ble foretatt kjøp eller tatt inn i kommisjon gjenstander med verdi over 25 000 kroner.

B søkte 3. desember 2020 om å få brukthandelbevilling i X sammen med A. Det fremgikk av søknaden at han allerede jobbet for virksomheten ved å hjelpe A med regelverket, lage rutiner og bistå med praktiske oppgaver. Han oppga i søknaden at det hadde vært lettere for selskapet om han også fikk bevilling, slik at han og A kunne jobbe mer effektivt sammen.

Oslo politidistrikt avviste søknaden 7. desember 2020 under henvisning til at den var mangelfull og ikke kunne behandles. Politidistriktet opplyste at søknaden måtte sendes inn på eget skjema og oppga lenke til dette skjemaet. Det fremgikk av brevet at «saksbehandlingsfristen på åtte uker ikke begynner å løpe før all nødvendig dokumentasjon er mottatt av politiet, jf. tjenesteloven § 11 første ledd». Søknad på riktig skjema ble sendt inn 5. januar 2021.

I midten av juni 2021 gjennomførte politiet stedlig kontroll med X på virksomhetens adresse, jf. brukthandelforskriften § 14. Det ble da funnet mangler ved protokollføringen av foretatte kjøp og salg. Politidistriktet krevde dette rettet og at kundeopplysningene ble rapportert inn på nytt. Under korresponderingen med politidistriktet om protokollføringen etterspurte Xs advokat Andreas Østby status i behandlingen av Bs søknad om bevilling.

X klaget 1. juli 2021 til Oslo politidistrikt over rapporteringspålegget fordi virksomheten mente brukthandelforskriften § 16 ikke ga hjemmel for pålegget. Samtidig opplyste virksomheten at den ville stanse rapporteringen av kundeopplysninger inntil det var avklart om politiets pålegg var lovlig.

I brev 13. august 2021 opplyste Oslo politidistrikt at klagesaken om rapporteringsplikten ville bli oversendt til Politidirektoratet for behandling. Politidistriktet orienterte samtidig om at Bs søknad ikke ville bli avgjort før Politidirektoratet hadde vurdert klagen fra X.

Advokat Østby purret på informasjon om status for bevillingssøknaden 17. september 2021. Denne ble ikke besvart. Han klaget deretter til Sivilombudet over lang saksbehandlingstid.

Sivilombudet tok i første omgang kontakt med Oslo politidistrikt per telefon for å få informasjon om saken. I telefonsamtale 11. november 2021 opplyste politidistriktet at bevillingssøknaden var berostilt i påvente av en praksisavklaring i domstolene. Oslo politidistrikt opplyste til Sivilombudet at de nå ville sende en skriftlig orientering til advokat Østby med nærmere informasjon om årsaken til forsinkelsen og forventet behandlingstid. På denne bakgrunn valgte Sivilombudet i første omgang å avslutte saken.

Advokat Østby klaget imidlertid på ny til Sivilombudet 8. desember 2021. Han viste til at Oslo politidistrikt hadde gitt informasjon om behandlingen av klagen på pålegget om utlevering av opplysninger, og ikke bevillingssøknaden. Han bemerket også at den aktuelle saken for Oslo tingrett som det var vist til, ikke var relevant for bevillingssøknaden.

## Våre undersøkelser

Vi innhentet saksdokumentene og besluttet deretter å undersøke saken nærmere. I brev 3. februar 2022 stilte vi blant annet spørsmål til Oslo politidistrikt om hva som var grunnen til at Bs søknad om brukthandelbevilling ikke ennå var avgjort, om saksbehandlingstiden var i overensstemmelse med fristen i brukthandelforskriften, og om det var sendt ut forsinkelsesmelding(er). Vi ba også om å få opplyst hva som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Oslo politidistrikt for søknader om brukthandelbevilling.

I brev 21. februar 2021 svarte Oslo politidistrikt at årsaken til at Bs søknad ikke ennå var behandlet, var den manglende innrapporteringen av kundeopplysninger fra X. Politidistriktet opplyste at spørsmålet om rapporteringsplikt etter brukthandelforskriften § 16 nylig hadde vært til behandling i en annen sak i Oslo tingrett, og at tingretten i dom 6. desember 2021 konkluderte med at manglende rapportering var straffbart. Politiet hadde avventet avgjørelse i denne straffesaken for å kunne behandle forvaltningsklagen fra X.

Oslo politidistrikt beklaget at det ikke var sendt ut forsinkelsesmelding i bevillingssaken. Politiets saksbehandler hadde imidlertid hatt telefonkontakt med søkeren inntil advokaten tok over saken. Sivilombudets spørsmål om saksbehandlingstiden var i samsvar med brukthandelforskriften, ble ikke besvart. Politidistriktet bemerket ellers at X har godkjent brukthandelbevilling for å drive sin virksomhet, og at Bs bevillingssøknad gjelder endring/godkjenning av ansvarlig for kjøp og salg i virksomheten.

Når det gjaldt gjennomsnittlig saksbehandlingstid for søknader om bevilling, opplyste politidistriktet at de fleste søknadene om brukthandelbevilling blir behandlet innen tre uker. Dette forutsetter at saken er tilstrekkelig opplyst og at brukthandelbevilling kan utstedes. Søknader som avslås, tar vanligvis tre måneder og ved større saksmengder opp til seks måneder. I disse sakene sender politidistriktet ut informasjonsbrev om behandlingstiden.

Advokat Østby kom med merknader til politidistriktets svar. Han viste til at X hadde oppfylt plikten til å rapportere kundeopplysninger fram til rapporteringsplikten ble påklaget 1. juli 2021. Han stilte derfor spørsmål om hvorfor B ikke hadde fått behandlet søknaden sin i perioden før rapporteringen opphørte. Advokaten anførte at klagen over rapporteringsplikten uansett ikke ga politiet grunnlag for å unnlate å behandle søknaden. Ellers opplyste han at gyldigheten av rapporteringspålegget etter brukthandelforskriften § 16 ikke hadde vært et tema under hovedforhandlingen i den nevnte saken i Oslo tingrett.

Oslo politidistrikt innga ikke merknader til advokatens brev.

## Sivilombudets syn på saken

### 1. Saksbehandlingsregler for behandling av søknader om brukthandelbevilling

Den som vil drive handelsvirksomhet med oppkjøp og salg av brukte ting, må ha bevilling (løyve) fra politiet, jf. brukthandellova § 2. Både fysiske og juridiske personer kan søke om å få bevilling. Hvis søkeren er en juridisk person, skal bevillingen gis til foretaket ved en navngitt person som må godkjennes av politiet, jf. brukthandelforskriften § 3 fjerde ledd. Skal en annen enn bevillingshaveren stå for handelen, må han også ha bevilling fra politiet, jf. brukthandelforskriften § 3 tredje ledd.

Saksbehandlingsregler for behandling av søknader om bevilling er gitt i tjenesteloven § 11 og brukthandelforskriften § 3a. Tjenesteloven gjennomfører Norges forpliktelser etter europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF 12. desember 2006 om tjenester i det indre markedet (tjenestedirektivet), som er inntatt i EØS-avtalen. Tjenestedirektivet bestemmer at det skal fastsettes saksbehandlingsfrister for hver enkelt tillatelsesordning. For søknader om brukthandelbevilling er fristen i norsk rett fastsatt til åtte uker, jf. brukthandelforskriften § 3a.

Saksbehandlingsfristen regnes fra den dagen da nødvendig dokumentasjon har kommet inn til ansvarlig myndighet, jf. tjenesteloven § 11 første ledd. Etter å ha mottatt søknad med nødvendig dokumentasjon skal ansvarlig myndighet så raskt som mulig gi søkeren et foreløpig svar. Det foreløpige svaret skal opplyse om fristen som gjelder for saksbehandlingen og klageadgang, jf. tjenesteloven § 11 tredje ledd. Dersom det mangler nødvendig dokumentasjon fra søkeren, skal denne så snart som mulig oppfordres til å gi fullstendig dokumentasjon og opplyses om at saksbehandlingsfristen først løper fra det er gjort.

Etter brukthandelforskriften § 3a skal alle søknader som utgangspunkt behandles innen åtte uker. Fristen kan likevel forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig, jf. tjenesteloven § 11 første ledd annet punktum. Ifølge forarbeidene gir vilkåret «sakens kompleksitet» anvisning på et bredt vurderingstema, jf. Ot.prp.nr.70 (2008-2009) kapittel 11 side 144. Det omfatter ikke bare det forhold at en sak inneholder vanskelige vurderinger, men også at saken krever en større utredning eller konsekvensanalyse. Stor arbeidsbyrde eller underbemanning hos ansvarlig myndighet gir imidlertid ikke grunnlag for fristutsettelse. Når det gjelder lengden på ny frist, fremholder departementet at tjenesteloven § 11 ikke oppstiller noen absolutte krav til hvor lang fristforlengelsen kan være, men at den ikke kan være lenger enn det sakens kompleksitet krever. Etter forvaltningsloven § 11 a er det et krav om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette kravet gjelder også for behandling av søknader om brukthandelbevilling, jf. Ot.prp.nr.70 (2008-2009) kapittel 11 side 144.

Fristforlengelsen skal begrunnes og meddeles søkeren før den opprinnelige fristen er ute, jf. tjenesteloven § 11 første ledd tredje punktum. I forarbeidene står det at begrunnelsen «må være tilstrekkelig utfyllende til at søkeren kan kontrollere at vilkårene for fristutsettelse er til stede» og at ny frist skal oppgis, jf. Ot.prp.nr.70 (2008-2009) kapittel 11 side 144.

## **2. Oslo politidistrikts behandling av Bs søknad om bevilling**

### **2.1 Saksbehandlingstiden**

Sivilombudet legger til grunn at Bs søknad 3. desember 2020 først var sendt inn på riktig måte 5. januar 2021. Fra denne datoen begynte dermed fristen på åtte uker å løpe, jf. tjenesteloven § 11 første ledd første punktum. Søknaden er ennå ikke avgjort, ca. ett år og fire måneder etter at den ble sendt.

I redegjørelsen til Sivilombudet har Oslo politidistrikt opplyst at grunnen til at søknaden ikke ennå er avgjort, er at X unnlater å rapportere kundeopplysninger til politiet og at klagen over pålegget om rapportering først må avgjøres av Politidirektoratet. Politidistriktet har i tillegg bemerket at Bs søknad gjelder en endring av ansvarlig for kjøp og salg i X, og at virksomheten lovlig kan drive sin virksomhet. Sivilombudet forstår dette slik at politidistriktet mener fristen på åtte uker ikke gjelder for søknader om ny bevillingshaver i en virksomhet som allerede har en godkjent bevillingshaver.

Sivilombudet kan ikke se at det foreligger rettslig grunnlag til å forskjellsbehandle en søknad om bevilling for oppstart av brukthandelvirksomhet, og en søknad om godkjenning av ny bevillingshaver i en virksomhet som allerede har godkjent bevilling knyttet til én person. Det følger av brukthandelova og brukthandelforskriften at enhver som skal drive med brukthandel må ha godkjenning av politiet, jf. brukthandelova § 2 første ledd og brukthandelforskriften § 3 tredje ledd. Der en annen enn bevillingshaveren skal stå for handelen, må han også ha bevilling fra politiet, jf. brukthandelforskriften § 3 tredje ledd.

Saksbehandlingsfristen i brukthandelforskriften § 3a gjelder søknad om bevilling som sådan. Oslo politidistrikt opplyste også selv om at fristen for søknaden om endring av brukthandelbevilling var åtte uker i brevet 7. desember 2020. Sivilombudet legger derfor til grunn at saksbehandlingsfristen er den samme for alle søknader om brukthandelbevilling etter forskriftens § 3a.

Advokat Østby har i sine merknader til Sivilombudet opplyst at X rapporterte kundeopplysninger fram til pålegget ble påklaget 1. juli 2021. Merknadene er ikke kommentert fra Oslo politidistrikts side, og Sivilombudet legger derfor disse opplysningene til grunn. Den manglende rapporteringen av kundeopplysninger fra X kan dermed ikke begrunne den manglende saksbehandlingen av søknaden de første seks månedene etter at den var mottatt hos Oslo politidistrikt.

Det er på det rene at saksbehandlingsfristen på åtte uker ikke er overholdt i denne saken, jf. brukthandelforskriften § 3a. Som nevnt, følger det av tjenesteloven § 11 første ledd at forvaltningen har adgang til fristutsettelse én gang hvis «sakens kompleksitet» gjør det nødvendig.

Oslo politidistrikt har ikke gitt en forklaring på hvorfor ikke saken kunne behandles i løpet av fristen på åtte uker. Politidistriktet har heller ikke forklart hvorfor søknaden ikke kunne behandles de påfølgende månedene frem til X klaget over utleveringspålegget. Det er derfor ikke mulig for Sivilombudet å vurdere om det forelå adgang til fristutsettelse på grunn av sakens kompleksitet etter bestemmelsen i tjenesteloven § 11 første ledd. I lys av den begrunnelsen som faktisk er gitt – som knytter seg til Xs manglende rapportering av kundeopplysninger fra 1. juli 2021 – synes det imidlertid ikke å ha foreligget grunnlag for fristutsettelse ved åtteukersfristens utløp.

Sivilombudet finner også grunn til å påpeke at heller ikke berostillelsen av søknaden etter 1. juli 2021 er begrunnet opp mot vilkåret «sakens kompleksitet» i tjenesteloven § 11 første ledd. Oslo politidistrikt har opplyst at bevillingssøknaden ikke kan behandles før klagesaken om rapporteringsplikten er vurdert hos Politidirektoratet. Politidistriktet har ikke begrunnet hvorfor klagesaken må behandles først, og Sivilombudet mener at det ikke er så lett å forstå hvorfor klagesaken må avgjøres før Bs bevillingssøknad kan realitetsbehandles. Sivilombudet mener det fremstår tvilsomt om Xs forvaltningsklage kan frita politidistriktet fra plikten til å behandle søknaden.

Det er fortsatt uklart når bevillingssøknaden vil bli avgjort. I oversendelsesbrevet av saksdokumentene 20. januar 2022, opplyste Oslo politidistrikt at søknaden om brukthandelbevilling ville bli avgjort innen 1. april 2022. Sivilombudet forstår det imidlertid slik at heller ikke denne fristen ble overholdt. Advokat Østby har i brev til Sivilombudet 11. april 2022 opplyst at søknaden fortsatt er under behandling og at Oslo politidistrikt ikke har kunnet opplyse om noen ny frist.

Sivilombudet konkluderer på denne bakgrunn med at Oslo politidistrikt har brutt saksbehandlingsfristen i brukthandelforskriften § 3a første ledd. Politidistriktet har heller ikke godtgjort at det var adgang til fristforlengelse etter tjenesteloven § 11 første ledd annet punktum. Videre medfører unnlatsen av å behandle søknaden i så lang tid som nå har gått, at saken ikke har blitt forberedt og avgjort uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a.

## **2.2 Informasjon til søkeren underveis**

I brev 7. desember 2020 orienterte Oslo politidistrikt om hvilken saksbehandlingsfrist som gjaldt for søknaden, og at fristen først begynte å løpe fra tidspunktet all nødvendig dokumentasjon var mottatt hos politiet. Sivilombudet mener at Oslo politidistrikt på dette tidspunktet oppfylte plikten til å gi den informasjonen til søkeren som var påkrevd etter tjenesteloven § 11 tredje ledd.

Etter at søknaden ble sendt inn på riktig skjema, oppfylte imidlertid ikke Oslo politidistrikt sin informasjonsplikt. Politidistriktet sendte ikke noen skriftlig orientering om forsinkelse da saksbehandlingsfristen på åtte uker utløp. Det ble heller ikke sendt noen forsinkelsesmelding i løpet av de neste månedene.

Først 13. august 2021 ga Oslo politidistrikt skriftlig informasjon om status i saken. Dette ble ikke sendt fra politidistriktet på eget initiativ, men skjedde etter at det var sendt en skriftlig purring fra advokat Østby om status i bevillingssaken. Politidistriktet opplyste da at klagesaken fra X over utleveringspålegget måtte avgjøres av Politidirektoratet før bevillingssøknaden kunne realitetsbehandles. Hvorfor det var nødvendig å få behandlet klagesaken først, ble ikke nærmere forklart. Det ble heller ikke opplyst noen ny saksbehandlingsfrist for søknaden, annet enn at klagen over utleveringspålegget ville bli oversendt til Politidirektoratet. Det var dermed helt uvisst når søknaden kunne forventes avgjort. Dette er uholdbart, og klart i strid med de

prosessuelle garantiene som er gitt i tjenesteloven § 11, som skal sikre forutberegnelighet og rettssikkerhet for søkeren.

Oslo politidistrikt har ikke gitt slik informasjon til søkeren som politidistriktet var forpliktet til å gi etter tjenesteloven § 11 første ledd tredje punktum. Manglende utsending av forsinkelsesmeldinger da saksbehandlingstiden var blitt uforholdsmessig lang, var også i strid med kravene til god forvaltningsskikk.

### **3. Oslo politidistrikts behandling av saker om brukthandelbevilling**

Oslo politidistrikts gjennomsnittlige saksbehandlingstid for søknader om brukthandelbevilling opplyses å være tre uker, forutsatt at sakene er tilstrekkelig opplyst og at brukthandelbevilling kan utstedes. En slik saksbehandlingstid er i samsvar med saksbehandlingsfristen i brukthandelforskriften § 3a.

Oslo Politidistrikt opplyser at behandlingstiden i saker som avslås, vanligvis er tre måneder og ved større saksmengder opp til seks måneder. I slike saker sender politidistriktet ut informasjonsbrev om behandlingstiden.

Sivilombudet finner grunn til å påpeke at hovedregelen er at alle søknader skal behandles innen åtte uker, enten de innvilges eller avslås. Denne fristen er i utgangspunktet absolutt. For at fristen lovlig kan forlenges, må fristforlengelsen begrunnes i sakens kompleksitet. Sivilombudet mener det er uklart om Oslo politidistrikt følger denne saksbehandlingsregelen når det opplyses at søknader som avslås vanligvis tar tre måneder, og ved større saksmengder opp til seks måneder. Det at en søknad avslås kan sikkert i en del tilfeller tilsi at saken er kompleks. Politidistriktet plikter imidlertid å vurdere hvor lang fristforlengelse som er nødvendig i hver enkelt sak, og skal opplyse søkeren om ny frist. Sivilombudet minner samtidig om at fristutsettelse ikke kan begrunnes med stor arbeidsbyrde eller underbemanning hos ansvarlig myndighet.

## **Konklusjon**

Søknaden om brukthandelbevilling har ikke blitt behandlet i samsvar med saksbehandlingsfristen i brukthandelforskriften § 3a. Politidistriktet har heller ikke godtgjort at vilkåret for fristforlengelse var oppfylt, jf. tjenesteloven § 11 første ledd annet punktum. Saksbehandlingstiden hittil på over ett år og fire måneder er heller ikke i samsvar med forvaltningsloven § 11 a.

Den lovpålagte plikten til å sende skriftlig forsinkelsesmelding med informasjon om årsaken til forsinkelsen og ny frist, ble ikke overholdt. Oslo politidistrikt har brutt god forvaltningsskikk ved å unnlate å sende nye forsinkelsesmeldinger etter at behandlingstiden var blitt uforholdsmessig lang.

Oslo politidistrikt må nå realitetsbehandle søknaden snarest. Politidistriktet må sørge for at saksbehandlingsfristen på åtte uker overholdes for alle søknader om brukthandelbevilling, med

mindre sakens kompleksitet nødvendiggjør fristforlengelse. I slike tilfeller, må politidistriktet sende forsinkelsesmelding innen utløpet av den opprinnelige fristen og gi en begrunnelse som setter søkeren i stand til å kontrollere om vilkårene for fristforlengelse er oppfylt. Ny frist skal fremgå av forsinkelsesmeldingen.

Sivilombudet ber om at Oslo politidistrikt innen 16. juni 2022 gir en tilbakemelding på om Bs søknad da er realitetsbehandlet. Hvis søknaden ikke er realitetsbehandlet innen 16. juni, ber ombudet om tilbakemelding på når det vil skje.

Ombudet ber innen samme frist om en tilbakemelding på hvilke tiltak politidistriktet vil iverksette for å sikre at alle søknader om brukthandelbevilling behandles i samsvar med saksbehandlingsreglene som gjelder på området.

16.5.2022 (2022/1212)