

Juridiska institutionen
Juristprogrammet vårterminen 2015
Examensarbete 30 HP

Kan två bli en?

En rättsvetenskaplig studie av förbudet mot dubbelbestraffning med fokus på
körkortsingripanden

Viktor Arnesson

Handledare: Sebastian Wejedal



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Abstract

The starting point of this essay is the assertion that the entry and integration of the “European law” into the Swedish legal system has led to a collision between rules, traditions and ideologies. The relationship between the Swedish procedure for driver’s license revocations and the European legal prohibition against double punishment is an example of when the Swedish law meets European law. The aim of the essay is to investigate and analyse if the Swedish system is compatible with the prohibition against double punishment in the European convention of Human Rights (ECHR) and the EU Charter. A further aim is to explain and critically examine the Swedish scheme for driver’s license revocations by investigating how the meeting between legal traditions and ideologies is reflected in this order. It is made possible by the use of Kaarlo Tuori’s model of a legal system based on three levels, within an overall jurisprudential method.

A conclusion in the essay is that the Swedish procedure for driver’s license revocations contains an examination of the “same facts” in both the criminal and administrative procedures and that the revocations have a “criminal nature”. In the courts’ decisions have, however, the view of the various procedures been crucial. Based on the legal tradition may dividing lines between the approaches be traced to the meeting between normative, conceptual and methodological elements. The traditional Swedish approach to administrative law, as part of the implementation of policies, has earlier defined the license withdrawal. The view of the procedure has traditionally been that the differences between the procedures legitimized them. This view of the license withdrawal has changed and the view of the procedure is now challenged by the ECHR autonomous interpretation of the definition of “criminal procedures”. Differences between the courts methodological elements have led to a difficulty for the Swedish courts to reject the internal order. The normative, conceptual and methodological element that affected license revocations to not constitute double punishment is rooted in differences in the “depths structure”. Rights conveyed to the citizens, which gives judges the right to reject political decisions, is in conflict with the welfare state’s basic foundation. The ideals also differ in terms of the Court’s role. The administrative courts are still having a clear link to the administration and are in this way separated from the ordinary courts. The meeting between different problem solving has contributed to the justifications of the current system have been different.

Keynotes: ECHR, driver’s license revocation, double punishment, legal traditions, the welfare state, the constitutional state.

Förord

Vid min tjänstgöring hos åklagarmyndigheten i Karlskrona, som har ansvar för alla trafikbrott begångna i södra Sverige, har jag sett de känsloreaktioner som många trafikmål ger upphov till. Efter dagliga läsningar av utpekade trafikförbrytares bestridanden av strafförelägganden, har jag tagit del av de mest varierande förklaringar till varför trafikanten överträtt reglerna. Det var också bland dessa bestridanden jag första gången ställdes inför frågan om det inte utgör dubbelbestraffning att både få sitt körkort återkallat och påföras en påföljd för brott. Förutom frågan i sig, var det dessutom en överraskning för mig att så många hänvisar till Europakonventionen, vilket kanske är ett tecken på att konventionen numera blivit en del av svenska medborgares rättsuppfattning. Det var på det sättet idén till denna uppsats problemformulering frambringades.

När jag inledde arbetet med uppsatsen var min ambition att rent rättsdogmatiskt utreda frågan om körkortsåterkallelser och dubbelbestraffning. Tidigt insåg jag dock att körkortsåterkallelser borde kunna ses som dubbelbestraffning utifrån Europadomstolens praxis, men att de svenska domstolarna och Europadomstolen inte gjort den bedömning. Med den insikten växte en fundering om bakgrunden till dessa bedömningar och tanken om att dessutom undersöka frågan utifrån rättens olika nivåer. Kaarlo Tuoris teori gav mig ett redskap att med ett kritiskt förhållningssätt kunna genomföra den analysen.

Tanken bakom uppsatsens titel ”Kan två bli en?” kan beskrivas som dubbel. Till att börja med syftar titeln på hur de två förfarandena, i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, i Europadomstolens praxis kring körkortsåterkallelser och dubbelbestraffning har behandlats som ett förfarande. Titeln syftar även på hur Europakonventionen inkorporerats som svensk lag och att två olika rättstraditioner som bygger på olika fundamentala ideal på det sättet har försökt förenas.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Sebastian Wejedal som bidragit med värdefull handledning i form av betydelsefulla synpunkter, nya insikter och utvecklande diskussioner. Jag vill också tacka min mor Kerstin Arnesson som granskat uppsatsen och bidragit med framåtsyftande kommentarer. Eftersom uppsatsen utgör mitt examensarbete på juristprogrammet vill jag avslutningsvis även tacka mina kamrater Alexander Björkenstam, Christoffer Erlandsson och Johannes Törnkvist.

Göteborg den 17 maj 2015

Viktor Arnesson

Innehåll

Förord	2
1. Inledning	6
1.1 Bakgrund och problemformulering.....	6
1.2 Syfte och frågeställning.....	7
1.3 Avgränsningar	9
1.4 Disposition.....	9
1.5 Begreppsdefinitioner	10
1.5.1 Körkortsingripande.....	10
1.5.2 Körkortsåterkallelse	10
1.5.3 Omhändertagande av körkort	11
1.5.4 Interimistiskt återkallande av körkort	11
1.5.6 Spärrtid.....	11
1.5.7 Ett bestraffande syfte	11
1.5.8 Ett allmänpreventivt syfte.....	11
1.5.9 Ett individualpreventivt syfte.....	12
2. Teoretisk ram.....	12
3. Metodologiska utgångspunkter.....	14
3.1 Inledning.....	14
3.2 Metod	15
3.3 Material	18
3.4 Metodologiska överväganden	20
4. Rättens ytnivå	21
4.1 Inledning.....	21
4.2 Europarätten gällande förbudet mot dubbelbestraffning	22
4.2.1 EU:s rättighetsstadga.....	22
4.2.2 Europakonventionen	23
4.2.3 Samma gärning.....	24
4.2.4 Straffrättslig karaktär.....	26
4.2.5 Straffrättsligt förfarande.....	28
4.3 Den svenska nationella rätten gällande körkortsåterkallelse.....	29
4.3.1 Syftet med körkortsingripanden	29
4.3.2 Förfarandet.....	32
4.3.3 Rättsverkningen.....	34
4.3.4 Dubbelbestraffning.....	36
4.4 Mötet mellan den svenska nationella rätten och europarätten.....	38
4.4.1 Återkallelsegrunder för samma gärning.....	38
4.4.2 Körkortsingripandens straffrättsliga karaktär	40
4.4.3 Förvaltningsprocessens karaktär som ett straffrättsligt förfarande.....	43
5. Rättens mellannivå	45
5.1 Inledning.....	45
5.2 Rättstraditionen bakom Europakonventionen.....	46
5.3 Rättstraditionen inom den svenska förvaltningsprocessen	47
5.4 Mötet mellan de två rättstraditionerna.....	50
5.4.1 Inledande orientering	50

5.4.2 Mötet mellan normativa element.....	50
5.4.3 Mötet mellan begreppsliga element.....	52
5.4.4 Mötet mellan metodologiska element.....	54
6. Rättens djupstrukturella nivå	57
6.1 Inledning.....	57
6.2 Rättsstatsmodellen och välfärdsmodellen.....	58
6.3 Rättsstatligt ideal bakom Europakonventionen.....	59
6.4 Välfärdsstatligt ideal inom den svenska förvaltningsprocessen.....	60
6.5 Rättsstatens och välfärdsstatens möte inom den svenska förvaltningsprocessen.....	62
6.5.1 Rättsstatlig välfärdsmodell	62
6.5.2 Rättigheter förmedlade till medborgaren	63
6.5.3 Förvaltningsdomstolarna som beslutsorgan	65
6.5.4 Förvaltningsdomstolarnas problemlösning.....	67
7. Avslutning	69
7.1 Slutsatser	69
7.2 Avslutande reflektioner	72
Källförteckning.....	76
Tryckta källor.....	76
Elektroniska källor	77
Offentligt tryck.....	78
Propositioner	78
Statens offentliga utredningar	78
Myndighetspublikationer	79
Offentligt tryck från EU.....	79
Rättsfall.....	79
EU-domstolen.....	79
Europadomstolen.....	79
Högsta domstolen.....	80
Hovrätten.....	80
Tingsrätten.....	80
Högsta förvaltningsdomstolen	80
Kammarrätten	81

Figurförteckning

Figur 1. Håkan Hydéns modeller över rättsstaten och välfärdsstaten.....58

Figur 2. Håkan Hydéns illustration av en rättsstatlig välfärdsmodell.....62

Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
EU	Europeiska unionen
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europakonventionen (ECHR)	Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheternas
Europakonventionen (som svensk lag)	Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HD	Högsta domstolen
HFD (RegR)	Högsta förvaltningsdomstolen (Tidigare Regeringsrätten)
JK	Justitiekanslern
KörkL	Körkortslagen (1998:488)
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
Prop.	Proposition
SOU	Statlig offentlig utredning

1. Inledning

1.1 Bakgrund och problemformulering

År 2013 återkallades i Sverige totalt 28 994 körkort på grund av brott.¹ Alla personer som fick sina körkort återkallade av den anledningen hade dessutom tidigare utsatts för rent straffrättsliga sanktioner. Samma år fick ett liknande förhållande inom skatterätten stor massmedial uppmärksamhet när det tvingades förändras. Den 11 juni 2013 ändrade nämligen Högsta domstolen (HD) den svenska praxisen gällande skattebrott och skattetillägg. Det tidigare förfarandet där frågorna behandlades i två olika processer ansågs oförenlig med rätten att inte bli straffad två gånger för samma gärning.² Domstolen kom i rättsfallet fram till att skattetillägg och åtal för skattebrott, som grundar sig på samma oriktiga uppgift, utgör dubbelbestraffning i strid med art. 4 i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheternas (Europakonventionen) sjunde tilläggsprotokoll och art. 50 i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Även Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) instämde senare samma år i HD:s bedömning och undanröjde skattetillägg eftersom Hovrätten för västra Sverige dömt samma person till fängelse för grovt skattebrott med grund i samma oriktiga uppgift i självdeklarationen.³ Den förändrade praxisen resulterade inom skatterätten i att fysiska personer som har tillförts skattetillägg och dömts för något av brotten enligt skattebrottslagen kan vara föremål för dubbelbestraffning. Dessutom har en mängd avgöranden som meddelats efter den 10 februari 2009 beviljats resning.⁴ Den uppmärksamade förändrade praxisen inom skatterätten har i sin tur lett till att det uppkommit en diskussion om dubbelbestraffning även inom andra rättsområden. Ett område där en fråga på motsvarande sätt kan komma att behandlas både av en allmän domstol och en allmän förvaltningsdomstol är, som uppmärksammades i inledningen, trafikområdet. Brott mot trafikreglerna leder till en straffrättslig process i allmän domstol, medan frågan om återkallelser av körkort behandlas av Transportstyrelsen och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förutom vid brott som är hänförliga till trafiken kan körkortsåterkallelse även ske vid annan brottslighet. Av körkortslagen (1998:488) (KörkL) 5 kap. 3 § 6 p. framgår nämligen att

¹ Transportstyrelsen. Statistik över återkallade körkort efter återkallelsepunkt. 2014. Web: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik-och-register/Vag/Korkort/Statistik-over-aterkallade-korkort-efter-aterkallelsepunkt/> (Hämtad 2015-02-12).

² NJA 2013 s. 502.

³ HFD 2013 ref. 71.

⁴ Brytpunkten för vilka lagakraftvunna avgöranden som kan meddelas resning har sin grund i att det var i och med Europadomstolens avgörande i målet Zolotukhin mot Ryssland som det svenska systemet blev oförenlig med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning.

ett körkort kan återkallas med hänsyn till annat brott, om det kan antas att körkortsinnehavaren inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om hen av personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktiga fordon. Även i dessa fall avgörs frågorna gällande de straffrättsliga sanktionerna och körkortsåterkallelsen i olika processer.

En förutsättning för att det ska vara frågan om en dubbelbestraffning är att det ska vara en och samma gärning utförd av en fysisk person som leder till två straff. Det är därför avgörande att det ska vara samma gärning och att det handlar om dubbla straff. Körkortsåterkallelser kan enligt KörkL 5 kap. 3 § 1-4 och 6 p. grundas på att vissa angivna brott har begåtts. Grunden för körkortsåterkallelser utgörs alltså i dessa fall av de angivna straffrättsliga brotten, vilket gör att diskussionen om dubbelbestraffning är relevant. Traditionellt har körkortsingripanden enbart setts som en trafiksäkerhetsåtgärd och en administrativ sanktion eller en särskild rättsverkan. Idag är det med tanke på Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (EU) och undertecknande av Europakonventionen dock inte säkert att den förklaringen räcker för att skilja processernas funktioner samt legitimera det svenska sanktionssystemet. Hypotesen bakom uppsatsen är att europarättens inträde i den svenska rätten har lett till en kollision mellan regler, traditioner och ideologier vilket har betydelse inom flera av rättssystemets olika nivåer. Relationen mellan det svenska förfarandet för körkortsingripanden och det europarättsliga förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*) utgör på det sättet ett exempel på när den svenska rätten möter europarätten.

1.2 Syfte och frågeställning

Studiens syfte är att utreda och analysera körkortsingripanden i förhållande till förbudet mot dubbelbestraffning. Ett övergripande syfte är dessutom att använda utredningen som ett exempel inom den svenska modellen för domstolsförfarandet inom förvaltningsprocessen som analyseras inom ramen för Kaarlo Tuoris teori om rättens olika nivåer. Syftet med studien kan därför ses som tvådelat.

I den första delen anläggs ett inomrättsligt perspektiv som tar utgångspunkt i den skrivna lagen och domstolspraxis för att undersöka och analysera om det svenska systemet är förenligt med förbudet mot dubbelbestraffning, som återfinns i både europakonventionen och EU-stadgan. Tanken med att använda den europarättsliga regleringen och praxisen kring förbudet mot dubbelbestraffning som redskap och måttstock vid analysen av det svenska systemet är för att det ska ge ett resultat som svarar på om Sverige lever upp till det som åtagits vid undertecknandet av Europakonventionen och det ingångna medlemskapet i EU.

Målet är därför att med hjälp av en analys precisera och förklara om det svenska systemet lever upp till europarättens krav. Delens huvudfrågeställning är därför:

- Är den svenska regleringen med hanteringen av körkortsingripanden i en annan process än där den straffrättsliga frågan avgörs förenlig med rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott enligt art. 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och art. 50 i EU:s rättighetsstadga?

För att frågan gällande dubbelbestraffning ska kunna besvaras måste först de frågor som enligt praxis ska vara avgörande undersökas. Därför utreds följande underfrågor:

- Utgår körkortsåterkallelser för brott från samma gärning som de straffrättsliga rättsverkningarna inom trafikområdet?
- Hur bör rättsverkningarna klassificeras utifrån de kriterier som ställs upp i Europadomstolens praxis för om en sanktion är av straffrättslig eller administrativ karaktär?
- Hur ska det förvaltningsrättsliga körkortsförfarandet klassificeras och vad har det för betydelse?

Den andra delen av syftet är att studera körkortsingripanden ur ett större perspektiv och analysera resultatet från den första delen av syftet som ett exempel inom förvaltningsprocessrätten i stort. Avsikten är att resultatet därigenom ska ligga till grund för en analys av mötet mellan den svenska rätten och Europakonventionen inom rättens olika nivåer. Syftet är att på detta sätt förklara och kritiskt granska den svenska ordningen för körkortsingripanden. Det görs genom att belysa hur mötet mellan rättstraditioner och rättsideologier inom förvaltningsprocessrätten avspeglar sig inom denna ordning. Med grund i teoretiska utgångspunkter hämtade från rättshistoria samt Håkan Hydéns modeller över rättsstaten och välfärdsstaten är tanken att analysera förvaltningsprocessrätten utifrån ett ideologikritiskt förhållningssätt. Frågeställningen för denna del är därför:

- Hur ser mötet mellan den svenska nationella rätten och Europakonventionen ut inom rättens olika nivåer utifrån analysen om körkortsingripandens förhållande till dubbelbestraffning?

För att besvara frågan används underfrågor som utgår från Tuoris teori om rättens olika nivåer. Underfrågorna till denna frågeställning är därför följande:

- Hur avspeglas mötet mellan normativa, begreppsliga och metodologiska element på en rättskulturell nivå i frågan om körkortsåterkallelser som dubbelbestraffning?

- Hur avspeglas mötet på en djupstrukturell nivå utifrån Hydéns modeller över rättsstaten och välfärdsstaten?

Uppsatsen riktas mot en akademisk läsekrets, men skulle även kunna användas som del av utredningar inom ramen för statliga svenska kommittéer. Undersökningen på rättens ytnivån kan dessutom riktas till de som ägnar sig åt rättstillämpning inom trafikrätt eller körkortsfrågor. Ambitionen är inte att förespråka någon förändring av den svenska ordningen eller att förmedla förslag på hur förändringar bör se ut. Tanken är istället att belysa problematiken som uppstår när två system förenas.

1.3 Avgränsningar

Studien handlar om körkortsingripandens eventuella karaktär som dubbelbestraffning och andra rättsområden än där körkortsingripanden är aktuellt utreds därför inte. Däremot generaliseras innehållet från rättsfall från andra områden där dubbelbestraffningsförbudet har klargjorts. Dessa rättsfall kan användas eftersom de handlar om samt definierar kriterier för dubbelbestraffning, vilket gör det överförbart till studiens problemområde. Även om en del av rättsfallen är hämtade från Europadomstolens eller EU-domstolens praxis anläggs inget internationellt perspektiv i uppsatsen, utan det är bara det svenska systemet som analyseras. EU-domstolen har i sina avgöranden hänvisat till Europadomstolens praxis och utgår med andra ord från Europadomstolens kriterier för dubbelbestraffning. I uppsatsen riktas därför fokus framförallt mot Europakonventionen som gör sig gällande både i Sverige och inom EU.

Studien avgränsas också till att enbart handla om dubbelbestraffning, vilket gör att endast körkortsåterkallelser på grund av brott är av betydelse. Körkortsåterkallelser på grund av andra anledningar används i vissa fall för att ge ett helhetsperspektiv, men utreds inte särskilt i uppsatsen. Vidare lämnas omhändertaganden av körkort utanför uppsatsens fokus. Varningar eller körkortsinnehav förenat med villkor om alkohol är alternativa sanktioner till körkortsåterkallelser och utgår därför i grunden från samma bedömning. Studien inriktas därför framförallt på körkortsåterkallelser, medan de andra körkortsingripandena analyseras i en mer begränsad utsträckning. Studien utgår dessutom endast från handlingen som ger behörighet i form av körkort och fokuserar inte på traktorkort eller olika förarbevis. I uppsatsen behandlas tillika enbart den vanligaste behörigheten som betecknas som B-behörighet (se KörkL 2 kap. 4 §).

1.4 Disposition

Uppsatsens disposition är, utöver de första tre kapitlen med *inledning*, *teoretisk ram* samt *metodologiska utgångspunkter*, indelad i fyra kapitel. Dispositionen utgår från Tuoris tre

nivåer av rätten och tanken är att studiens två syften delas upp mellan uppsatsens fjärde respektive femte och sjätte kapitel. Det fjärde kapitlet utgår från studiens första syfte med dess tillhörande frågeställning. Kapitlet tar därför sikte på att inom rättens ytnivå undersöka och analysera om det svenska systemet för körkortsåterkallelser är förenligt med förbudet mot dubbelbestraffning, som återfinns i Europakonventionen och EU-stadgan.

I uppsatsens femte och sjätte kapitel vidgas perspektivet och resultaten från det fjärde kapitlet analyseras på en rättskulturell och djupstrukturell nivå. Dessa kapitel utgår alltså från studiens andra syfte och frågeställning och tanken är att förklara och kritiskt granska den svenska ordningen för körkortsingripanden. I det femte kapitlet, som har fokus på det som i studien kallas för rättens mellannivå, belyses hur en svensk rättstradition möter den tradition som Europakonventionen bygger på för att se hur detta avspeglat sig i resultatet från kapitel fyra. I uppsatsens sjätte kapitel riktas istället fokus mot rättens djupstrukturella nivå. Med avstamp i resultaten från de fjärde och femte kapitlen analyseras frågan med hjälp av Hydéns modeller över rättsstaten respektive välfärdsstaten.

I det sjunde och avslutande kapitlet presenteras och diskuteras studiens viktigaste slutsatser. En mer utförlig disposition över uppsatsens olika kapitel och avsnitt ges i inledningen av varje kapitel.

1.5 Begreppsdefinitioner

I uppsatsen används en del begrepp som kan vara svåra att hålla isär eller vars innebörd möjligtvis varierar. Därför följer här en utförligare beskrivning av dess innebörd och hur de ska förstås i uppsatsen.

1.5.1 Körkortsingripande

Av KörkL 5 kap. 1 § framgår att ett körkortsingripande sker genom återkallelse av körkort, varning eller att körkortsinnehavet förenas med villkor om alkoholås. Körkortsingripanden är alltså en vid definition för när körkortsinnehavet påverkas på något sätt. Märk dock att omhändertagande av körkort inte är en del av begreppet körkortsingripande. Alla körkortsingripanden beslutas enligt KörkL 7 kap. 2 § 7 p. av Transportstyrelsen.

1.5.2 Körkortsåterkallelse

Reglerna kring körkortsåterkallelser finns i KörkL 5 kap. 3-5 §§ och handlar bland annat om att körkort ska återkallas om körkortsinnehavaren exempelvis har gjort sig skyldig till något av de uppräknade brotten, varit opålitlig i nykterhetskänseende eller på grund av sjukdom, skada eller dylikt inte längre bör ha körkort. Återkallelser av körkort är en del av det vidare begreppet körkortsingripanden och ska alltså beslutas av Transportstyrelsen.

1.5.3 Omhändertagande av körkort

Omhändertagande av körkort beslutas till skillnad från körkortsingripanden av åklagare eller polismyndighet.⁵ Det görs om körkortsinnehavaren har gjort sig skyldig till någon av de uppräknade punkterna i KörkL 5 kap. 7 §. Transportstyrelsen ska enligt KörkL 7 kap. 5 § utan dröjsmål efter ett omhändertagande pröva frågan om körkortet ska återkallas eller lämnas tillbaka.

1.5.4 Interimistiskt återkallande av körkort

Av KörkL 5 kap. 5 § framgår att ett körkort kan återkallas interimistisk, det vill säga tills vidare i väntan på avgörandet. Ett sådant beslut kan fattas av Transportstyrelsen om det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas med anledning av någon av grunderna i KörkL 5 kap. 3 § 1-7 p. Detta förekommer främst när körkortet tidigare har omhändertagits.⁶

1.5.6 Spärrtid

Spärrtid är den tid inom vilket ett återkallat körkort inte får utfärdas på nytt. Vid körkortsåterkallelse på grund av brott bestäms alltid en spärrtid enligt KörkL 5 kap. 6 §. Spärrtiden kan variera från lägst en månad till högst tre år.

1.5.7 Ett bestraffande syfte

Ett bestraffande syfte kan definieras genom en beskrivning av de absoluta straffteoriernas betoning på att straff ska ge uttryck för ett givet etiskt krav och att ont ska mötas med ont.⁷ De absoluta straffteorierna bygger på att ett brott måste följas av en rättvis vedergällning och grundas på ett synsätt som kan sammanfattas med det bibliska ordspråket ”öga för öga, tand för tand”.⁸ Den skada som har tillfogats samhället ska utjämnas genom det lidande som straffet ger gärningsmannen. Även om de absoluta straffteorierna numera har få förespråkare kan det hävdas att alla straff har inslag av vedergällning även om det inte är det uttalade primära syftet.⁹

1.5.8 Ett allmänpreventivt syfte

Ett allmänpreventivt syfte kan beskrivas utifrån de relativa straffteorierna som betonar att straff har till ändamål att förebygga brott. De allmänpreventiva riktningarna utmärks genom att utkrävandet av straff syftar till att på ett allmänt plan avhålla andra samhällsmedborgare

⁵ Även tullverket eller kustbevakningen kan i vissa fall omhänderta körkort enligt KörkL 7 kap. 4 §.

⁶ SOU 2000:26 s. 75.

⁷ Leijonhufvud, Madeleine. Wennberg, Suzanne. (2009). *Straffansvar*. 8. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 15.

⁸ Det är ett uttryck för den så kallade talionsprincipen.

⁹ Borgeke, Martin. (2008). *Att bestämma påföljd för brott*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 24-25. och Jareborg, Nils. (1995). Vilken sorts straffrätt vill vi ha? *eller* Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. I *Inkast i straffområdet*. Asp, Petter. (Red.), 11-28. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2006. s. 13.

från att begå brott.¹⁰ Straffen ska förebygga brott genom avskräckning och moralbildning. Avskräckning sker genom straffverkställigheten i sig eller genom att hotet om straff påverkar människors beteende.¹¹ Moralbildningsteorier framhåller istället straffets norminternaliserande effekter. Kriminaliseringen av en handling ger upphov till moralbildande eller moralförstärkande effekter. Straffets funktion är att skapa en oreflekterad moralinstinkt mot den brottsliga handlingen och skapar ett allmänt moralbud om att lagen ska följas.¹²

1.5.9 Ett individualpreventivt syfte

Ett individualpreventivt syfte förekommer i vissa relativa straffteorier. Det betyder att straffens främsta uppgift är att avhålla den enskilde brottslingen från att begå fler brott. De individualpreventiva teorierna skiljer sig från de allmänpreventiva teorierna genom att de tar sikte på den enskilde individen istället för en bredare allmänhet. Individualprevention sker genom att straffet faktiskt hindrar gärningsmannen från att begå fler brott, men verkar också som avskräckning så att gärningsmannen avhåller sig från att begå ytterligare brott. Ett tredje individualpreventivt syfte handlar om behandling. Individens återfallsrisk ska elimineras genom vård och behandling.¹³

2. Teoretisk ram

För att teoretiseringen av rätten ska ges en fasthet, finns det ett flertal olika teorier som beskriver rättens struktur i form av olika nivåer. Teorierna bidrar på det sättet till skapandet av ett analytiskt ramverk som möjliggör en bredare analys. Gemensamt för teorierna om rättens olika nivåer är att de innehåller en konkret nivå som består av rättsreglerna och en abstrakt nivå som består av exempelvis grundläggande mönster, principer och allmänna läror.¹⁴ En teoretiker som strukturerar rätten på detta sätt är Kaarlo Tuori som delar upp rätten i tre horisontella nivåer. Utifrån en syn på rätten som ett normativt fenomen delar Tuori upp rätten i nivåer som han kallar ”lagform”, ”rättstradition” samt ”rättsform”.¹⁵ Inspirerad av Sakari Hänninen innehåller teorin förutom de horisontella nivåerna även vertikala sektorer. De vertikala sektorerna utgörs istället av olika samhällsområden, såsom ekonomi eller politik. Tuori undersöker juridiken som en av dessa vertikala sektorer.¹⁶

¹⁰ Borgeke, (2008) s. 25.

¹¹ Jareborg, Nils. Zila, Josef. (2010). *Straffrättens påföljdslära*. 3. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 74.

¹² Leijonhufvud m.fl. (2009) s. 15-16.

¹³ Borgeke, (2008) s. 26 och Leijonhufvud m.fl. (2009) s. 16.

¹⁴ Sandgren, Claes. (2004-2005). Om teoribildning och rättsvetenskap. *Juridisk tidskrift*, nr. 2, s. 297-333 (320).

¹⁵ Tuori, Kaarlo. (Red.). (1988). Alternativ eller kritik – snäv eller utvidgad doktrin?. I *Rättsdogmatikens alternativ*. Juridica; Tammerfors. s. 186.

¹⁶ Tuori, Kaarlo. (1999). Från ideologikritik till kritisk positivism. *Retfærd*, nr. 85, s. 5-18 (6-7).

Genom att dela in rätten i olika nivåer, menar Tuori, att det går att göra bedömningen utifrån en måttstock, som skapats av samhället inom de högre nivåerna. De olika nivåerna ses nämligen stå i ett avhängighetsförhållande till varandra, som innebär att rättsformen i viss utsträckning är utslagsgivande för rättstraditionen, som i sin tur avspeglas i lagformen. De övre nivåerna konstituerar möjligheten för händelserna på ytnivån genom att erbjuda medel utifrån vilka lagstiftaren kan utfärda lagar, domaren fatta sina avgöranden och rättsvetaren bedriva sin forskning. En överstående nivå kan dock inte förklara allt inom de lägre nivåerna, vilket beror på att de även karaktäriseras av en viss självständighet. De överstående nivåernas betydelse för lägre nivåer är det som gör nivåindelningen relevant, men samtidigt bygger teorin på ett antagande om att ytnivån, dvs. lagformen, i sin konkreta utformning råkar i konflikt med sina egna förutsättningar. Detta antagande möjliggör att teorin kan användas som ett redskap inom ett ideologikritiskt perspektiv och gör det möjligt att kritisera fenomenen på ytnivån, såsom enskilda bestämmelser eller domstolsavgöranden.¹⁷

En genomgång av Tuoris uppdelning av rätten ger att den konkreta nivån, som de flesta rättsvetenskapliga uppsatser behandlar, utgörs av en ytnivå som Tuori kallar för lagformen. Ytnivån består av rättens konkreta rättsliga regleringar, tillämpningsavgöranden och individuella rättsuppfattningar, vilka alltså är fokus för rättsdogmatikens tolknings- och systematiseringsarbete.¹⁸ På denna synliga ytnivå återfinns även normativa utsagor, vilket gör att rätten på denna nivå är i en ständig rörelse och förändring. Tuori menar vidare att undersökningarna som sker på lagformsnivå utgörs av traditionella juridiska undersökningar.¹⁹ Ytnivån är dock beroende av rättsordningen andra nivåer, som möjliggör att lagstiftaren kan stifta lagar och domare fatta beslut samt innehåller restriktioner för vad som är juridiskt giltigt.²⁰

Den andra nivån är en mellannivå, som Tuori kallar för rättskulturen. Denna nivå innehåller de kollektiva rättsuppfattningarna och de allmänna lärorna som återfinns inom olika rättsområden.²¹ Till denna nivå hör även argumentations- och beslutsmodeller som rättsvetenskapen och det rättsliga beslutsfattandet stöder sig på. Inom rättskulturen går det därför att särskilja normativa, begreppsliga och metodiska elementen. Rättskulturen kan förändras över tid men det sker dock långsammare än på ytnivån.²²

¹⁷ Tuori, (1999) s. 7-8 och 13.

¹⁸ Jfr Tuori, (1988) s. 186 och Sandgren, (2004-2005) s. 321.

¹⁹ Tuori, (1999) s. 7 och 11.

²⁰ Tuori, Kaarlo. (2013). *Rättens nivåer och dimensioner*. 2. Uppl. Helsingfors: Forum Iuris. s. 27.

²¹ Jfr Tuori, (1988) s. 186 och Sandgren, (2004-2005) s. 321.

²² Tuori, (1999) s. 7, 11-12.

Till sist finns även nivån, som Tuori kallar rättsformen. Denna tar sikte på en djupstrukturell nivå där samhällets relativt stabila grundstruktur och grundläggande antaganden återfinns. Nivån utgörs alltså av samhällets fundament, som ger stabilitet för hela rättstypen, såsom begreppen demokrati, kapitalism, rättsstat, välfärdsstat, rättssubjekt och subjektiv rätt.²³ Inom rättsformen finns även de olika rationalitetsformerna, som i ett metodologiskt hänseende kan ses som utmärkande för olika rättstyper.²⁴

Samtidigt som de normativa utsagorna på ytnivån ger upphov till en ständig förändring ger de också uttryck för en reproducering och modifiering av de djupare skikten. Djupstrukturen kan på det sättet ses som sedimentationer av händelserna på ytnivån. Detta gäller även för de moderna människorättsprinciperna, som under positivrättsliga förhållanden inte kan ses som eviga, oberoende av tid och rum. Att dessa återfinns inom en djupstruktur är istället ett resultat av senare seklens statsförfattningspraxis som tog fart efter revolutionerna i Amerika och Frankrike. Utvecklingen har senare fortsatt i form av internationella människorättskonventioner samt internationella och nationella domstolsavgöranden. Förändringar i djupstrukturen sker när en rättslig tidsepok övergår i en ny och en rättstyp ger vika för en annan.²⁵

3. Metodologiska utgångspunkter

3.1 Inledning

Studien genomförs med en övergripande rättsvetenskaplig metod. Karaktäristiskt för studien är att den har en problemorienterad ansats, vilket innebär att problematiken och frågeställningarna kring dubbelbestraffning på grund av körkortsåterkallelse står i fokus snarare än att någon enskild regel studeras i detalj.²⁶ Utifrån Tuoris syn på rätten som ett normativt fenomen analyseras rättens olika nivåer. Körkortsåterkallelsers överensstämmelse med förbudet mot dubbelbestraffning analyseras därför som ett exempel inom ytnivån som Tuori kallar ”lagformen”. Vid analysen av ytnivån genomförs en jämförelse mellan det som i studien kallas europarätten bestående både av Europakonventionen och EU-rätten, och den svenska nationella rätten. Jämförelsen görs utifrån ett internt komparativt perspektiv och för att definiera europarätten och den nationella rätten används en rättsanalytisk eller rättsdogmatisk metod. Resultatet av studien på ytnivån analyseras sedan utifrån ett

²³ Jfr Tuori, (1988) s. 186 och Sandgren, (2004-2005) s. 321.

²⁴ Tuori, (2013) s. 49.

²⁵ Tuori, (1999) s. 12-13.

²⁶ Se Westberg, Peter. (1992). Avhandlingsskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet. I *Festskrift till Per Olof Bolding*, Heuman, Lars (Red.). Stockholm: Juristförlaget AB. s. 436.

ideologikritiskt förhållningssätt inom rättens mellannivå och djupstrukturella nivå. Mellannivån som Tuori även kallar ”rättskulturen” utgörs i studien av mötet mellan den svenska förvaltningsprocessrättsliga rättstraditionen och den rättstradition som Europakonventionen bygger på. Vid analysen av den djupstrukturella nivån, som Tuori kallar ”rättsformen”, används sedan Hydéns modeller över rättsstaten och välfärdsstaten.²⁷

Den normhierarki som används i studien och som motiverar jämförelsen mellan europarätten och den svenska nationella rätten kan beskrivas med fallande dignitet på följande sätt (1) Svenska grundlagsbestämmelser om statsskicket eller grundläggande mänskliga rättigheter, (2) EU-rätten och Europakonventionen som en del av den, (3) övriga svenska grundlagsbestämmelser, (4) Europakonventionen, (5) lagar, (6) förordningar och (7) myndighets föreskrift.²⁸ Utgångspunkten för normhierarkin är att Europakonventionen sedan år 1995 gäller som vanlig svensk lag då den inkorporerades i svensk rätt. Konventionen har dock getts en särställning genom att ingen lag eller annan föreskrift får meddelas i strid med den enligt bestämmelsen i regeringsformen (1974:152) (RF) 2 kap. 19 §. Om en sådan lag ändå instiftas ska den därför åsidosättas av tillämplande myndighet genom lagprövning.²⁹ Europakonventionen är alltså en vanlig lag som fått en överordnad ställning i förhållande till övriga lagar, men eftersom det är en lag äger den inte generellt företräde framför svensk grundlag. Numera har dock Europakonventionen även blivit en del av EU-rätten.³⁰ Det gör att den som en del av EU-rätten gäller före svensk grundlag, så länge den inte inskränker statsskicket eller grundläggande mänskliga rättigheter som kommer till uttryck i RF.³¹ Det ska dock framhållas att EU-rättens företräde endast gäller när unionsrätten tillämpas.

Hur studien är genomförd beskrivs mer utförligt genom en presentation av uppsatsens metod och material, följt av en diskussion kring metodologiska överväganden utifrån begreppen *begreppsvaliditet* och *reliabilitet*.

3.2 Metod

Uppsatsen har en kvalitativ ansats med återkallelser av körkort i fokus. Studien genomförs med hjälp av en metod som utgår från rättskälleläran där svaren söks i de allmänt accepterade rättskällorna. Studien innehåller dessutom andra moment, vilket gör att den övergripande

²⁷Jfr Tuori, (1988) s. 186 och Sandgren, (2004-2005) s. 321.

²⁸Jfr Hjertstedt, Mattias. (2011). *Tillgången till handlingar för brottsutredare*. Diss., Umeå universitet. Uppsala: Iustus Förlag AB. s. 85-87.

²⁹Warnling-Nerep, Wiweka. (2010a). *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*. Lund: Studentlitteratur AB. s. 71. Se även RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 §.

³⁰Se ex. EU-fördraget art 6 (3). Europakonventionen skall ingå i unionsrätten som allmänna principer.

³¹Det följer av principen om EU-rättens företräde framför den nationella rätten och RF 10 kap. 6 §.

metoden kan betecknas som en *rättsvetenskaplig metod*. De andra momenten kommer i uppsatsen till uttryck genom att studien genomförs med utgångspunkt i Tuoris rättsvetenskapliga nivåer och placeras i en ideologikritisk kontext.³² I den rättsvetenskapliga undersökningen är fakta i ett konkret fall inte centralt, men kan användas som utgångspunkt för analysen. Studien har således en bredare ansats än att utreda ett enskilt fall och istället utgör fakta gällande svenska körkortsåterkallelser utgångspunkt vid analysen av rättens nivåer.³³ En av rättsvetenskapliga uppsatsers huvuduppgifter för teoretisering har av flertalet rättsvetare uttryckts vara att systematisera rätten.³⁴ Det kan exempelvis göras genom att relatera ett resultat från ett begränsat område till ett större sammanhang och bedöma förenligheten med områdets principer och systematik. I linje med den tanken relateras analysen av de svenska körkortsåterkallelserna till om Sverige bryter mot förbudet mot dubbelbestraffning samt till förvaltningsprocessrätten i stort utifrån ett ideologikritiskt förhållningssätt.³⁵

Analysen på den rättsliga ytnivån genomförs som en jämförande studie inom rättsområdet förvaltningsprocessrätt. Det kommer till uttryck genom att den första delen av syftet och dess huvudfrågeställning besvaras genom att den europarättsliga regleringen och praxisen kring förbudet mot dubbelbestraffning jämförs med det svenska systemet för körkortsåterkallelser. Jämförelsen görs alltså mellan den överordnade europarätten och den underordnade svenska nationella rätten. Uppsatsen inrymmer på det sättet ett *internt komparativt perspektiv* genom att regelverk inom den svenska rättsordningen jämförs med Europakonventionen som utgör bindande svensk rätt.³⁶ För att kunna definiera den svenska nationella rätten används det svenska domstolsförfarandet vid körkortsingripanden som analysenhet. Den undersöks i sin tur utifrån den första frågeställningens underfrågor. Dessa är hämtade från europarätten och för att kunna besvara uppsatsens huvudfrågeställning på ytnivå definieras alltså det svenska systemet genom en analys utifrån europarätten.³⁷ Eftersom europarätten används som en

³²Jfr Sandgren, Claes. (2007). *Rättsvetenskap för uppsatsskrivare*. 2. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 39.

³³ Jfr Sandgren, (2007) s. 65-66.

³⁴ Se Sandgren, (2004-2005) s. 322, där Sandgren hänvisar till exempelvis Nordling, Aarnio, Alexy, Peczenik, Wilhelmsson, Agell och Peterson.

³⁵ Jfr Sandgren, (2007) s. 63-64.

³⁶ Jfr Asp, Petter. (2004). Om relationalistisk metod – eller spridda anteckningar i jämförande rättsvetenskap. I *Konsten att rättsvetenskap*, Asp, Petter. Nuotio, Kimmo. (Red.). Uppsala: Iustus Förlag AB. s. 54-55. Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Även det sjunde tilläggsprotokollet omfattas av denna lag.

³⁷ Jfr Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik. Wägerud, Lena. (2012) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 45.

måttstock vid analysen av det svenska systemet kan den jämförande studien dessutom liknas med samhällsvetenskapens idealtypsanalys, där ett ideal används som analysinstrument vid studiens jämförelse. På det sättet kan studien svara på om eller till hur stor del den svenska regleringen lever upp till ”idealet”, som utgörs av Europakonventionens och EU-rättens förbud mot dubbelbestraffning.³⁸ Märk att begreppet ”ideal” är en teoretisk konstruktion och inte ska ses som normativt. Det ger alltså inte uttryck för vad som är det bästa, utan används enbart som ett instrument.

Vid utredningen och jämförelsen av europarätten och den svenska nationella rätten, som görs inom ramen för analysen på ytnivån, utgår studien enbart från de klassiska rättskällorna. Det gör att metoden som används vid dessa moment kan betecknas som en *rättsanalytisk* eller *rättsdogmatisk metod*. Den rättsdogmatiska metoden innebär att systematisera och tolka rättsreglerna för att finna hur de ska uppfattas i ett visst sammanhang. Tanken är att med metoden kunna ge ett generellt och djupgående svar som inte inriktas på ett enskilt fall.³⁹ Metoden används för att beskriva hur rättsreglerna ska förstås och i uppsatsen kommer det till uttryck genom att metoden används för att beskriva europarätten och den svenska nationella rätten.⁴⁰ Inom ramen för den rättsdogmatiska metoden genomförs även en kvalitativ textanalys av lagförarbetena till KörkL. Det görs för att systematisera och klassificera innehållet under definitionerna för bestraffande och preventiva syften.⁴¹ Ambitionen är att bakomliggande motiv på det sättet ska kunna identifieras. Valet att använda straffrättsliga teorier även vid studien inom det förvaltningsrättsliga området grundas på utgångspunkten i frågeställningen, att båda rättsverkningarna ska ha en straffrättslig karaktär för att det ska anses utgöra dubbelbestraffning. Att studien är dogmatisk kommer till uttryck genom att Europakonventionens och EU-rättens förbud mot dubbelbestraffning i linje med dess överordnade hierarkiska ställning behandlas som en ”sanning” och att den europarättsliga regleringen inte ifrågasätts.

Vid analys utifrån uppsatsens andra syfte och frågeställning lyfts resultatet till rättens mellannivå respektive djupstrukturella nivå. Resultaten placeras då inom en bredare analytisk ram, vilket görs för att öka förståelsen för problematiken kring dubbelbestraffningsförbudet inom den svenska kontexten. Analysen genomförs med ett *ideologikritiskt förhållningssätt*,

³⁸ Jfr Esaiasson, m.fl. (2012) s.139-144.

³⁹ Peczenik, Aleksander. (1995). *Juridikens teori och metod – En introduktion till allmän rättslära*. Stockholm: Fritzes Förlag AB. s.33. och Kleinman, Jan. (2013). Rättsdogmatisk metod. I *Juridisk metodlära*, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro. (Red.). Lund: Studentlitteratur AB. s. 24 och 26.

⁴⁰ Jfr Lehrberg, Bert. (2001). *Praktisk juridisk metod*. 4. uppl. Uppsala: Iustus förlag AB. s. 38 och Sandgren, (2007) s. 37.

⁴¹ Jfr Esaiasson, m.fl. (2012) s. 211.

vilket innebär att studiens analysenhet anses utgöra en produkt av sociokulturella faktorer. Det är därför intressant att se körkortsåterkallelser, som ett exempel på en produkt som skapats inom "ideologin" runt förvaltningsprocessen. Utifrån bakomliggande föreställningar och värderingar går det att se vad ideologin har haft för betydelse. Genom att studera körkortsåterkallelser får vi en uppfattning om sakernas tillstånd i ett vidare sammanhang.⁴² Metoden utgår från rättsinterna horisontella och vertikala konflikter och genom att behandla rätten som ett fenomen med olika nivåer erbjuder rätten själv medlen och måttstocken för kritiken.⁴³ Studiens analys av körkortsåterkallelser, som ett exempel på ett problemområde inom förvaltningsprocessrätten, tar utgångspunkt i de förändringar som skett under de senaste decennierna. Den identifierade "konflikten" som utgör studiens teoribildning på mellannivå utgår från det rättshistoriska begreppet rättstraditioner. Begreppet tar i uppsatsen sikte på den svenska traditionen för att organisera rättssystemets möte med en annan rättstradition genom inkorporeringen av Europakonventionen. Utifrån Tuoris teori analyseras rättstraditionernas olika begreppsliga, normativa och metodologiska element och dess betydelse för systemet för körkortsåterkallelser. På djupstrukturell nivå utgår analysen från begreppen rättsstat och välfärdsstat, som utifrån Tuoris teori är fundamentala inom rätten. Till analysen tillförs rättssociologen Håkan Hydéns modeller över rättsstaten, välfärdsstaten samt den rättsstatliga välfärdsmodellen. Med modellerna som redskap analyseras hur balansen mellan dessa fundamentala begrepp avspeglas i frågan om körkortsåterkallelser.

3.3 Material

Beskrivningen av europarätten tar utgångspunkt i art. 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och art. 50 i EU:s rättighetsstadga. Materialet i beskrivningen av europarätten utgår därför framförallt från dessa artiklar samt rättspraxis från Europadomstolen som kompletteras med rättspraxis från EU-domstolen. Vid beskrivningen av den svenska nationella rätten utgörs materialet istället framförallt av de klassiska rättskällorna lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten samt den rättsdogmatiskt orienterade litteraturen.⁴⁴

Vid användningen av rättspraxis som rättskälla behöver domstolens bedömning av det enskilda fallet generaliseras till en regel som kan tillämpas på fler fall.⁴⁵ Europadomstolens avgöranden kan vara svårtolkade eftersom det inte alltid är svenska regler som prövas. För att generaliseringen inte ska bli felaktig utgår studien därför från ett flertal rättsfall där samma

⁴² Jfr Esaiasson, m.fl. (2012) s. 212.

⁴³ Jfr Tuori, (1999) s. 14.

⁴⁴ Kleinman, (2013) s. 21.

⁴⁵ Lehrberg, (2001) s. 105-106.

kriterier, för att avgöra om en rättsverkan har en straffrättslig karaktär, har använts. När flera rättsfall finns att tillgå är det upp till tolkaren att finna gemensamma element, som med säkerhet kan anses utgöra nödvändig rättsfakta eller rekvisit i regeln och på det sättet få fram en regel.⁴⁶ Kriterierna som studien utgår från, och som också användes i det uppmärksammade skatterättsmålet NJA 2013 s. 502, kom för första gången till uttryck i Europadomstolens mål *Engel m.fl. mot Nederländerna*⁴⁷. Kriterierna har sedan används i ett flertal rättsfall. Urvalet av rättsfall från Europadomstolen görs utifrån när kriterierna om rättsverkningars straffrättsliga karaktär används samt när kriterierna preciseras ytterligare. I vilken mån Europadomstolens praxis kan ses som en rättskälla i form av prejudikatinstans kan diskuteras, men i den följande undersökningen utgår framställningen från att domarna i vart fall bör följas likt HD:s och HFD:s referatavgöranden.

Studiens material utgörs vidare av lagförarbetena till bland annat KörkL. Studier av lagförarbeten hjälper lagtolkaren att bland annat ange lagregelns syfte, ändamål samt lagstiftarens avsikt med lagstiftningen.⁴⁸ Användandet av förarbeten som rättskälla är därför ett viktigt sätt för att både förstå den verklighet som lagen är avsedd att reglera och lagens funktion i denna verklighet.⁴⁹ Förarbetena till KörkL används för att undersöka syftet bakom körkortsåterkallelser som rättsverkning. Det gör att förändringar i lagstiftningen inte har någon avgörande betydelse och att även de tidiga förarbetena till KörkL är relevanta.

Vid beskrivningar av det svenska systemet används även viss doktrin för att redogöra för den traditionella synen på rättsverkningar. Doktrin har inom den rättsdogmatiska metoden inte någon formell auktoritet, utan ges endast förmågan att övertyga genom argumentation.⁵⁰ Urvalet görs dock utifrån källor, som är deskriptiva och tanken är att materialet inte ska vara normativt. Den använda juridiska litteraturen utgörs dessutom av källor, som har auktoritet inom ämnet och som jag därför anser är trovärdiga. Doktrin används dessutom för att identifiera rättshistoriska respektive rättsstatliga och välfärdsstatliga utgångspunkter för analysen inom ramen för rättens mellannivå samt djupstrukturella nivå. Dessa delar ska ses som teoretiska utgångspunkter inom ramen för den rättsvetenskapliga ansatsen, vilket gör att doktrin kan ge perspektiv och analysverktyg som övriga rättskällor inte erbjuder.

⁴⁶ Jfr Strömholm, Stig. (1996). *Rätt, Rättskällor och Rättstillämpning – en lärobok i allmän rättslära*. 5 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 509.

⁴⁷ *Engel m.fl. mot Nederländerna*. Nr. 5100/71 etc. den 8 juni 1976.

⁴⁸ Peczenik, Aleksander. (1980). *Juridikens metodproblem*. 2. uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell förlag AB. s. 109.

⁴⁹ Lehrberg, (2001) s. 86.

⁵⁰ Kleinman, (2013) s. 28.

3.4 Metodologiska överväganden

Uppsatsens analys är beroende av författarens förmåga att på ett systematiskt sätt skapa en modell utifrån Tuoris teori om rättens nivåer. Resultatet är i sin tur beroende av att modellen under analysen används på ett korrekt sätt. I detta hänseende är det viktigt att både systematiska och osystematiska fel undviks för att resultatet ska kunna bli så bra och tillförlitligt som möjligt. Av den anledningen följer en diskussion gällande metodologiska överväganden utifrån begreppen begreppsvaliditet och reliabilitet.

Ordet validitet betyder giltighet och begreppsvaliditet innebär frånvaro av systematiska fel.⁵¹ Begreppsvaliditet handlar om att de begrepp som utgör verktyg vid jämförelser mellan det svenska systemet och Europakonventionen används på ett korrekt sätt. Vid studien av rättens ytnivå är det således av betydelse att studiens generalisering utifrån lagstiftning, förarbeten och rättspraxis blir systematiskt genomförd. Exempelvis är det viktigt att de funna definitionerna på dubbelbestraffningskriterierna från europarätten, som sedan utgör måttstock inte tolkas eller misstolkas. Det är för att analysen utifrån kriterierna inte ska bli felaktig och leda till systematiska fel. Det är något jag har fått förhålla mig till under studiens gång och för att öka resultatets neutralitet används därför flera rättsfall vid generaliseringen av kriteriernas innebörd. Gällande begreppet *rättstradition* som jag använder vid studien av rättens mellannivå är det viktigt att poängtera att begreppet innefattar ett brett spektra av element. I studien utgår jag från Tuoris teori och studien inriktas därför enbart på normativa, begreppsliga och metodologiska element. Även begreppen *rättsstat* och *välfärdsstat*, som används vid studien av rättens djupstrukturella nivå, kan definieras på olika sätt. Definitionen som används i studien utgår från Hydéns modeller. Att studiens använda definitioner på mellannivå respektive djupstrukturell nivå har en teoretisk grund och inte har skapats för studiens syfte gör att jag kunnat förhålla mig neutral till begreppen.

Reliabilitet betyder pålitlighet och tar sikte på att det inte förekommer osystematiska eller slumpmässiga fel vid materialinsamlingen eller analysen.⁵² Det handlar alltså om att den måttstock som används inte nyttjas på ett slarvigt sätt. I avsikt att höja studiens reliabilitet innehåller uppsatsen därför en utförlig beskrivning av studiens teoretiska ram, perspektiv och metod samt hur materialinsamlingen går till. Genom att vara transparent med dessa utgångspunkter är tanken att bidra till att studien sätts i sitt sammanhang samt att det gör det möjligt för andra att upprepa eller replikera studien. I studien särskiljs olika brottsliga gärningar för att minimera risken att för stora eller generella och därmed felaktiga slutsatser

⁵¹ Esaiasson, m.fl. (2012) s. 57 och 63.

⁵² Esaiasson, m.fl. (2012) s. 63.

dras. För att ha en hög reliabilitet har dessutom materialinsamlingen föregåtts av en noggrannhet med att enbart använda auktoritära källor inom doktrinen. Det är även viktigt att det finns en transparens med att redan valet av att använda Europakonventionen som ett analysverktyg och Tuoris teori som ramverk är ett uttryck för författarens bakomliggande antaganden och något som kommer att färga analysen. Sverige har dock skrivit under konventionen och har därför förbundit sig att följa dess innehåll. Tuoris teori ska dessutom ses som en modell för att möjliggöra ett ideologikritiskt förhållningssätt. Det gör det legitimt att undersöka om Sverige lever upp till sina åtaganden och analysera frågan utifrån rättens olika nivåer. Det ska dock poängteras att det finns andra perspektiv som därav inte lyfts fram i uppsatsen. Exempelvis analyseras systemet inte utifrån effektivitetsperspektiv eller rättsekonomiska perspektiv.

4. Rättens ytnivå

4.1 Inledning

I linje med Tuoris nivåindelning av rätten utgörs ytnivån av ett rättsdogmatiskt tolknings- och systematiseringsarbete. I detta kapitel analyseras därför ytnivån utifrån studiens första frågeställning, som handlar om den nationella svenska rätten gällande körkortsingripanden är förenlig med europarättens förbud mot dubbelbestraffning. I kapitlets första avsnitt är tanken att läsaren ska få en förståelse för vad förbudet mot dubbelbestraffning innebär. Reglerna om förbud mot dubbelbestraffning härleds framförallt till Sveriges medlemskap i EU och undertecknande av Europakonventionen. Därför handlar detta avsnitt om regleringen och praxisen inom det som i studien kallas europarätten. Tanken är att skapa en mall som används vid analysen av det svenska systemet. Avsnittet inleds med en beskrivning av EU:s rättighetsstadga och Europakonventionens ställning i Sverige. För att precisera och systematisera relevanta delar av europarätten följer sedan en presentation utifrån dubbelbestraffningsförbudets rekvisit och kriterier.

Efter utredningen av europarätten systematiseras den svenska nationella rätten gällande körkortsåterkallelser. Det görs genom en beskrivning av syftet med körkortsingripanden, förfarandet, rättsverkningen och dubbelbestraffning. Presentationen utgår från de klassiska rättskällorna, som tolkas för att finna hur de ska uppfattas i ett visst sammanhang.

Avslutningsvis prövas de svenska körkortsingripandena utifrån de kriterier och bedömningar, som enligt europarätten har föranlett avgöranden gällande förbudet mot dubbelbestraffning. Eftersom varningar och villkorade körkortsinnehav med alkohol ska ses

som alternativa sanktioner till körkortsåterkallelser utgår utredningen framförallt från körkortsåterkallelser enligt KörKL 5 kap. 3 §. Prövningen inleds med frågan gällande om återkallelsegrunderna utgår från samma gärning som något straffrättsligt förfarande. Därefter följer en prövning av körkortsåterkallelsernas straffrättsliga karaktär utifrån Engel-kriterierna samt processens karaktär som straffrättsligt förfarande.

4.2 Europarätten gällande förbudet mot dubbelbestraffning

4.2.1 EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga är sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december år 2009 bindande i Sverige. För att stadgan ska vara tillämplig krävs dock enligt art. 51 att det handlar om en fråga inom unionsrätten. När det gäller körkortsåterkallelser följer det av körkortsdirektivet 2006/126/EG⁵³ att det finns harmoniserade regler och att körkortsåterkallelser därför har en EU-rättslig relevans. Direktivets art. 11 innehåller bestämmelser om utbyte, återkallelse, ersättning och erkännande av körkort, vilket skulle kunna göra körkortsåterkallelser till en del av unionsrätten. Förbudet mot dubbelbestraffning återfinns i rättighetsstadgan art. 50, som uttrycker att ingen ska bli dömd eller straffad igen för ett brott vilket hen redan har dömts eller friats.

Frågan gällande förbudet mot dubbelbestraffning har prövats av EU-domstolen i bland annat förhandsavgörandet i målet *Åkerberg Fransson*. Domstolen uttrycker i målet att art. 50 om förbudet mot dubbelbestraffning, utgör ett hinder mot ett andra förfarande när två sanktioner för samma gärning har straffrättslig karaktär. Domstolen uttrycker vidare vilka kriterier som ska användas för att bedöma huruvida en sanktion har straffrättslig karaktär och hänvisar i sammanhanget till kriterier som slagits fast av domstolen i *Bonda*. De kriterier som används är hämtade från Europadomstolens praxis och målet *Engel m.fl. mot Nederländerna* som beskrivs nedan.⁵⁴ Art. 50 i EU:s rättighetsstadga ska därför inte ses som ett hinder för en medlemsstat att för samma gärning utfärda två sanktioner i de fall sanktionerna inte har en straffrättslig karaktär. Om den nationella domstolen dock finner att båda sanktionerna har straffrättslig karaktär hindrar det ett andra förfarande.⁵⁵

EU:s rättighetsstadga har ett tydligt och avsiktligt samband med Europakonventionen. Av rättighetsstadgans art. 52 framgår en skyldighet att vid tillämpningen av stadgan ge samma innebörd och räckvidd som rättigheterna i Europakonventionen, i de fall rättigheter i stadgan

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort.

⁵⁴ Åkerberg Fransson, mål C-617/10, den 26 februari 2013. p. 35. Se även *Bonda*, mål C-489/10, den 5 juni 2012. p. 37. och *Engel m.fl. mot Nederländerna*. Nr. 5100/71 etc. den 8 juni 1976.

⁵⁵ Åkerberg Fransson. p. 36-37.

och Europakonventionen överensstämmer. Dessutom följer det av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) art. 6.3 att rättigheterna som garanteras av Europakonventionen ska utgöra generella principer i unionsrätten. Den fortsatta utredningen i uppsatsen görs därför framförallt utifrån Europakonventionen. Det ska dock noteras att EU-stadgan uttrycker ett förbud mot att inte bli straffad inom unionen igen och har alltså ur det perspektivet en vidare definition än Europakonventionen som enbart gäller nya straff inom samma stat.⁵⁶

4.2.2 Europakonventionen

Europakonventionen inkorporerades som svensk lag år 1995 och konventionen inklusive dess tilläggsprotokoll gäller sedan dess som en särskild lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt framgår det av RF 2 kap. 19 § att lagar och författningar inte får meddelas i strid mot konventionen.⁵⁷ Konventionen ska i det sammanhanget därför ses som en överordnad författning, vilket gör att myndigheterna ska åsidosätta konventionsstridiga lagar och andra författningar genom lagprövning.⁵⁸ Äldre författningar som tillkommit före inkorporeringen ska dessutom ges en konventionsenlig tolkning.⁵⁹ Europakonventionen har därmed fått en ställning som en vanlig lag samtidigt som andra lagar måste vara i enlighet med konventionen. Det gör att tillämpning av andra traditionella lagtolkningsprinciper som *lex posterior* eller *lex specialis* skulle uppfattas som en konventionskränkning.⁶⁰

Europakonventionen ska tillämpas av de nationella domstolarna i Sverige. Konventionens artiklar är dock allmänt formulerade och Europadomstolens vägledning för hur artiklarna ska tolkas är därför betydelsefull. För att systemet ska fungera är det dessutom viktigt att staterna anpassar sin lagstiftning eller vidtar andra åtgärder utifrån Europadomstolens tolkningar. Europadomstolen riskerar annars att ”överhoppas” av liknande klagomål.⁶¹ Eftersom Europakonventionen även tillämpas av de nationella domstolarna har Europadomstolen för att skapa en dynamisk rättstillämpning utvecklat diverse tolkningsprinciper. En av dessa är att konventionen ska tolkas autonomt dvs. oberoende av nationella betydelser av olika begrepp.⁶²

⁵⁶ Det finns andra konventioner som tillerkänner brottmålsdomar internationell rättsverkan. Se t.ex. konventionen den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar.

⁵⁷ Warnling-Nerep, (2010a) s. 71.

⁵⁸ Warnling-Nerep, Wiweka. (2008). *En introduktion till förvaltningsrätten*. 9. Uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 8-9. Se även RF 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 §.

⁵⁹ Se RÅ 1996 ref. 8 och NJA 2005 s. 805.

⁶⁰ Jfr Warnling-Nerep, (2010a) s. 71.

⁶¹ Warnling-Nerep, (2010a) s. 72-73 och Danelius, Hans. (2012). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 33.

⁶² Warnling-Nerep, (2010a) s. 73-74.

Det gör exempelvis att administrativa sanktioner kan betraktas som straff även om det går emot den nationella definitionen. För att rättigheterna ska kunna vara praktiska och effektiva dvs. möjliga att utöva i praktiken används även effektivitetsprincipen som innebär att tolkningen inte ska göras restriktivt utan ska tolkas med individens bästa i åtanke.⁶³ En bokstavstolkning ska därför inte tillämpas vid tolkning av konventionen.

Förbudet mot dubbelbestraffning som uppfattas som ett grundläggande rättighetskrav återfinns i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll art. 4. Innebörden av stadgandet är och har varit omdiskuterad och Europadomstolens praxis har under åren ändrats flera gånger och därför framstått som motsägelsefull. Bakgrunden till förändringarna kan hänföras till Europadomstolens dynamiska och evolutiva tolkningsprinciper. En utveckling som kan skönjas är dock att kraven har gått mot en skärpning.⁶⁴ Artikelns främsta rekvisit är att det ska röra sig om en gärning som leder till två straff. Vid bedömningen av det första ledet är det alltså av betydelse om förfarandena utgår från en och samma gärning. Prövningen utifrån det andra ledet handlar istället om att avgöra om sanktionerna har en straffrättslig karaktär. Europadomstolen har för denna prövning fastställt tre kriterier. Kriterierna handlar om *den rättsliga klassificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art samt arten av och strängheten i sanktionen*. Bedömningar utifrån kriterierna har, sedan de uttrycktes för första gången år 1976 i *Engel m.fl.*, använts både av Europadomstolen och EU-domstolen. Europadomstolen har dessutom lagt vikt vid själva förfarandena i domstolarna och om dessa utgör straffrättsliga förfaranden. Den följande framställningen utgår därför från de bedömningar som enligt Europadomstolens praxis görs gällande samma gärning, sanktioners straffrättsliga karaktär samt straffrättsliga förfaranden.

4.2.3 Samma gärning

Europadomstolens praxis gällande vad som avses med samma brott eller gärning har ur ett diakront perspektiv förändrats under åren, vilket har lett till en motsägelsefull praxis. I *Gardinger mot Österrike* fäster domstolen vikt vid att de österrikiska förfarandena avsåg ”samma gärning”, men diskuterar inte brotten och att de tillämpade bestämmelserna skilde sig åt gällande beskrivningen av överträdelsena samt deras natur och ändamål.⁶⁵ I det senare fallet *Oliviera mot Schweiz* lägger domstolen inte samma vikt vid att det är ”samma gärning” utan istället är det avgörande att det rör sig om två skilda brott. Att det rörde sig om två brott

⁶³ Jfr *Zolotukhin mot Ryssland*. Nr. 14939/03, den 10 februari 2009. p. 80 Se även NJA 2013 s. 502. p. 20.

⁶⁴ Warnling-Nerep, Wiweka. (2010b). *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 163.

⁶⁵ *Gardinger mot Österrike*. Nr. 15963/90, den 23 oktober 1995. p. 55.

ansågs därför göra att det inte vara något hinder mot dubbla förfaranden. Detta trots att det gällde en och samma gärning.⁶⁶ Sättet som domstolen angrep problemen i *Gardinger* och *Oliviera* framstod som motsägelsefullt och i *Fischer mot Österrike* förändras därför praxisen för att det ska bli en mer enhetlig bedömning. I *Fischer* behandlas frågan gällande olika brott som grundas på samma gärning och åtalas efter varandra. Domstolen fastställer att det ska vara avgörande om brottet har samma ”väsentliga element”.⁶⁷

Den inkonsekventa praxisen gjorde att Europadomstolen i *Zolotukhin mot Ryssland* förtydligar vad som avses med samma gärning. Domstolen skärper kraven och avger generella uttalanden om innebörden av dubbelbestraffningsförbudet och hur bedömningen ska göras.⁶⁸ Domstolen framhäver dessutom att effektivitetsprincipen ska tillämpas. Att artikeln uttrycker ”för ett brott” istället för exempelvis gärning, sak eller förseelse ska därför inte tolkas restriktivt.⁶⁹ Europadomstolen uttrycker istället att artikeln ska förstås som ett förbud mot åtal eller rättegång mot ett andra ”brott” om det härrör från identiska fakta eller fakta som är väsentligen samma sak. Fokus ska alltså ligga på de fakta som utgör konkreta faktiska omständigheter rörande samma svarande. De olika förfarandenas fakta ska, för att kunna utgöra dubbelbestraffning, vara ouplösligt förbundna med varandra i tid och rum. Dessutom ska de faktiska omständigheternas existens vara av betydelse för säkrandet av en fällande dom.⁷⁰ Det gör att bedömningen görs med mer fokus på själva gärningen än på att det ska handla om samma brott. I ett flertal senare domar från Europadomstolen görs bedömningen om ”samma gärning” utifrån den redovisade definitionen i *Zolotukhin*.⁷¹

Skillnad gällande de olika förfarandenas subjektiva rekvisit har tidigare haft betydelse vid tillämpningen av artikeln, men även denna praxis har förändrats. Inom skatteområdet finns fallet *Rosenquist mot Sverige* där skillnad i subjektiva förutsättningar gavs betydelse och resulterade i att skattetillägg och skattebrott inte ansågs utgöra dubbelbestraffning.⁷² I det senare fallet *Carlberg mot Sverige* angavs istället att skillnad i subjektiva rekvisit inte är av betydelse, vilket är den praxis som gäller idag.⁷³

⁶⁶ *Oliviera mot Schweiz*. Nr. 84/1997/868/1080, den 30 juli 1998. p. 26.

⁶⁷ *Fischer mot Österrike*. Nr. 37950/97, den 29 maj 2001. p. 29-31.

⁶⁸ *Zolotukhin mot Ryssland*. p. 78. Se även NJA 2013 s. 502. p. 19 och 21.

⁶⁹ Jfr *Zolotukhin mot Ryssland*. p. 80. Se även NJA 2013 s. 502. p. 20.

⁷⁰ *Zolotukhin mot Ryssland*. p. 82 och 84.

⁷¹ Se t.ex. *Ruotsalainen mot Finland*. Nr. 13079/03, den 16 juni 2009. p. 50; *Tsonev mot Bulgarien*. Nr. 2376/03, den 14 januari 2010. p. 51-52. och *Nykänen mot Finland*. Nr. 11828/11, den 20 maj 2014. p. 42.

⁷² *Rosenquist mot Sverige*. Nr. 60619/00, den 14 september 2004.

⁷³ *Carlberg mot Sverige*. Nr. 9631/04, den 27 januari 2009. p. 67. Se även NJA 2013 s. 502.

4.2.4 Straffrättslig karaktär

Det första av de tre Engel-kriterierna för avgörande om en sanktion har en straffrättslig karaktär handlar om den inhemska klassificeringen av överträdelsen. För att en sanktion ska anses ha en straffrättslig karaktär behöver inte alla tre kriterier vara uppfyllda. Skulle det dock inte efter en separat analys av varje enskilt kriterium kunna dras en tydlig slutsats görs en helhetsbedömning utifrån alla kriterier. Det första kriteriet kan dock inte bli utslagsgivande i den ena eller andra riktningen.⁷⁴

Det som bedömningen av den rättsliga klassificeringen handlar om är hur landet systematiserar sitt sanktionssystem och hur den aktuella sanktionen inplaceras i systemet. Bedömningen utgår alltså från hur den inhemska rättsordningen klassificerar rättsverkningen. Utredningen av detta kriterium är ofta det minst komplicerade, men kriteriet har också getts en underordnad betydelse i förhållande till de andra. Det beror på den utvecklade tolkningsprincipen om en autonom konventionstolkning. Att en sanktion klassificeras som administrativ av den nationella rätten hindrar därför inte att den ska ses som straffrättslig ur konventionssynpunkt.⁷⁵

Det andra Engel-kriteriet tar sikte på överträdelsen samt hur och varför lagstiftaren valt att reglera gärningen. Vid bedömningen av kriteriet har framförallt två olika faktorer betydelse. Den första faktorn handlar om vilka som omfattas av lagen medan den andra tar sikte på bakgrunden och syftet med sanktionen.⁷⁶ Vid bedömningen av vilka som omfattas av lagen är det av betydelse om lagen riktas mot en bred allmänhet eller mot en särskild grupp. En generell reglering som inte riktas mot en särskild grupp av människor utan är en sanktion på grund av ett allmänt förbud talar för att sanktionen har en straffrättslig karaktär. Handlar det däremot om överträdelse av förhållningsregler för en avgränsad grupp människor med särskild ställning och särskilda skyldigheter talar det istället för motsatsen. Grupper som ansetts vara avgränsade med en särskild ställning och särskilda skyldigheter är exempelvis offentliga tjänstemän, läkare eller advokater.⁷⁷ I exempelvis *Müller-Hartburg mot Österrike* fann Europadomstolen att återkallelse av tillstånd att utöva ett visst yrke inte är ett straff. Disciplinförfaranden som gäller inom en viss yrkeskår faller därmed utanför förbudet mot

⁷⁴ *Ezeh och Connors mot Storbritannien*. Nr. 39665/98 och 40086/98, den 9 oktober 2003. p. 86. Se även *Ruotsalainen mot Finland* p. 43, *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* p. 78, *Zolotukhin mot Ryssland* p. 52-53 och *Nykänen mot Finland* p. 39.

⁷⁵ Engel m.fl. mot Nederländerna p. 81 och *Öztürk mot Tyskland*. Nr. 8544/79, den 21 februari 1984. p. 49-50. Se även *Ruotsalainen mot Finland* p. 45, *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige*. Nr. 36985/97, den 23 juli 2002. p. 77 och *Zolotukhin mot Ryssland* p. 54.

⁷⁶ Se t.ex. *Janosevic mot Sverige*. Nr. 34619/97, den 23 juli 2002. p. 68, *Ruotsalainen mot Finland* p. 46, *Tsonev mot Bulgarien* p. 49, *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* p. 79, *Zolotukhin mot Ryssland* p. 55.

⁷⁷ Danelius, (2012) s. 164-165.

dubbla förfaranden. Detta gäller även om disciplinförfarandet är en följd av en gärning som också utgör ett brott.⁷⁸

Den andra faktorn som domstolen ska beakta vid bedömningen av överträdelsens art handlar om vad som är syftet med sanktionen. Besträffande eller avskräckande syften är karaktäristiskt för straffrättsliga sanktioner och vittnar därför om att överträdelsen har en brottslig karaktär.⁷⁹ Om syftet istället är att exempelvis upprätthålla en yrkesheder faller det däremot inte inom ett straffrättsligt syfte.⁸⁰ Det ska även framhållas att det faktum att det inte är straffbart med fängelse inte är avgörande för att syftet ses som straffrättsligt.⁸¹ Förutom syftet vägs även de värden och intressen som ska skyddas in i bedömningen. I *Zolotukhin* sågs därför skydd för den mänskliga värdigheten och den allmänna ordningen grundad på värderingar och intressen som normalt faller inom ramen för straffrätten.⁸²

Avsaknad av subjektiva rekvisit som uppsåt eller oaktsamhet fråntar inte nödvändigtvis en överträdelse dess brottsliga karaktär. Även sanktioner som enbart bygger på objektiva rekvisit kan därför anses vara en påföljd för brott.⁸³ Det finns dessutom ingenting som tyder på att det med brott nödvändigtvis krävs någon grad av allvar, utan konventionen tar sikte på alla som anklagas för brott och inkluderar därför även mindre förseelser.⁸⁴

Det sista Engel-kriteriet behandlar sanktionen och dess art respektive stränghet. Fokus för bedömning är maximistraffet som den utpekade riskerat att dömas till. Även den utdömda sanktionen i det enskilda fallet ges viss betydelse, men det minskar inte vikten av vad som ursprungligen stod på spel.⁸⁵ Sanktionens art tar sikte på vilket straff det handlar om, medan dess stränghet istället handlar om hur hårt straffet är i exempelvis tid, pengar eller liknande. När det handlar om sanktionens art har Europadomstolen i *Zolotukhin* uttalat att ett riskerat eller faktiskt dömt frihetsberövande straff presumerar att det är en brottsanklagelse. För att göra undantag från presumtionen krävs exceptionella omständigheter.⁸⁶ Presumtionen kan dock inte tolkas motsatsvis och det finns därför inget hinder mot att andra sanktioner än

⁷⁸ *Müller-Hartburg mot Österrike*. Nr. 47195/06, den 19 februari 2013. p. 44.

⁷⁹ *Öztürk mot Tyskland* p. 53, *Ruotsalainen mot Finland* p. 46, *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* p. 79, *Zolotukhin mot Ryssland* p. 55, *Tsonev mot Bulgarien* p. 49. Se även *Bonda, C-489/10* p. 39, där EU-domstolen uttrycker att det ska prövas om sanktionen har ett repressivt syfte, som i så fall talar för en straffrättslig karaktär.

⁸⁰ *Müller-Hartburg mot Österrike* p. 45.

⁸¹ *Öztürk mot Tyskland* p. 53.

⁸² *Zolotukhin mot Ryssland* p. 55. Se även *Tsonev mot Bulgarien* p. 49.

⁸³ *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* p. 79. Se även *Janosevic mot Sverige* p. 68.

⁸⁴ *Öztürk mot Tyskland* p. 53.

⁸⁵ *Ezeh och Connors mot Storbritannien* p. 120. Se även *Müller-Hartburg mot Österrike* p. 46 och *Zolotukhin mot Ryssland* p. 56.

⁸⁶ *Zolotukhin mot Ryssland* p. 56. Se även *Engel m.fl. mot Nederländerna* p. 82 och *Ezeh och Connors mot Storbritannien* p. 126.

frihetsberövanden har en straffrättslig karaktär. Att det finns ett straff med frihetsberövande inslag eller som kan omvandlas till det ska alltså inte vara avgörande.⁸⁷ I motsats till frihetsberövanden talar dock arten av typiska disciplinstraff, såsom suspensioner och varningar, istället för att sanktionen inte har en straffrättslig karaktär.⁸⁸

Strängheten i sanktionen handlar om hur ingripande sanktionen är dvs. om straffets svårighetsgrad. Det är alltså exempelvis den tid eller det belopp som riskeras eller faktiskt beslutas i det enskilda fallet som är avgörande. I *Escoubet mot Belgien* fann Europadomstolen att ett interimistiskt indragande av körkort från en misstänkt rattfyllerist inte var ett straff. I fallet var maximitiden femton dagar och det enskilde hade fått tillbaka körkortet efter sex dagar. Det interimistiska beslutet betraktades i detta fall som en trafiksäkerhetsåtgärd och inte som ett straff.⁸⁹ Resonemanget om att interimistiska beslut om återkallelse i upp till 15 dagar är en trafiksäkerhetsåtgärd och inte att betrakta som ett straff har senare använts av Europadomstolen vid ett flertal tillfällen.⁹⁰ I *Nilsson mot Sverige* fann dock domstolen att strängheten i en återkallelse om 18 månader gjorde att sanktionen hade en straffrättslig karaktär.⁹¹

4.2.5 Straffrättsligt förfarande

Utöver att pröva om det rör sig om ”samma gärning” och om straffet har en ”straffrättslig karaktär” resonerar Europadomstolen också utifrån syftet med dubbelbestraffningsförbudet. Bedömningen av dubbelstraffning ska därför ses även utifrån syftet som uttryckts vara att förbjuda en upprepning av straffrättsliga förfaranden som leder till ett ”*final decision*”^{92, 93} I *Malige mot Frankrike* uttalar Europadomstolen att det aktuella körkortsingripandet i form av poängavdrag som i slutändan kunde leda till en återkallelse var en automatisk följd av brottmålsdomen och att det var att betrakta som ett straff.⁹⁴ Resonemanget i *Malige* utvecklas sedan i *Maszni mot Rumänien* där ett nära samband mellan två sanktioner gör att det ses som en tillåten kompletterande sanktion. Domstolen konstaterar att även om beslutet togs av en administrativ myndighet, berodde det enbart på den lagakraftvunna domen från

⁸⁷ *Lauko mot Slovakien*. Nr. 4/1998/907/1119, den 2 september 1998. p. 58. Se även *Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige* p. 80.

⁸⁸ Danelius, (2012) s. 165.

⁸⁹ *Escoubet mot Belgien*. Nr. 26780/95, den 28 oktober 1999. p. 38.

⁹⁰ Se t.ex. *Hangl mot Österrike*. Nr. 38716/97, den 20 mars 2001. och *Mulot mot Frankrike*. Nr. 37211/97, den 14 december 1999.

⁹¹ *Nilsson mot Sverige*. Nr. 73661/01, den 13 december 2005

⁹² *Final decision* är enligt *the Explanatory Report to Protocol No. 7* när ett beslut vinner laga kraft i form av *res judicata*.

⁹³ *Gardinger mot Österrike* p. 53. Se även *Fischer mot Österrike* p. 22 och *Zolotukhin mot Ryssland* p. 107.

⁹⁴ *Malige mot Frankrike*. Nr. 27812/95, den 23 september 1998. p. 38. Frågan gällande dubbelbestraffning prövades dock inte av domstolen.

brottmålsdomstolen och var alltså inte att betrakta som ett öppnande av ett nytt förfarande.⁹⁵ Utifrån det resonemanget är det alltså inte bara dubbla sanktioner för samma gärning som ska beaktas, utan även ett eventuellt samband mellan förfarandena. Ett liknande resonemang används också i *Nilsson* där domstolen fäste vikt vid att förfarandena har ett tillräckligt nära samband i sak och tid för att återkallelsen skulle ses som en del av sanktionen.⁹⁶ Alla de nämnda fallen avgjordes dock innan *Zolotukhin* vilket gör att det är tveksamt hur den praxisen ska behandlas idag. I *Zolotukhin* och målen som kommit i dess bakvatten, förs inga resonemang om samband i sak och tid.⁹⁷ Det har dock i ett par mål hänvisats till *Nilsson* och poängterats att det prövade förfarandet skiljer sig mot det svenska systemet för körkortsåterkallelse genom att det görs en förnyad prövning och därmed inte finns samma samband i sak och tid.⁹⁸

Det ska avslutningsvis framhållas att om det visas utgöra två förfaranden är det irrelevant om domstolen dömer eller frikänner i det efterföljande förfarandet. Artikeln innehåller skydd mot att ställas inför ansvar en andra gång i ett nytt förfarande snarare än förbud mot en andra dom.⁹⁹

4.3 Den svenska nationella rätten gällande körkortsåterkallelse

4.3.1 Syftet med körkortsingripanden

Lagförarbetena till KörkL framför inget tydligt syfte med körkortsingripande. Det framgår dock att trafiksäkerhet ska stå i centrum.¹⁰⁰ Problematiken kring dubbelbestraffning berörs inte i någon större utsträckning och det ges ingen vägledning mer än att frågan lyfts.¹⁰¹ Däremot har det enda sedan 1916 års förordning om automobiltrafik, i ett flertal statliga offentliga utredningar (SOU) och propositioner (prop.) diskuterats om körkortsingripanden ska ses som ett straff samt vilken domstol som ska besluta i frågan.¹⁰² Det huvudsakliga motivet bakom körkortsingripanden uttrycks vara trafiksäkerhet och en grundtanke är att återkallelser därför inte ska vara längre än vad som fordras av dessa trafiksäkerhetsskäl. Ingripanden har således inte setts som ett straff utan som en administrativ åtgärd. Med tanke

⁹⁵ *Maszni mot Rumänien*. Nr. 59892/00, den 21 september 2006. p. 68-69.

⁹⁶ Se även *Phillips mot Storbritannien*. Nr. 41087/98, den 5 juli 2001. p. 34. där det ansågs utanför begreppet ”anklagelse för brottslig gärning” när fastställande av konfiskeringsbelopp behandlades i ett eget förfarande.

⁹⁷ Se *Zolotukhin mot Ryssland*, *Ruotsalainen mot Finland* och *Tsonev mot Bulgarien*. Se även NJA 2013 s. 502. p. 50.

⁹⁸ Se t.ex. *Nykänen mot Finland* p. 51 och *Lucky Dev mot Sverige*. Nr. 7356/10, den 27 november 2014. p. 61.

⁹⁹ *Zolotukhin mot Ryssland* p. 83 och 110.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:124 s. 41 se även prop. 1988/89:134 s. 18-19

¹⁰¹ Se bl.a. lagrådets yttrande i prop. 1997/98:124 s. 150

¹⁰² Se bl.a. SOU 2000:26 s. 91. se även SOU 1935:23 s. 106 ff., SOU 1953:20 s. 201-202., SOU 1957:18 s. 328 ff., SOU 1963:72 s. 159 ff., SOU 1970:61 s. 225-226, SOU 1972:70 s. 127 ff., SOU 1978:27 s. 124 ff. och prop. 1975/76:155 s. 49-55.

på att spärrtider ofta bestäms schablonmässigt i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad finns dock likheter med straff. Att det inte görs någon prognos i det enskilda fallet gällande ett framtida trafikfarligt beteende gör att trafiksäkerhetsmotivet kan ifrågasättas. Distinktionen mellan trafiksäkerhetsåtgärd och straff ska kanske därför inte tillmätas en allt för stor betydelse.¹⁰³

Att det primära syftet utges vara trafiksäkerhetsskäl gör att återkallelsegrunderna för brott som återfinns i KörkL 5 kap. 3 § 1-4 och 6 p. framförallt tar sikte på brott som är begångna i trafiken. Den sjätte punkten handlar dock om andra brott och kopplingen till trafiksäkerheten görs genom att bedömningen även utgår ifrån om det med hänsyn till brottet kan antas att körkortsinnehavaren inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare. Bestämmelsen tar bland annat sikte på brott vars begående förutsätter användande av motorfordon eller i väsentlig mån främjas därav. Återkallelsegrunden inriktas dessutom mot kvalificerad brottslighet som utförts yrkesmässigt eller har varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös. Till återkallelsegrundens andra led gällande personliga förhållanden i övrigt är det inte brottets svårighetsgrad eller hänförlighet till viss brottskategori som är avgörande. Istället tar prövningen fasta på förarens eventuella brist i pålitlighet och omdöme som exempelvis kan hänföras till ett onyktert levnadssätt eller narkotikaberoende.¹⁰⁴

När det gäller motivet till körkortsingripanden framförs inga vedergällningsargument från de absoluta straffteorierna explicit i förarbetena. Det diskuteras dock att rättsverkningen aktualiseras först efter en lagakraftvunnen dom eller liknande från den allmänna processen, vilket gör att det mer kan framstå som ett straff än som en skyddsåtgärd.¹⁰⁵ Körkortsåterkallelser är en direkt följd av den straffrättsliga bedömningen eftersom ansvarsfrågan gällande den brottsliga gärningen inte prövas i det förvaltningsrättsliga förfarandet. Att det inte görs någon individuell prövning i varje enskilt fall gör att förfarandet mer får former av en summarisk process och att det för körkortsinnehavaren kan framstå som en vedergällning. Trots att förarbetena inte uttrycker motiv i form av att den skada som tillfogats samhället ska utjämnas genom det lidande som körkortsingripandet ger

¹⁰³ Se bl.a. prop. 1975/76:155 s. 20, SOU 1991:39 s. 86 f., prop. 1988/89:134 s. 18-19, prop. 1993/94:133 s. 44 ff., prop. 1997/98:124 s. 41 f. och SOU 2000:26 s. 141 ff.

¹⁰⁴ Se bl.a. prop. 1951:30 s. 184-186 och prop. 1958:69 s. 88-89. Se även Ragnell, Jonas. Karnovs kommentar till KörkL 5 kap. 3 § 6 p. Web: <http://juridik.karnovgroup.se.ezproxy.ub.gu.se/document/530337/2?versid=146-1-2005>. (Hämtad 2015-03-18).

¹⁰⁵ Se bl.a. SOU 1957:18 s. 328-330.

gärningsmannen, kan det för den drabbande alltså framstå som det. Däremot kan det inte sägas att det är vedergällningsargument som motiverar körkortsåterkallelser.

Argument från de relativa straffteoriernas om att körkortsingripandena ska förebygga brott återfinns i förarbetena. Trots att det inte framställs som ett huvudsakligt syfte diskuteras både individualpreventiva och allmänpreventiva effekter i ett flertal offentliga utredningar.¹⁰⁶ I propositionerna diskuteras detta i mindre utsträckning, men i prop. 1975/76:155 framkommer dock att både individualpreventiva och allmänpreventiva synpunkter bör läggas på längden av ingripanden.¹⁰⁷ Begreppen allmän- och individualpreventiv används dock inte i propositionerna. Trots det går det att se argument hämtade både från de allmänpreventiva och individualpreventiva teorierna.

Det mest grundläggande syftet med körkortsåterkallelse uttrycks vara att förebygga brott, som på det sättet ska främja trafiksäkerheten.¹⁰⁸ Det ger uttryck för ett tydligt allmänpreventivt syfte som bygger på att människors beteende ska påverkas av hotet om återkallelse. Körkortsåterkallelser ska med andra ord göra att medborgare på grund av hot därom avstår från brott. Återkallelserna har alltså en allmänpreventiv funktion som kanske till viss del är starkare än de rent straffrättsliga sanktionerna för samma brott, som ofta är böter.¹⁰⁹ Argument om moralbildande effekter som är en annan del av de allmänpreventiva teorierna framgår inte av förarbetena. Trots att det inte uttrycks kan det kanske ses som underförstått, men med tanke på det stora antalet körkort som återkallas varje år bör dock de moralbildande effekterna ifrågasättas.

Körkortsåterkallelserns individualpreventiva syften framgår av förarbetena. Det framhålls att både de straffrättsliga rättsverkningarnas och körkortsåterkallelserns syfte är att förmå förare att i fortsättningen rätta sig efter trafikreglerna, vilket gör att skillnaden mellan deras funktioner ses som små.¹¹⁰ Det vittnar om att syftet är att förmå individer att respektera trafikreglerna i linje med ett individualpreventivt ändamål. I likhet med ett individualpreventivt syfte framställs det dessutom i prop. 1958:69 att syftet med körkortsåterkallelse är att skilja ut de olämpliga förarna ur trafiken som ett samhällsskydd. Det handlar alltså om att en trafikfarlig individ ska hindras från att framföra fordon.¹¹¹

Det individualpreventiva syftet som handlar om behandling har historiskt inte använts vid

¹⁰⁶ Se bl.a. SOU 1972:72 s. 236 och SOU 1970:61 s. 223.

¹⁰⁷ Se bl.a. prop. 1975/76:155 s. 40.

¹⁰⁸ Se bl.a. SOU 1972:72 s. 236. Se även prop. 1975/76:155 s. 20 och SOU 1970:61 s. 223.

¹⁰⁹ Se SOU 1970:61 s. 223.

¹¹⁰ Se prop. 1988/89:134 s. 18-19.

¹¹¹ Se prop. 1958:69 s. 88. Se även SOU 1970:61 s. 223.

utformningen av körkortsingripanden. I SOU 1972:70 uppmärksammas att det saknas rehabiliterande inslag och att systemet istället enbart bygger på repressioner som ska förmå körkortsinnehavare att inte bryta mot lagen i framtiden.¹¹² Behandlingsargumenten används dock idag och ligger bakom reglerna om alkoholås. Den som har fått sitt körkort återkallat på grund av alkoholförtäring dvs. rattfylleri eller grovt rattfylleri kan numera istället ansöka om att körkortsinnehavet ska vara förenat med villkor om alkoholås (KörkL 5 kap. 16-17 §). Syftet med reglerna är att körkortsinnehavaren ska tvingas vara nykter vid framförande av fordon. Möjligheten att genom ett villkorligt körkortsinnehav få behålla körkortet ska på det sättet vara ett incitament för ett nyktert levnadssätt.¹¹³ Reglerna om alkoholås tar tydligt sikte på verkställigheten och handlar om att motverka fortsatt trafikfarligt beteende och hur individer ska återanpassas i trafiken. Reglerna har ett tydligt behandlingssyfte, som handlar om att genom behandling eliminera individens återfallsrisk.

4.3.2 Förfarandet

I det svenska rättssystemet delas rättsverkningar upp mellan påföljd för brott och annan rättsverkan av brott. *Påföljd för brott* utgörs av de primära straffrättsliga sanktionerna som framgår av brottsbalken (1962:700) (BrB) 1 kap. 3 §. Påföljderna för brott delas dessutom upp mellan straff och annan påföljd. *Straff* utgörs i denna uppdelning av fängelse och böter som är de påföljder som nämns i de straffrättsliga bestämmelserna. *Annan påföljd* för brott är istället de påföljder som enligt BrB 1 kap. 4 § får tillämpas trots att de inte står specifikt i bestämmelserna om de särskilda brotten. Dessa utgörs av villkorlig dom (27 kap. BrB), skyddstillsyn (28 kap. BrB) och överlämnande till särskild vård (31 kap. BrB). Dessutom ses de särskilda brottspåföljderna för unga lagöverträdare som en annan påföljd för brott än straff.¹¹⁴ Körkortsåterkallelser nämns inte i BrB 1 kap. 3-4 §§ och är alltså formellt sett inte att se som en påföljd för brott i form av straff eller annan påföljd.

Annan rättsverkan av brott är enligt BrB 1 kap. 8 § skadestånd eller särskild rättsverkan. *Skadestånd* är en civilrättslig sanktion som exempelvis kan grundas på skadeståndslagen (1972:207) eller brottskadlagen (1978:413). *Särskilda rättsverkningar* kan å sin sida ha straffrättslig, civilrättslig eller förvaltningsrättslig karaktär. Körkortsåterkallelser som är en förvaltningsrättslig rättsverkning definieras som en särskild rättsverkan. I motsats till påföljderna för brott är det ofta andra myndigheter än domstolarna som avgör brottmålet, som påför de särskilda rättsverkningarna. För körkortsåterkallelser är det Transportstyrelsen som

¹¹² SOU 1972:70 s. 94.

¹¹³ Prop. 1997/98:124 s. 55.

¹¹⁴ Jareborg, m.fl. (2010) s. 14.

är den ansvariga myndigheten som tar besluten. En annan skillnad mellan påföljderna för brott och annan rättsverkan är att det sistnämnda inte enbart påförs om ett brott är förövat.¹¹⁵ Det är tydligt gällande återkallelse av körkort, som förutom att vara en konsekvens av brott exempelvis kan vara en följd av körkortsinnehavarens dåliga hälsa enligt KörkL 5 kap. 3§.

När brott som kan föranleda körkortsingripanden har förövats inleds två parallella förfaranden. Om ett trafikbrott förövats eller om någon av de övriga grunderna i KörkL 5 kap. 7 § föreligger omhändertas körkortet direkt av polisen,¹¹⁶ som skickar det till Transportstyrelsen för beslut enligt KörkL 7 kap. 5 §. Vid de fall ett omhändertagande sker på grund av misstanke om brott, inleds dessutom ett straffrättsligt förfarande med förundersökning enligt rättegångsbalken (1942:740) (RB) 23 kap. 1 § eller rapportering enligt RB 23 kap. 22 §. I körkortsförfarandet hos Transportstyrelsen ska inte ansvarsfrågan prövas, utan Transportstyrelsens beslut är beroende av det straffrättsliga förfarandet.¹¹⁷ Körkortsingripanden med anledning av brottslig gärning ska nämligen enligt KörkL 5 kap. 1 § 2 st. grundas på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande av ordningsbot eller beslut om åtalsunderlåtelse eller motsvarande. Transportstyrelsen, som vid ett omhändertagande ska pröva körkortsfrågan utan dröjsmål, har dock att ta ställning till om körkortet ska återkallas tills vidare eller om omhändertagandet ska upphävas i avvaktan på att skuldfrågan är klarlagd (se KörkL 7 kap. 5 § och 5 kap. 5 §). En återkallelse tills vidare förutsätter att det på sannolika skäl kan antas att körkortet kommer att återkallas slutligt på någon av grunderna i KörkL 5 kap. 3 § 1-7 p. Beviskravet är med andra ord ställt så att utförliga utredningar om ansvarsfrågan inte ska göras, vilket visar körkortsförfarandets förhållande till det straffrättsliga förfarandet. Det straffrättsliga förfarandet är inte på något motsvarande sätt beroende av det förvaltningsrättsliga förfarandet gällande körkortet.

Förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) saknar till skillnad från RB uttryckliga regler om domars rättskraft. Förvaltningsdomar anses därför som huvudregel sakna negativ rättskraft i form av *res judicata*, vilket gör att en dom inte utgör processhinder i en senare process. Körkortsingripanden har dock i praxis ansetts stå nära straffrättskipningen och förfarandena har därför formen av ett brottmålsliknande förvaltningsmål. Fall där brottslig

¹¹⁵ Jareborg, m.fl. (2010) s. 14-15 och 54-55.

¹¹⁶ Enligt 7 kap 4 § kan omhändertagande av körkort beslutas av Polismyndigheten, åklagare, Tullverket eller Kustbevakningen. Det vanligaste är dock att det görs av polismyndigheten varför utredningen utgår från denna myndighet.

¹¹⁷ Jfr RÅ 2008 not. 23, där en varning undanröjdes sedan tingsrätten undanröjt ett godkänt föreläggande av ordningsbot.

gärning återopas som grund för återkallelse ska därför ”bedömas utifrån ett närmast straffprocessuellt betraktelsesätt”. Bestämmelsen om rättskraft i RB 30 kap. 9 § som knyter an till gärningens identitet har därför ansett tillämplig. Det gör att domarna i dessa fall trots allt vinner negativ rättskraft och därmed utgör processhinder för en nytt förfarande för samma sak.¹¹⁸

4.3.3 Rättsverkningen

När ett körkort återkallas beslutas en spärrtid om lägst en månad och högst tre år enligt KörkL 5 kap. 6 §. I prop. 1975/76:155 framgår att det vid bestämmande av spärrtiden ska göras en nyanserad bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt framhåller departementschefen i samma proposition att det är nödvändigt med vissa schabloner vid beslutandet av spärrtidernas längd. Uttalandet kan framstå som motsägelsefullt, men motiveras med vikten av en enhetlig och konsekvent rättstillämpning. Vidare anges att spärrtiden endast i undantagsfall ska bestämmas till minimitiden en månad eftersom den korta tiden kan undergräva respekten för körkortsingripanden och att reaktionssystemet på det sättet mister sin betydelse för trafiksäkerhetsarbetet. Vid grövre trafikbrott bör dessutom relativt långa spärrtider tillämpas och för exempelvis grov vårdslöshet i trafik kan en spärrtid om två år ofta anses motiverad.¹¹⁹

Bortsett från lagreglerna om minst ett års återkallelse för grov vårdslöshet i trafik och grovt rattfylleri saknas specifika lagregler om längden på spärrtiderna vid körkortsåterkallelser. Viss vägledning går dock att finna i förarbetena. Där framgår att upprepade eller enstaka allvarliga förseelser bör leda till en spärrtid om fyra till tio månader. Vid flera anmärkningar under kort tid kan dock en spärrtid om ett år anses motiverad.¹²⁰ En upprepning¹²¹ av övriga förseelser leder dock enligt praxis istället maximalt till en spärrtid om 3 månader.¹²² Vid allmän brottslighet, det vill säga annat brott än trafikbrott, ska spärrtiden utöver trafiksäkerhetssynpunkter dessutom avpassas efter tillgodoseende av rehabiliteringssynpunkter. Det gör att spärrtiden normalt bör kunna bestämmas till att löpa ut i samband med en villkorlig frigivning. Av praxis framgår att återkallelser på grund av exempelvis grovt sexualbrott, rån, mord, dråp, grov misshandel, grov stöld eller grovt narkotikabrott med grund i KörkL 5 kap. 3 § 6 p. kan leda till en återkallelse längre än ett år. Övriga återkallelser leder

¹¹⁸ RÅ 1993 ref 76.

¹¹⁹ Prop. 1975/76:155 s. 97 ff.

¹²⁰ Prop. 1975/76:155 s. 97 ff. och prop. 1997/98:124 s. 39 ff. Se även SOU 2000:26 s. 69.

¹²¹ Återkallelsegrunden tar sikte på när det rör sig om minst tre hastighetsöverträdelser eller minst fem övriga upprepade brott inom en tvåårsperiod.

¹²² Transportstyrelsen. 2014-10-23. *Handbok – praxislista vid körkortsingripanden*. Version 3.0. s. 11-13.

normalt inte till en återkallelse som överstiger ett år.¹²³ Av förarbetena framgår också att ett stort behov av körkortet är en omständighet som vid bedömning av spärrtid kan verka i en förmildrande riktning.¹²⁴

Ett alternativ till körkortsåterkallelse är att körkortsinnehavaren istället varnas. En varning ges om det av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd enligt KörkL 5 kap. 9 §. Detsamma gäller om körkortsinnehavaren har gjort sig skyldig till rattfylleri och alkoholkoncentrationen inte uppgått till 0,5 promille i blodet eller 0,25 milligram per liter i utandningsluften. De särskilda skäl som ska föreligga för att körkortsinnehavaren istället för körkortsåterkallelse ska meddelas en varning handlar enligt lagförarbetena om antingen omständigheterna vid förseelsen eller personliga förhållanden. En varning är alltså bara aktuell om grunden för körkortsåterkallelse är brott förövade i trafiken. De omständigheter vid förseelsen som kan verka i förmildrande riktning handlar om förseelsens art, men också om den konkreta trafikfaran i det enskilda fallet. Det görs med andra ord en avvägning mellan förseelsens allvarlighetsgrad ur trafiksäkerhetssynpunkt och de trafikförhållanden som rådde på platsen. De personliga förhållandena som är av betydelse vid bedömningen är främst tidigare skötsamhet i trafiken med beaktande av hur lång tid körkortsinnehavaren haft körkort. Precis som vid bestämmandet av spärrtid kan dessutom körkortsinnehavarens behov av körkortet ha betydelse. Om körkortsinnehavaren inom loppet av ett par år redan tidigare meddelats en varning fordras dock starka skäl för att ytterligare en varning ska meddelas. Det grundas i att körkortsinnehavaren, när en gärning som kan vara grund för körkortsåterkallelse begås efter att körkortsinnehavaren tidigare meddelats en varning, får anses ha visat hög grad av bristande vilja att rätta sig efter trafikbestämmelserna att körkortet bör återkallas.¹²⁵

Ytterligare ett alternativ till körkortsåterkallelse är körkortsinnehav villkorat av alkoholås, som kan meddelas istället för körkortsåterkallelse vid rattfylleri efter alkoholintag. Alkoholås meddelas enbart efter ansökan av körkortsinnehavaren. Den som begår grovt rattfylleri, återfaller i rattfylleribrott inom de senaste fem åren eller har begått rattfylleri och fått diagnosen alkoholberoende meddelas en villkorstid på två år. I övriga fall är villkorstiden ett år. Spärrtiden ska i dessa fall därför bestämmas till minst den tid som ett eventuellt bifall av en ansökan leder till. Har körkortsinnehavaren begått andra trafikbrott samtidigt som rattfylleribrottet kan de begångna trafikbrotten föranleda att sökanden inte bedöms vara lämplig för att få körkortsinnehavet förenat med villkor om alkoholås. Om det handlar om

¹²³ Transportstyrelsen. 2014-10-23. *Handbok – praxislista vid körkortsingripanden*. Version 3.0.

¹²⁴ Prop. 1975/76:155 s. 97 ff., prop. 1997/98:124 s. 39 ff. Se även SOU 2000:26 s. 69.

¹²⁵ Se prop. 1997/98:124 s. 40-41. Se även prop. 1975/76:155 s. 106.

mindre allvarliga förseelser som i sig själva inte medför olämplighet kan ansökan dock beviljas. Den villkorade behörigheten börjar i dessa fall gälla efter att spärrtiden eller den intermistiska giltighetstiden löpt ut.¹²⁶

4.3.4 Dubbelbestraffning

Frågan gällande körkortsåterkallelse och dubbelbestraffning har prövats vid ett flertal tillfällen både i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol. Regeringsrätten (RegR) prövade exempelvis frågan i RÅ 2000 ref. 65 där den klagande gjort sig skyldig till grovt rattfylleri och olovlig körning. Körkortsåterkallelse konstateras i rättsfallet utgöra ett straff, men utgjorde ändå inte dubbelbestraffning eftersom förfarandet inte ansågs vara en ”brottmålsrättegång”. Domstolen la även vikt vid att den som åtalas för trafikbrott redan från början vet att en lagakraftvunnen dom normalt kommer följas av ett körkortsingripande. Att det sker i ett separat förfarande ansågs inte innebära att trygghets- och rättssäkerhetsintressena eftersattes. Samma fråga går senare vidare till Europadomstolen som i *Nilsson* finner klagandens talan uppenbart ogrundad. I målet ansågs körkortsåterkallelse utgöra ett straff enligt art. 4.1, men att det trots det inte skett någon kränkning av artikeln. Domstolen stödjer sitt beslut på samma grund som RegR och anser att den dömde inte blivit föremål för ett nytt straffrättsligt förfarande. Domstolen uttalar att det, trots att det handlar om två skilda förfaranden, finns ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband mellan dem för att anse att körkortsåterkallelse är en del av det straff som enligt svensk lag följer på grovt rattfylleri och olovlig körning.¹²⁷

Praxisen gällande dubbelbestraffning har dock förändrats under de senaste åren, inte minst med tanke på att skattebrott och skattetillägg för samma oriktiga uppgift i deklARATIONEN numera anses utgöra dubbelbestraffning i strid med Europakonventionen och EU-stadgan.¹²⁸ Det var ett system som tidigare rättfärdigats med samma argument om att det var förutsebart och med ett tillräckligt nära tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena.¹²⁹ Det har gjort att ett flertal mål både inom de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna handlat om just dubbelbestraffning för körkortsåterkallelser. I exempelvis tingsrättsmålen B 5908-13 och B 5964-13 från år 2013 avvisas talan om grovt rattfylleri på grund av att körkortet tidigare omhändertagits. Helsingborgs tingsrätt lägger i båda målen vikt vid att förfarandet för återkallelsen inleds när körkortet omhändertas, vilket i

¹²⁶ Prop. 2010/11:26 s. 1, 34 ff. och 49.

¹²⁷ *Nilsson mot Sverige*.

¹²⁸ Se NJA 2013 s. 503.

¹²⁹ Se NJA 2010 s. 168.

många fall sker innan åtal väcks. Körkortsåterkallelsen konstateras därför inte kunna ses som en kompletterande sanktion som grundas på en bedömning i ett avgjort brottmål. Både hovrätten och kammarrätten har dock senare ansett att interimistiska beslut om återkallelse av körkort är ett led i prövningen och inte ska ses som slutliga bedömningar av gärningen. I Transportstyrelsens senare slutliga beslut är utgången i brottmålsdomen styrande och bedömningarna i det förvaltningsrättsliga förfarandet utgör därför inte en ny obegränsad prövning eller något nytt straffrättsligt förfarande.¹³⁰ Hänvisningar i dessa mål görs till RÅ 2000 ref. 65 och *Nilsson*. Även gällande andra brott än trafikbrott har frågan gällande dubbelbestraffning prövats. Exempelvis har Kammarrätten i Göteborg inte ansett att det varit dubbelbestraffning när en person åtalats och fått körkortet återkallat på grund av mordbrand.¹³¹

De senaste årens förändrade praxis gällande dubbelbestraffning gjorde att HFD under 2014 återigen tog upp frågan om körkortsåterkallelse och dubbelbestraffning till prövning. I två domar från HFD meddelade 11 december 2014 prövas frågan på nytt, men domstolen ändrar inte praxis. I det ena målet hade den klagande dömts för grovt rattfylleri av Sundsvalls tingsrätt och fått sitt körkort återkallat av Transportstyrelsen med en spärrtid på två år.¹³² I det andra målet hade den klagande godkänt ett strafföreläggande för olovlig körning och efter det fått sitt körkort återkallat av Transportstyrelsen med en spärrtid om sex månader.¹³³ Med hänvisningar till bland annat RÅ 2000 ref. 65 och *Nilsson* kommer HFD i båda fallen fram till att det inte utgör dubbelbestraffning. Även justitiekanslern (JK) har nyligen behandlat frågan. I ett beslut från 13 februari 2015, rörande ett godkänt föreläggande om ordningsbot för ej iakttagen väjningsplikt samt en månads körkortsåterkallelse, uttalar JK att det inte är en överträdelse av förbudet mot dubbelbestraffning. JK motiverar beslutet med hänvisningar till HFD:s två avgörandena från december 2014.¹³⁴

¹³⁰ Se Hovrätten för Övre Norrlands dom den 13 mars 2014 i mål nr. B 1001-13 där en månads fängelse för rattfylleri och interimistiskt återkallat körkort inte utgjorde dubbelbestraffning; Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 september 2013 i mål nr. B 1462-13 där böter för hastighetsöverträdelse och interimistiskt återkallat körkort inte utgjorde dubbelbestraffning samt; Kammarrätten i Stockholms dom den 18 februari 2014 i mål nr. 607-14 där ett interimistiskt återkallat körkort på grund av rattfylleri och hastighetsöverträdelse som den klagande redan dömts för inte ansågs utgöra dubbelbestraffning.

¹³¹ Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2014 i mål nr. 1306-14 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 februari 2014 i mål nr. 378-14.

¹³² HFD 2014 ref. 80.

¹³³ HFD:s dom den 11 december 2014 i mål nr. 1308-14.

¹³⁴ JK:s beslut 2015-02-13 Dnr. 6398-13-40.

4.4 Mötet mellan den svenska nationella rätten och europarätten

4.4.1 Återkallelsegrunder för samma gärning

I svensk rätt klassificeras körkortsåterkallelser traditionellt inte som ett straff eller annan påföljd för brott. Istället ses det som en särskild rättsverkan av brott. Det framgår dock av ordalydelsen i lagstiftningen att det i vissa återkallelsegrunder är samma brottsliga gärning som behandlas i straffrättsliga förfaranden som leder till körkortsåterkallelser. Det följer av att körkortsingripanden med anledning av brottslig gärning alltid grundas på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande ett godkänt föreläggande av ordningsbot eller beslut om åtalsunderlåtelse eller liknande. En närmare granskning av de olika återkallelsegrunderna i KörkL 5 kap. 3 § visar när samma faktiska omständigheter, som ligger till grund för straffrättsliga förfaranden även leder till körkortsåterkallelse. Av punkt 1, 2, och 4 framgår det direkt av ordalydelsen att det är samma brottsliga gärningar och samma faktiska omständigheter i de enskilda fallen, som är föremål för straffrättsliga förfaranden som leder till körkortsåterkallelse. Den tredje punkten som tar sikte på upprepad brottslighet bygger, trots att det kan handla om flera brottsliga gärningar, även den på identiska fakta med det som förevarit i de tidigare straffrättsliga förfarandena. Det gör att det går att se att även den tredje punkten grundas på samma gärningar som varit föremål för de straffrättsliga förfarandena. Däremot tillkommer det vid bedömningen av denna återkallelsegrund ett rekvisit som inte prövas straffrättsligt och som handlar om att körkortsinnehavaren i väsentlig grad ska ha visat bristande vilja eller förmåga att följa trafikbestämmelserna. Frågan är då om detta kan ses som en faktisk omständighet, vilket enligt *Zolotukhin* är det som ska vara avgörande. Bristande vilja eller förmåga bör ses som av ett subjektivt slag och skillnad i subjektiva rekvisit ska enligt den nya praxisen inte ha någon betydelse vid bedömningen om förfarandena grundas på samma gärning. Istället är det avgörande att det är samma objektiva rekvisit i båda förfarandena. Körkortsåterkallelse på grund av upprepad brottslighet kan därför ses utgå från samma gärning som de straffrättsliga förfarandena.

När det gäller den sjätte punkten som handlar om annan brottslighet än trafikbrott framgår det, trots att brotten inte räknas upp i paragrafen, att det är en brottslig gärning som ligger bakom återkallelsen. Även i denna punkt utgår bedömningen inte helt och hållet från de straffrättsliga förfarandena utan det tillkommer rekvisit. Det ska nämligen antingen kunna antas att körkortsinnehavaren inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller att hen på grund av personliga förhållanden i övrigt inte anses lämplig att framföra körkortspliktiga fordon. Det första ledet handlar alltså om en kommande respekt för trafikreglerna och är därmed ett framåtblickande rekvisit, som inte kan

ses grundas på andra faktiska omständigheter än de som prövats i de tidigare straffrättsliga förfarandena. Bedömningen görs istället fortfarande utifrån samma identiska fakta med särskilt beaktande av exempelvis gärningens grovhet, långvarighet eller hänsynslöshet. Det gör att även återkallelser i dessa fall bygger på samma gärning som redan varit föremål för prövning i det straffrättsliga förfarandet. I det alternativa sista ledet gällande personliga förhållanden lyfts däremot andra omständigheter in i bedömningen. I bedömningen ska nämligen omständigheter som exempelvis handlar om ett eventuellt narkotikaberoende beaktas, vars existens inte är av betydelse för att säkra en fällande dom i de straffrättsliga förfarandena. Det gör att ”nya” faktiska omständigheter prövas i det förvaltningsrättsliga förfarandet och att det hamnar utanför definitionen för samma gärning. I dessa fall blir det därför inte frågan om någon dubbelbestraffning.

De fakta som ligger till grund för de förvaltningsrättsliga förfarandenas vid körkortsåterkallelse enligt punkterna 1-4 och till viss del punkt 6 kan, utifrån utredningen ovan och definitionen i *Zolotukhin*, ses vara oupplösligt förbunden i tid och rum med de faktiska omständigheterna som återfinns i de straffrättsliga förfarandena. Dessutom är det samma fakta i båda förfarandena som är avgörande för att en ”fällande dom” ska säkras. Körkortsåterkallelse på grund av de andra punkterna dvs. KörkL 5 kap 3 § 5 och 7-9 p. beror inte på brottsliga gärningar och är inte föremål för några straffrättsliga förfaranden. Dessa punkter gäller istället exempelvis sjukdom eller opålitlighet i nykterhänseende och syftar enbart till att öka trafiksäkerhet utan bestraffande eller avskräckande inslag. Det ska dock framföras att viss fakta som varit föremål för en straffrättsligt förfarande även kan ingå i bedömningen när det handlar om den femte punkten om opålitlighet i nykterhetshänseende. Exempelvis kan brottslighet under inverkan av alkoholpåverkan vara av betydelse, men det är i dessa fall inte brottsligheten utan alkoholförtäringen och ett eventuellt missbruk som är avgörande.¹³⁵ Även omständigheter som prövas av allmän domstol gällande narkotikabrottslighet såsom innehav och bruk kan ingå i bedömningen enligt denna punkt. Inte heller i dessa fall är brottsligheten i sig avgörande för körkortsåterkallelsen, utan det handlar istället om att kunna konstatera ett missbruk.¹³⁶ De avgörande omständigheterna inom den förvaltningsrättsliga prövningen utgörs alltså i dessa fall av andra omständighet. Det ger att omständigheterna som prövas i punkterna 7-9 inte förekommer i några straffrättsliga

¹³⁵ Se t.ex. RÅ 1990 ref. 21 där en person under en period begått ett flertal brott under alkoholpåverkan och därför efter en helhetsbedömning ansågs opålitlig i nykterhetshänseende.

¹³⁶ Se t.ex. RÅ 1992 ref. 1 där en person dömts två gånger för cannabisinnehav samt bruk, vilket inte räckte för att få körkortet indraget.

förfaranden, medan de eventuella brottsliga gärningar som prövas i punkt 5 inte är avgörande. På det sättet skiljer sig det förvaltningsrättsliga förfarandet från straffrättsliga förfaranden genom att de inte grundar sig på identiska fakta eller fakta som är väsentligen samma sak. Det gör att omständigheterna i dessa punkter inte är föremål för några dubbla förfaranden och därför kan lämnas utan avseende i den kommande framställningen.

Varning och körkortsinnehav villkorat med alkohol är alternativa sanktioner till körkortsåterkallelse och bygger på samma faktiska omständigheter som en återkallelse. Det gör att genomgången om ”samma gärning” är likalydande även när dessa sanktioner är aktuella.

4.4.2 Körkortsingripandens straffrättsliga karaktär

Körkortsingripanden klassificeras i Sverige som en särskild rättsverkan och ses som en administrativ åtgärd. Utifrån det första Engel-kriteriet, som tar sikte på den inhemska klassificeringen, framgår det således att det inte betecknas som ett straff. Att kriterierna i linje med Europadomstolens tolkningsprinciper ska tolkas autonomt, gör dock att detta inte är av avgörande betydelse för hur sanktionen ska betraktas vid bedömningen utifrån dubbelbestraffningsförbudet. Av praxis framgår också att kriteriet har en underordnad betydelse i förhållande till de andra kriterierna och den svenska klassificeringen som en administrativ åtgärd hindrar därför inte att det ska ses som straffrättsligt efter en bedömning av alla Engel-kriterierna.

Bedömningen utifrån det andra Engel-kriteriet, som tar sikte på överträdelsens art, inleds med en granskning av vilka som omfattas av lagen. Körkortsåterkallelser kan såklart enbart drabba körkortsinnehavare och sanktionen riktas därför inte mot alla medborgare. Den avgörande frågan är dock om körkortsinnehavare kan ses som en grupp med särskild ställning. Förutsättningarna för utfärdande av körkort framgår av KörkL 3 kap. 1 § och det framgår att alla inte är behöriga att inneha körkort. Kraven som ställs upp i paragrafen är dock förhållandevis lågt ställda och handlar om hälsa, bosättning, ålder och genomfört förarprov. Att kraven är lågt ställda och att en bred allmänhet därmed kan inneha körkort, gör att reglerna inte kan ses som förhållningsregler för en avgränsad grupp människor med särskild ställning och särskilda skyldigheter. Återkallelsegrunderna i KörkL 5 kap. 3 § 1-4 p. handlar om överträdelse av trafikregler och eftersom alla som framför fordon på Sveriges vägar måste inneha körkort eller liknande¹³⁷, sammanfaller gruppen som trafikreglerna riktas mot med gruppen som kan ”bestraffas” med körkortsåterkallelse. När det gäller den sjätte punkten

¹³⁷ Se olika förarbehörigheter i KörkL 2 kap.

om annan brottslighet, är det dock inte samma överensstämmelse mellan gruppen som omfattas av reglerna som kan leda till återkallelse och gruppen som innehar körkort. De straffrättsliga reglerna riktas i detta fall inte enbart mot personer som innehar körkort utan mot alla inom Sveriges gränser. Trots att sanktionen i detta fall inte kan användas mot alla som omfattas av de aktuella straffrättsliga reglerna, står det dock klart att överträdelsen inte heller i dessa fall riktas mot en särskild grupp. Ingen av återkallelsegrunderna går heller att ses som disciplinförfaranden inom en viss yrkeskår, som i så fall skulle falla utanför bestämmelserna om dubbelbestraffning. Även om körkort är en förutsättning för vissa yrkesgrupper, riktas ingen av återkallelsegrunderna enbart mot någon eller några av dessa grupper och det går därför inte att se det som ett disciplinförfarande.

Den andra delen av bedömningen av överträdelsens art handlar om det finns avskräckande eller bestraffande syften bakom regleringen av överträdelsen, vilka är karaktäristiskt för straffrättsliga sanktioner. Det huvudsakliga motivet bakom körkortsingripanden uttrycks vara trafiksäkerhet. För att öka trafiksäkerheten bygger dock reglerna om körkortsåterkallelse på både allmänpreventiva och individualpreventiva argument. Annorlunda uttryckt kan motivet därför beskrivas vara att förebygga brott som på det sättet ska främja trafiksäkerheten. Syftet med sanktionen är således att hotet om återkallelse ska påverka allmänheten, men också att det ska påverka individer i det enskilda fallet att inte begå ytterligare brott. Det finns med andra ord tydliga avskräckande syften bakom reglerna. Även gällande denna faktor skiljer sig KörkL 5 kap. 3 § 6 p. mot de andra återkallelsegrunderna. Grundens brottsförebyggande och därmed framåtblickande karaktär är synligt, men något avskräckande syfte är inte lika tydligt. Återkallelsegrunden handlar inte om trafikbrott utan istället ska det kunna antas att körkortsinnehavaren inte kommer respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Det förebyggande syftet som ska öka trafiksäkerheten handlar i detta fall mindre om att avskräcka från trafikbrott, medan det individualpreventiva syftet med att hindra trafikfarliga förare från att framföra fordon har större betydelse. I förarbetena skiljs inte syftet bakom de olika återkallelsegrunderna från varandra och eftersom återkallelserna som helhet motiveras av både allmänpreventiva och individualpreventiva avskräckningsargument får det ses ligga bakom alla återkallelsegrunder på grund av brott.

Annorlunda är det med interimistiska beslut, som tas innan ansvarsfrågan är avgjord i det straffrättsliga förfarandet. I *Escoubet* fann Europadomstolen att ett interimistiskt indragande av körkort i max femton dagar inte var ett straff. Dessa kortvariga beslut bygger inte i samma grad på avskräckning, utan handlar istället mer om trafiksäkerhet genom att ingripande sker

direkt när körkortsinnehavaren är trafikfarlig. De interimistiska besluten i Sverige kan dock bli långvariga och det är även vanligt att körkortsinnehavaren får köra vidare i 48 timmar efter omhändertagandet (KörkL 5 kap. 7§ 2 st.). Det är därför svårt att se att det som motiverar de interimistiska besluten handlar om att en trafikfarlig förare genast ska hindras att köra. Sambandet med de kommande slutliga körkortsåterkallelserna får därför anses så starkt att det inte kan urskiljas från det avskräckande syftet som sanktionen i helhet har.

Vidare används inte vedergällningsargument utifrån ett bestraffningssyfte som något huvudsakligt syfte bakom körkortsåterkallelser. Däremot går det, eftersom sanktionen aktualiseras först efter en lagakraftvunnen dom eller liknande, att se att den drabbade kan uppfatta det som en straff. Trots att sanktionen ska ses som framåtblickande och inte motiveras med att den skada som uppkommit på grund av brottet ska utjämnas, får den alltså bestraffande effekter. Sammantaget återfinns det alltså tydliga allmänpreventiva och individualpreventiva avskräckande syften samt inslag av bestraffning. Detta vittnar om körkortsåterkallelsernas straffrättsliga karaktär. Till utredningen av syftet bakom sanktionen ska det även vägas in att de värden och intressen som sanktionen skyddar är trafiksäkerhet. Det gör att det möjligtvis skulle kunna ses som ett skydd för den allmänna ordningen som i *Zolotukhin* ansågs vara ett värde eller intresse inom ramen för en straffrättslig karaktär. En samlad bedömning utifrån överträdelsens art ger därmed att bestämmelserna kan anses ha en straffrättslig karaktär.

Vid en genomgång av det tredje Engel-kriteriet, om sanktionens art och stränghet, utgår bedömningen från maximistraffet dvs. den maximala spärrtiden för körkortsåterkallelser. Spärrtiden kan bestämmas till lägst en månad och högst tre år. Ett alternativ till körkortsåterkallelser är att få körkortsinnehavet förenat med villkor om alkoholås. Det beviljas dock enbart efter ansökan av den som fått sitt körkort återkallat på grund av rattfylleri efter alkoholintag. Rättsverkningen som bestäms i grunden är därför alltid en körkortsåterkallelse, som därmed är den sanktion som bedömningen utifrån det tredje kriteriet ska utgå från. Likadant är det med varningar enligt KörkL 5 kap. 9 §, som är ett annat alternativ till körkortsåterkallelser. Varningen är en förmildrande sanktion som enbart meddelas om det föreligger särskilda skäl och som vid ytterligare överträdelser leder till återkallelse. Fokus ska dock ligga på maximistraffet, vilket gör att bedömningen även i dessa fall ska utgå från körkortsåterkallelser. En granskning av arten av körkortsåterkallelser visar att de till skillnad från straffrättsliga sanktioner, som traditionellt är frångående av frihet eller ekonomiska resurser, utgörs av att ett tillstånd dras tillbaka. Körkortsåterkallelser kan på det sättet ses som

en sorts suspension som inte per automatik har en straffrättslig karaktär. Suspensioner och varningar talar istället emot att sanktionen skulle ha en straffrättslig karaktär, men det hindrar dock inte att sanktionen som helhet ska ses som straffrättslig.

När det gäller strängheten i sanktionen kan det konstateras att maxstraffet för körkortsåterkallelser är tre år. I *Nilsson* ansåg Europadomstolen att 18 månaders återkallelser var så pass långvarig att det hade en straffrättslig karaktär. Det talar för att strängheten i körkortsåterkallelser i Sverige, trots dess art, kan ses som straffrättslig. Utdömda sanktioner i det enskilda fallet ges också en viss betydelse, vilket möjligen skulle kunna medföra att strängheten av alla körkortsåterkallelser inte bör betraktas som straffrättslig. Grövre trafikbrott som grov vårdslöshet i trafik och grovt rattfylleri leder till minst ett års återkallelser och av förarbetena framgår att relativt långa spärrtider bör tillämpas. Detsamma gäller annan grov brottslighet som leder till körkortsåterkallelse med grund i KörkL 5 kap. 3 § 6 p. I dessa fall råder ingen tvekan om att det i enlighet med avgörandet i *Nilsson* är en stränghet i sanktionen som är av straffrättslig karaktär. Övriga återkallelser leder dock normalt inte till spärrtider som överstiger ett år. I dessa fall är det därför mer tveksamt om strängheten i sanktionen i det enskilda fallet vittnar om en straffrättslig karaktär. Det ska dock lyftas fram att sanktionen i det enskilda fallet inte ska minska vikten av vad som ursprungligen stod på spel. I *Escoubet* som det ofta hänvisas till i detta sammanhang ansågs återkallelser i upp till 15 dagar inte utgöra ett straff. Minimitiden för återkallelser i Sverige är dock en månad, vilket dessutom är en spärrtid som enbart används i undantagsfall för att inte undergräva respekten för reaktionssystemet. Utredningen visar att körkortsåterkallelser sammantaget får anses ha en straffrättslig karaktär utifrån det tredje kriteriet.

En helhetsbedömning av den svenska lagstiftningen kring körkortsåterkallelser på grund av brott i relation till de tre Engel-kriterier ger att körkortsåterkallelserna kan anses ha en straffrättslig karaktär. Den slutsatsen kan dras eftersom regleringen är generell, syftar till att avskräcka allmänheten och individer, har bestraffande inslag, skyddar allmän ordning samt att sanktionens stränghet ger uttryck för en straffrättslig karaktär.

4.4.3 Förvaltningsprocessens karaktär som ett straffrättsligt förfarande

Vid Europadomstolens prövningar av körkortsingripanden har formen på förfarandet getts betydelse. I *Nilsson* lägger domstolen vikt vid att sanktionerna beslutats i olika förfaranden, men att de hade ett nära samband i sak och tid. Det gör att körkortsåterkallelsen ses som en del av den tidigare straffrättsliga sanktionen. Argumentationen påminner om prövningen utifrån ”samma gärning”, men tar alltså istället sikte på ett eventuellt samband mellan

förfarandena. Ett sådant samband diskuteras dock inte i *Zolotukhin* där domstolen prövar sanktionen utifrån Engel-kriterierna och konstaterar att det är en brottmålsrättegång eftersom sanktionen har en straffrättslig karaktär. I fallen gällande körkortsingripanden dras dock följaktligen inte den slutsatsen. I de målen görs samma prövning utifrån Engel-kriterierna, men efter att det konstaterats att sanktionen har en straffrättslig karaktär prövas även förfarandet utifrån dubbelbestraffningsförbudets syfte. Syftet har uttryckts vara att förbjuda en upprepning av straffrättsliga förfaranden som leder till ”final decisions” och frågan är alltså om det förvaltningsrättsliga förfarandet, utifrån en autonom tolkning, kan ses som straffrättsligt.

I svensk praxis har körkortsingripanden funnits vara ”ett brottmålsliknande förvaltningsmål”, vilket gör att regeln om negativ rättskraft i form av *res judicata* i RB 30 kap. 9 § har ansetts tillämplig. Ett körkortsingripande till följd av en viss gärning får därför inte tas upp till prövning om frågan om körkortsingripande på grund av samma gärning redan prövats. Det gör således att körkortsingripanden vinner laga kraft i form av *res judicata* och därför bör kunna ses som ett ”final decision”. Det är därmed tydligt att de brottsliga gärningar som leder till ett körkortsingripande och ett straffrättsligt förfarande utmynnar i två ”final decisions”. Det som har varit avgörande för att körkortsingripanden för brottsliga gärningar inte ska ses som ett nytt straffrättsligt förfarande i linje med syftet för dubbelbestraffningsförbudet, har dock varit att det finns ett samband i sak och tid samt en förutsebarhet. Domstolen har lagt vikt vid att den enskilde redan från början vet eller borde veta att en lagakraftvunnen fällande dom kan följas av en körkortsåterkallelse. När det gäller återkallelsegrunderna i KörkL 5 kap. 3 § 3 p. (upprepade brott) och 6 p. (annat brott) föreligger det dock inte någon automatik mellan brotten och körkortsåterkallelsen, vilket gör att förutsebarheten i dessa fall kan ifrågasättas. Den sjätte punkten handlar inte ens om trafikbrott, vilket gör att det kan betvivlas att den enskilde redan från början borde veta att det kan leda till en körkortsåterkallelse. Att de straffrättsliga avgörandena senare kan komma att ligga till grund för en körkortsåterkallelse i ett förfarande där den lagakraftvunna straffrättsliga domen inte går att ifrågasätta bör inte ses som förutsebart för den enskilde. Övriga återkallelsepunkter handlar om enskilda trafikbrott och ett efterföljande körkortsingripande har därmed en tydligare koppling till brottet och bör därför kunna ses som förutsebart.

När det gäller sambandet i sak och tid ligger sambandet i att de förvaltningsrättsliga förfarandena inte prövar ansvarsfrågan och därmed inte innebär en förnyad prövning av

brottet. Att artikeln uttryckligen anger att ett förbud mot att lagföras eller straffas på nytt i en *brottmålsrättegång* har tolkats som att det krävs en ny prövning av brottet för att det ska utgöra en konventionskränkning. Den tolkningen kan dock betraktas som egendomlig med tanke på att artikeln framförallt måste ses som ett skydd mot att bli utsatt för dubbla förfaranden.

Att den avgörande frågan är huruvida ansvarsfrågan prövas gör att de interimistiska återkallandena kan ifrågasättas. Dessa beslut vinner dock inte laga kraft i form av *res judicata* och är därför inte att betrakta som ett ”final decision”. De interimistiska besluten får därför istället ses som ett led i prövningen.

Det är svårt att komma ifrån att den allmänna processen och förvaltningsprocessen inte skulle utgöra två förfaranden och att denna redogörelse leder fram till att körkortsåterkallelser inte ska ses som ett öppnande av ett nytt förfarande. Det förvaltningsrättsliga förfarandets tydliga beroende av det straffrättsliga avgörandet gör dock att det idag utgör en tillåten kompletterande sanktion, men den utgången framstår inte som helt självklar. Sammanfattningsvis går det att säga att körkortsåterkallelse enligt KörkL 5 kap. 3 § 1-4 p. och 6 p. första ledet utgår från samma gärning som de straffrättsliga förfarandena. Körkortsåterkallelser kan också utifrån Engel-kriterierna ses ha en straffrättslig karaktär och därmed utgöra ett straff vid tolkningen av konventionen. Däremot gör faktumet att ansvarsfrågan inte prövas av Transportstyrelsen eller förvaltningsdomstolarna att det finns ett nära samband i sak och tid mellan förfarandena. Det svenska systemet har även bedömts som förutsebart. Det gör att en körkortsåterkallelse utifrån den praxis som finns idag inte ses som dubbelbestraffning.

5. Rättens mellannivå

5.1 Inledning

På ytnivå har utredningen visat att körkortsåterkallelser för brott grundas på samma gärning som tidigare straffrättsliga sanktioner och att dessa återkallelser dessutom ska ses som ett straff vid tolkningen av konventionen. Förfarandena har dock i detta fall bedömts ha ett nära samband i sak och tid, varför körkortsåterkallelser bedöms som en kompletterande sanktion till det rent straffrättsliga. I detta kapitel riktas fokus mot Europakonventionen som svensk lag och den rättskulturella bakgrunden till de rättsliga bedömningarna på ytnivån.

Mellannivån som Tuori kallar för rättskulturen innehåller de kollektiva rättsuppfattningarna och de allmänna lärorna som återfinns inom olika rättsområden. För att i

detta kapitel kunna förklara och kritiskt granska förhållandet på ytnivån identifieras normativa, begreppsliga och metodiska element bakom den svenska förvaltningsprocessen respektive Europakonventionen. Framställningen utgår således från rättshistoriska traditioner och fokus ligger på mötet mellan en svensk och en europeisk rättstradition. Kapitlet inleds med en utredning av rättstraditionen bakom Europakonventionen samt en identifiering av en svensk rättstradition inom förvaltningsprocessen. Därefter analyseras körkortsingripanden och förbudet mot dubbelbestraffning utifrån rättstraditionernas normativa, begreppsliga och metodologiska element. Framställningen utgår från de bedömningar, som utredningen på ytnivån visat varit avgörande. Frågan om ”samma gärning” bör kunna ses som okomplicerad och det återfinns varken på ytnivå eller mellannivå några tydliga skiljelinjer. När det gäller bedömningen av sanktionen (körkortsåterkallelser) och förfarandet går det däremot att finna element som skiljer sig mellan traditionerna. Utredningen inriktas därför på vad dessa skiljelinjer haft för betydelse för domstolarnas bedömningar.

5.2 Rättstraditionen bakom Europakonventionen

Europakonventionen innehåller de klassiska fri- och rättigheterna och riktas till enskilda individer. Bakgrunden till fastställande av mänskliga rättigheter i allmänhet har en tydlig naturrättslig utgångspunkt. En kärna inom naturrätten är nämligen att det finns ett orubbligt krav på respekt för människovärdet som tar sig uttryck genom grundläggande mänskliga rättigheter. Förekomsten av naturliga rättigheter är därför centralt inom naturrätten, vilket även Europakonventionen ger uttryck för. Dessa naturliga och universella mänskliga rättigheter ska inte få upphävas generellt eller inskränkas godtyckligt. Den naturrättsliga tanken med mänskliga rättigheter har dock haft två problem. Det första är hur innehållet av dessa rättigheter ska kunna fastställas medan det andra handlar om hur rättigheterna ska kunna bli verkliga och användas effektivt. Till viss del har problemen fått en lösning genom att rättigheter fastställts nationellt i olika länders konstitutioner eller liknande samt internationellt i konventioner. Domstolar har på det sättet fått i uppgift att tillse att rättigheterna efterlevs och kan användas av medborgarna.¹³⁸ Fastställande av rättigheter kan därmed ses som en begränsning av den politiska makten som överflyttats till domstolarna som utövar kontroll över staten. Detta är tydligt i de feodalt organiserade staterna i kontinentala Europa som också tillämpar en tydlig maktodelningsprincip med starka konstitutioner och fria domstolar i linje med Montesquieus maktodelningsprincip. Även om Europakonventionen inte

¹³⁸ Jfr Strömberg, Tore. (2009). *Rättsfilosofins historia i huvuddrag*. 3. Uppl. Lund: Studentlitteratur AB. s. 81-82.

ska ses som en konstitution har den en särskild ställning i Sverige och det går att se att den bygger på rättighetstanken om att det finns vissa värden som ”trumfar” vanliga lagar.¹³⁹ I linje med ett naturrättsligt tankesätt ges den positivt givna rätten legitimitet enbart om den överensstämmer med vissa etiska normer. Det är alltså innehållet snarare än lagarnas härkomst som är viktigast för lagarnas legitimitet.

Europakonventionen tillkom efter erfarenheterna från andra världskriget och i ljuset av en uppfattning av att det som skett i Tyskland hade kunnat undvikas. Den rättspositivistiska inställningen till rätten ansågs ha underlättat den tyska rättsordningen och en naturrättslig tankegång sågs därför som ett alternativ.¹⁴⁰ I likhet med efter andra totalitära staters fall ansågs det därför finnas ett behov av att befästa rättigheter som kunde skydda medborgarna från staten. För att förhindra staters möjlighet att behandla sina medborgare hur som helst fastslogs generella rättigheter som skulle kunna tillämpas i alla stater som undertecknar konventionen. Det gör att rättigheterna är allmänt formulerade och att vägledning för hur artiklarna ska tolkas istället får hämtas i Europadomstolens praxis.¹⁴¹

En sammanfattning av rättstraditionen bakom Europakonventionen ger att den bygger på ett naturrättsligt tankesätt som handlar om att individer innehar vissa naturliga och universella rättigheter. Dessa rättigheter befästs för att medborgarna ska kunna skyddas mot staten och dess eventuella godtyckliga inskränkning av rättigheterna. Det går därför att säga att Europakonventionen bygger på en rättstradition med en starkare konstitutionell tradition, starkare domstolar och en tydligare maktindelning än i Sverige.

5.3 Rättstraditionen inom den svenska förvaltningsprocessen

Sverige har en lång tradition av ett uppbyggt system med förvaltningsmyndigheter. Det finns ”statliga” förvaltningsmyndigheter på både central nivå med ämbetsverk och regional nivå med länsstyrelserna. Dessutom finns det lokala organ på kommunal nivå. Den förvaltningsrättsliga rättsskipningen var dessutom under lång tid en del av den allmänna förvaltningen, vilket bidragit till att ”domstolarna” haft en roll som en gren inom den statliga förvaltningsorganisationen.¹⁴² Den svenska rättstraditionen har under 1900-talet och dessförinnan kännetecknats av en relativt svag konstitutionell medvetenhet. Något behov av en från kungen eller riksdagen fristående rättslig instans har inte ansetts finnas. Rättsväsendet, som från 1600-talet och framåt varit underställd den verkställande makten, har inte haft en

¹³⁹ Se avsnitt 4.2.2 om Europakonventionens ställning i Sverige.

¹⁴⁰ Se Nergelius, Joakim. (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritzes Förlag AB. s. 98.

¹⁴¹ Warnling-Nerep, (2010a) s. 72-73 och Danelius, (2012) s. 33.

¹⁴² Warnling-Nerep, (2010a) s. 26-27.

roll som bevakare av undersåtarnas eller medborgarnas rättigheter mot staten. Istället har bevakandet av dessa rättigheter ansetts tillhöra just kungen och riksdagen. Staten och det offentliga har ansetts vara medborgarens värn och synsättet har i senare tid varit att riksdagen, genom det demokratiska styrelseskicket, garanterar medborgarnas rättsäkerhet, istället för att domstolarna ska göra det med grund i konstitutionen.¹⁴³ Den svenska traditionen kan därför sägas utmärkas av en relativt svag konstitution.

Traditionen i Sverige har alltså bland annat medfört att det inte funnits någon rätt att få förvaltningsbeslut prövade av en fristående domstol. Istället har den oskrivna huvudregeln varit att förvaltningsbeslut överklagats till en överordnad myndighet och i sista hand till kungen (senare regeringen). Denna princip som kan beskrivas som ”rätten att gå till kung” har varit en ordning som varit djupt förankrad i den svenska domstolsmodellen och som bygger på ett synsätt att förvaltningsrättsliga beslut enbart ska ankomma förvaltningsmyndigheterna.¹⁴⁴ Ordningen ger uttryck för den svenska traditionen av en svag konstitution, starka förvaltningsmyndigheter samt brist på maktdelning. Den svenska traditionen grundar sig i att medborgarna i dess relation till staten inte har ansetts behöva skyddas i form av en rätt till en fristående juridisk prövning eftersom staten agerar objektivt. Det ger vidare uttryck för en tradition där förvaltningsbeslut enbart ses som verkställande av politik, som därför ska förbehållas förvaltningen och i sista hand regeringen. Den ordningen gällde fram till år 1998 när förvaltningslagen (1986:223) 22 a § infördes och gav en allmän regel om att förvaltningsbeslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.¹⁴⁵

Den svenska förvaltningsprocessrätten har dock under de senaste 50 åren påverkats av ett antal stora reformer. På 1970-talen inleddes en förändring av den tidigare svenska rättstraditionen genom tillkomsten att exempelvis 1974 års regeringsform¹⁴⁶, innehållande ett fri- och rättighetskapitel, samt 1971 års förvaltningsreform¹⁴⁷. Dessutom infördes förvaltningsdomstolar som var skilda från förvaltningsmyndigheterna.¹⁴⁸ Domstolarna fick då en tydligare roll som övervakare av fri- och rättigheter och som rättskipare mellan medborgare och det offentliga.¹⁴⁹ Förvaltningsdomstolarna som finns idag har, i likhet med de tidigare överordnade myndigheterna, uppgiften att kontrollera tagna myndighetsbeslut,

¹⁴³ Ställvik, Olof. (2009). *Domarrollen – Rättsregler, yrkeskultur och ideal*. Diss., Uppsala universitet. Stockholm: Jure Förlag AB. s. 240-241.

¹⁴⁴ Jfr Warnling-Nerup, (2010a) s. 28.

¹⁴⁵ Jfr Warnling-Nerup, (2010a) s. 28.

¹⁴⁶ Se prop. 1973:90 och prop. 1975/76:209.

¹⁴⁷ Se prop. 1971:30.

¹⁴⁸ Se prop. 1977/78:170.

¹⁴⁹ Ställvik, (2009) s. 240-241.

men med beaktande av processuella regler.¹⁵⁰ De allmänna förvaltningsdomstolarnas förflutna som en del av olika förvaltningsmyndigheter gör dock att den traditionella synen på förvaltningsdomstolarna som en del av förvaltningen finns kvar. Förvaltningsprocessrätten erkänns idag som den offentliga administrationens gemensamma motsvarighet till de allmänna domstolarnas processrätt, men förfarandena hos förvaltningsorganen ses inte som någon ”process” i egentlig mening.¹⁵¹

I detta sammanhang bör även Uppsalaskolans påverkan på rättsutvecklingen under 1900-talet nämnas. Den ska dock ses som en av flera faktorer som har legat bakom den skeptiska inställningen till medborgerliga rättigheter i Sverige. Uppsalaskolan med Axel Hägerström som viktigaste företrädare har haft ett starkt inflytande över det juridiska tänkandet i Sverige. Hägerströms var kritisk till det metafysiska tänkandet som ansågs prägla rättsvetenskapen och begrepp som sanning, moral och rättsliga förpliktelser såg han endast vara uttryck för mänskliga föreställningar av sådana företeelser. Rättighetsbegreppet bygger med det synsättet enbart på magiska föreställningar.¹⁵² I den andra delen av Hägerströms rättsfilosofi motsätter han sig att värden såsom rätt och fel eller gott och ont skulle vara utsagor om något verkligt. Utifrån den argumentationen avfärdas naturrättens idé om en naturlig rätt som något objektivt fastställbart. Några universella naturliga rättigheter går därför inte att finna. Att rättigheter enbart ses som en sorts tänkt makt som saknar faktiska förhållanden hindrar dock inte att de kan ha en handlingsdirigerande funktion. Utan att gå djupare i Uppsalaskolans skolbildning kan det sägas att lagars härkomst är viktigast för dess legitimitet.¹⁵³ Att den främsta konstitutionella principen i Sverige utgörs av folksuveränitetsprincipen passar på det sättet väl in i sammanhanget. Uppsalaskolans syn på rätten ger folkviljan möjlighet att fylla rätten med det innehåll den vill och ger genom sin demokratiska tillkomst rätten legitimitet. Folksuveränitetsprincipen återfinns i RF:s portalparagraf i 1 kap. 1 § och den främsta demokratiska principen är alltså att all makt ska utgå från folket. Eftersom konstitutionella fri- och rättigheter egentligen har som sin främsta uppgift att i någon mån begränsa lagstiftaren är det inte konstigt att det i Sverige funnits en skeptisk inställning mot dessa.

För att sammanfatta den svenska rättstraditionen inom förvaltningsprocessen går det att säga att den bygger på en tradition där synen på staten är att den är objektiv och god. Det har därför funnits en ovilja att lämna över makt från den politiska verksamheten till den juridiska,

¹⁵⁰ Von Essen, Ulrik. (2009). *Processramen i förvaltningsmål*. Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 35.

¹⁵¹ Ragnemalm, Hans. (2012). *Förvaltningsprocessens grunder*. 9. Uppl. Stockholm: Jure Förlag AB. s. 20. och 31-32.

¹⁵² Ställvik, (2009) s. 100-101.

¹⁵³ Strömberg, (2009) s. 66, 74-75.

vilket bland annat lett till att det inte funnits möjlighet till domstolsöverprövning av förvaltningsbeslut. Det har dessutom medfört att rättstraditionen präglats av en svag konstitution samt en skepsis mot förmedlande av rättighet.

5.4 Mötet mellan de två rättstraditionerna

5.4.1 Inledande orientering

Inför detta avsnitt går det att se att undertecknandet och inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt bidragit till en krock av olika rättstraditioner. Den svenska traditionen av skepsis mot rättigheter som begränsar folkviljan möter en naturrättsligt präglad tradition med mänskliga rättigheter som avgörande för att begränsa politikernas makt. Den tidigare starkt förankrade svenska ordningen med ett sedan århundraden etablerat system och bred politisk acceptans har idag anpassats efter europarätten. Reformen i form av ny lagstiftning har dock minimerats med förhoppningen om att systemet redan varit tillräckligt.¹⁵⁴ Den svenska rättstraditionen med en inneboende syn på staten som medborgarnas värn möts av den europeiska synen där staten istället ses som medborgarnas motståndare och där individen därför måste skyddas i sin relation till staten. Utifrån Tuoris teori går det att se att ytnivån, där körkortsåterkallelser inte ses som dubbelbestraffning, påverkats av mötet mellan de två rättstraditionerna. I den följande framställningen utreds hur den rättsliga bedömningen på ytnivån påverkats av de konflikter som uppstår mellan Europadomstolens och de svenska förvaltningsdomstolarnas olika normativa, begreppsliga och metodologiska element.

5.4.2 Mötet mellan normativa element

Inom den svenska förvaltningsprocessrätten finns ett normativt element av att förvaltningsdomstolarna inte ägnar sig åt bestraffning. Förvaltningsdomstolarnas uppgift är att kontrollera tagna myndighetsbeslut och eftersom förvaltningsmyndigheterna, som verkställare av politiska beslut, inte ägnar sig åt bestraffning ses det inte heller som bestraffning när besluten senare prövas av domstol. Det nära sambandet mellan förvaltningen och förvaltningsdomstolarna har varit tydlig i den svenska rättshistorien och kommer idag till uttryck exempelvis genom att termen förvaltningsprocessrätt används som en sammanfattande beteckning på både förvaltningsmyndigheternas och förvaltningsdomstolarnas komplex av förföreskrifter och allmänna principer.¹⁵⁵ Körkortsåterkallelser har utifrån det traditionella svenska synsättet därför betecknats som en trafiksäkerhetsåtgärd eller en administrativ åtgärd.

¹⁵⁴ Warnling-Nerep, (2010a) s. 23-24 och 34.

¹⁵⁵ Se Ragnemalm, (2012) s. 20.

Utifrån Europakonventionens autonoma tolkningsprincip och de fastställda Engalkriterierna ska körkortsåterkallelser ses som ett straff. När de svenska domstolarna tillämpar Europakonventionen uppkommer därför en konflikt mellan normativa element för hur körkortsåterkallelser ska betecknas. I denna fråga har följden blivit att de svenska nationella domstolarna slagit fast att körkortsåterkallelser har en straffrättslig karaktär och ska ses som ett straff vid tillämpningen av konventionen.¹⁵⁶ Europakonventionens inträde i den svenska rätten kan därmed ses rubba det tidigare allmänt accepterade normativa elementet av att förvaltningsdomstolars rättsverkningar inte kan klassificeras som straff. Det är i detta avseende som Europakonventionen likt en konstitution visar sin verkliga normativa kraft, det vill säga som handlingsdirigerande rättskulturell faktor snarare än tvingande rättsregler. Reglerna om dubbelbestraffning riktar inte in sig på några specifika sanktioner, men har alltså förändrat synen på körkortsåterkallelser. De nationella svenska domstolarna har i synen på sanktionen således anpassat sin bedömning efter Europadomstolens normativa element.

Att de nationella svenska domstolarna utifrån den nya anpassade synen på körkortsåterkallelser som ett straff, skulle gå emot den svenska traditionen helt och hållet och underkänna den svenska ordningen är dock inte troligt. Det är inte heller det som har skett, utan det normativa elementet beträffande förvaltningsförfarandets funktion har istället varit avgörande. Det svenska systemet har med den utgångspunkten bedömts som tillräckligt genom hänvisning till att ansvarsfrågan inte prövas i förvaltningsdomstolen. På det sättet utgår bedömningen från skillnaden mellan de olika förfarandenas funktion.

Någon prövning av svenska körkortsingripanden i förhållande till dubbelbestraffningsförbudet har inte förekommit i Europadomstolen efter praxisändringen av förbudet som skedde i och med avgörandet i *Zolotukhin*. När de tidigare prövat frågan har de dock hänvisat till att det föreligger ett nära samband i sak och tid samt att det är fastställt i lag och är förutsebart. Den normativa bakgrunden till Europadomstolens argumentation bygger alltså på att dubbla förfaranden bryter mot konventionen, men att det svenska körkortsförfarandet kan rättfärdigas genom att det utgör en kompletterande sanktion. Europadomstolen bygger alltså inte sina avgöranden på att det är en skillnad på de två förfaranden utan snarare att de har en koppling till varandra. Det kan därför ses som tveksamt att två förfaranden som prövar samma sak och leder till olika straff skulle vara tillåtet med anledning av att förfarandena skiljer sig åt. Det går därför att se en skillnad mellan de normativa elementen för de olika förfarandenas relation till varandra. Europadomstolens gör i *Nilsson* samma bedömning som de svenska

¹⁵⁶ Se avsnitt 4.4.2 om körkortsingripandens straffrättsliga karaktär.

domstolarna och med bakgrund i deras dynamiska tolkningsmetod går det att se att det tas hänsyn till det svenska normativa elementet om skillnaden mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utifrån grundtanken med förbudet mot dubbelbestraffning och Europadomstolens effektivitetsprincip framstår det dock som mer logiskt att två straff för samma gärning bör ha större betydelse än förfarandena i sig. Att det ska vara tillåtet med två straff från två olika domstolar måste därför otvivelaktigt ses som oönskat ur konventionssynpunkt.

5.4.3 Mötet mellan begreppsliga element

De begreppsliga element som gällande körkortsåterkallelser kommer i konflikt med varandra är, som jag varit inne på tidigare, exempelvis det svenska begreppet *särskild rättsverkan* som enligt europarätten istället ska bedömas utifrån sin *straffrättsliga karaktär*. Den svenska beteckningen har i detta sammanhang enbart en begränsad betydelse för hur sanktionen ska klassificeras. Det svenska begreppet får därmed en underordnad betydelse i förhållande till europarätten och de svenska juristernas tradition av lojalitet mot lagstiftaren utmanas. De begreppsliga utgångspunkterna för svenska rättsverkningar, som vuxit fram och setts som allmänt accepterade i Sverige och som även lagstiftningen utgår från, mister därmed till viss del sin betydelse.

Ytterligare begrepp som kommer i konflikt med varandra är de svenska begreppen om *förvaltningsbesvär i förvaltningsmål* och *brottmålsrättegångens åtal* som, när de svenska domstolarna har prövat frågan om dubbelbestraffning, istället bedöms utifrån Europadomstolens betydelse av *brottmålsrättegång* eller *straffrättsligt förfarande* samt begreppet *kompletterande förfarande*.

Transportstyrelsens beslut om körkortsingripanden överklagas till förvaltningsdomstolen genom förvaltningsbesvär. Förvaltningsdomstolarnas uppgift vid förvaltningsbesväret är att överpröva förvaltningsmyndighetens beslut både utifrån laglighet och lämplighet. Det förvaltningsrättsliga förfarandet vid körkortsåterkallelser tar därmed sikte på förvaltningsmyndighetens beslut och det straffrättsliga ansvaret prövas inte utan utgör rättsfaktum vid tillämpningen av KörkL. Beskrivningen ger uttryck för hur det svenska förfarandet definieras utifrån en traditionell svensk uppdelning mellan förvaltningsdomstolarnas förvaltningsbesvär och brottmålsrättegångens åtal. Att ansvarsfrågan inte prövas i förvaltningsprocessen har varit viktigt för domstolarnas tolkning att förfarandet inte strider mot konventionen. Europakonventionens begrepp brottmålsrättegång har på det sättet tolkats utifrån den svenska definitionen av begreppet. Den

svenska synen på förvaltningsprocessen kan därför ses ligga till grund för resonemanget som emellertid har ”klätts” i argument från Europakonventionen. Att de olika domstolarna har olika uppgifter har varit avgörande för att förvaltningsförfarandet inte ses som en brottmålsrättegång eller ett nytt straffrättsligt förfarande och att Sverige därmed inte bryter mot konventionen.

Det är inte säkert att Europadomstolen skulle göra samma bedömning gällande att förfarandet inte definieras som en brottmålsrättegång. Europadomstolen autonoma tolkningsmetod gör att de lägger mindre vikt vid betydelsen av inhemska begrepp och nöjer sig ofta med att enbart konstatera att sanktionen utgör ett straff enligt konventionens mening, vilket gör att det ryms inom förbudet mot dubbelbestraffning. Begreppet ”penal procedure” som finns i Europakonventionens artikel om förbudet mot dubbelbestraffning och som i den svenska översättningen heter *brottmålsrättegång* kopplas i Europadomstolen ihop med begreppen ”criminal charge” (anklagelse om brott) och ”penalty” (straff) i artiklarna 6 och 7.¹⁵⁷ Art. 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll är alltså tillämplig om det utifrån dessa begrepp ska ses som en brottmålsrättegång. I *Nilsson* kom domstolen fram till att körkortsåterkallelser, efter en prövning utifrån just begreppen ”criminal charge” och ”penalty”, kunde ses som ”criminal”. Domstolen utgick alltså från samma prövning som används vid fastställandet av om det ska ses som en ”penal procedure” och kom fram till att processen vid körkortsingripanden ryms inom begreppet.¹⁵⁸ Det gör att förfarandet vid körkortsåterkallelser även bör kunna ses som en brottmålsrättegång enligt Europakonventionen definition. Det framstår därför som märkligt att de svenska domstolarna lägger vikt vid att förvaltningsförfarandet inte är en brottmålsrättegång när de avgör frågan om dubbelbestraffning. Det kan ses som en effekt av att de utgår från och verkar inom den svenska traditionen även i sin användning av Europakonventionen. En rimlig tolkning är att domstolarna använder en svensk definition på brottmålsrättegång, vilket gör det tydligt att det finns en motsättning mellan begreppen. Europadomstolen har dock kommit fram till att förvaltningsförfarandet vid körkortsåterkallelser ansetts kunna utgöra ett *kompletterade förfarande*. Det är i sin tur ett sätt att se på förvaltningsförfarandet som inte korrelerar med den svenska synen på förvaltningsprocessen.

¹⁵⁷ Se Zolotukhin mot Ryssland. p. 52.

¹⁵⁸ Utdrag ur Nilsson mot Sverige. ”The first issue to be determined is whether the proceedings relating to the withdrawal of the applicant’s driving licence could be considered as “criminal” for the purposes of Article 4 of Protocol No. 7. This notion must be interpreted in the light of the general principles concerning the corresponding words “criminal charge” and “penalty” respectively in Articles 6 and 7 of the Convention[...] withdrawal on the ground of a criminal conviction, as in this case, constituted a “criminal” matter for the purpose of Article 4 of Protocol No. 7.”

Intressant i sammanhanget är att förfarandet i förvaltningsdomstolarna, vid körkortsingripanden har förändrats till att mer likna brottmålsrättegångarna i de allmänna domstolarna. Det kommer till uttryck genom att det inom de svenska förvaltningsdomstolarna vuxit fram en praxis kring det som kallas *brottmålslikanden förvaltningsmål* där körkortsåterkallelser ingår. Begreppet används för att motivera analogislut till RB:s bestämmelser om *res judicata* samt placering av en åberopsbörda på den allmänna parten.¹⁵⁹ Det tas då avsteg från den vanliga ordningen i förvaltningsmål, vilket medför att dessa förfaranden har stora likheter med den straffrättsliga processen. Att de brottmålsliknande målen därmed särskiljs från övriga förvaltningsmål vittnar om att det finns en medvetenhet, om målens likhet med brottmålsrättegången.¹⁶⁰ Processen vid förvaltningsdomstolarna är dessutom, sedan tvåpartsreformen¹⁶¹ år 1996, numera ett kontradiktoriskt förfarande, vilket också är ett steg mot att likna brottmålsrättegångarna vid de allmänna domstolarna. Trots att det alltså finns likheter med en brottmålsrättegång har HFD fäst avgörande vikt vid att den straffrättsliga ansvarsfrågan inte prövas i de förvaltningsrättsliga målen och att det är ett *förvaltningsmål* är därför avgörande för HFD:s bedömning.

5.4.4 Mötet mellan metodologiska element

När det gäller de metodologiska elementen på mellannivån, går det att se en tydlig skillnad mellan den svenska juridiska metoden och Europadomstolens utvecklade tolkningsmetoder. Den svenska traditionen med en juridisk tillämpning som lutar sig mot förarbeten och bygger på en lojalitet mot lagstiftaren, möts av Europakonventionens tradition av en mer dynamisk tolkning. Vid tolkningen av Europakonventionen ställs därför jurister i allmänhet och domare i synnerhet inför vissa metodologiska svårigheter. Det finns dessutom metodologiska skillnader mellan de svenska förvaltningsdomstolarna och Europadomstolen, vilket kan leda till att de olika domstolarna kommer fram till olika resultat.

För att Europakonventionen ska kunna ses och användas som faktiska och effektiva rättighet istället för teoretiska och illusoriska har Europadomstolen utvecklat olika tolkningsmetoder. Europadomstolen använder bland annat dynamiska och evolutiva tolkningsmetoder, som innebär att Europakonventionen tolkas i ljuset av den pågående samhällsutvecklingen. Det gör att innehållet i Europakonventionen därmed förändras successivt. Medlemsstaterna måste för att undvika avvikelser ständigt följa Europadomstolens

¹⁵⁹ Se RÅ 1991 ref. 67 och RÅ 1993 ref. 76.

¹⁶⁰ Likheten mellan målens karaktär har också uppmärksamats i förarbetena, se not 100.

¹⁶¹ Prop. 1995/96:22. Se även FPL 7 a §.

praxis som på det sättet genomgår en fortlöpande förändring.¹⁶² Det kan medföra vissa metodologiska svårigheter för de svenska domstolarna när de ska avgöra i vilken utsträckning ett avgörande från Europadomstolen som meddelats för ett antal år sedan fortfarande är relevant. Dessutom leder konventionens dynamiska karaktär till att den med tiden hamnar i konflikt med nationell lagstiftning som förblivit förhållandevis oförändrad under en längre tid, vilket skulle kunna vara fallet gällande körkortsåterkallelser. Även om HFD har tolkat och tillämpat Europakonventionen i avgörandena om dubbelbestraffning och lutar sig mot avgörandet i *Nilsson* är det, med tanke på de dynamiska och evolutiva tolkningsmetoderna, inte säkert att Europadomstolen skulle komma till samma slutsats idag. Inom skatterätten var det inte länge sedan skattebrott och skattetillägg rättfärdigades på precis samma sätt, men som idag anses utgöra dubbelbestraffning.

Europadomstolen använder sig dessutom av en autonom tolkningsmetod och förhåller sig därför oberoende till de nationella betydelseerna av olika begrepp.¹⁶³ En motsvarande autonom tolkning är inte vanlig inom de svenska domstolarna och går dessutom ”stick i stäv” med den svenska traditionen av en lojalitet mot lagstiftaren. HD har också uttalat att det för att underkänna en intern svensk ordning bör finnas klart stöd för det i Europakonventionen eller Europadomstolens praxis.¹⁶⁴ Det är i linje med att svenska domstolar inte har rollen som konstitutionsdomstol med frihet att pröva den svenska ordningen. De svenska domstolarna ställs därför inför ett metodologiskt problem när de ska tillämpa Europadomstolens praxis som utgår från en annan tolkningsmetod. Det är därför inte förvånande att HFD år 2014, trots att det finns ny praxis från Europadomstolen gällande dubbelbestraffning som inte handlar om just körkortsingripanden, lutar sig mot avgörandet i *Nilsson* från år 2005. Domstolarna överlämnar istället huvuddelen av ansvaret för att rättigheterna i Europakonventionen efterlevs till lagstiftaren. ”Klart stöd-doktrinen” har när det gäller unionsrätt underkänts av EU-domstolen¹⁶⁵ och HD har förtydligat att doktrinen är beroende av de specifika förhållandena i det enskilda fallet. Den principiella frågan bakom doktrinen om klart stöd har dock inte förkastats av domstolen och det framgår att det primärt ankommer på lagstiftaren att se till att svensk lag är förenlig med Europakonventionen.¹⁶⁶

¹⁶² Se Bylander, Eric. (2006). *Muntlighetsprincipen: En rättsvetenskaplig studie av processuella handlingsformer i svensk rätt*. Uppsala: Iustus Förlag AB. s. 55.

¹⁶³ Warnling-Nerep, (2010a) s. 73-74.

¹⁶⁴ Se NJA 2010 s. 168. p 37.

¹⁶⁵ Åkerberg Fransson. p. 48.

¹⁶⁶ Se NJA 2013 s. 502. p. 54-55.

Den traditionella svenska juridiska metoden karaktäriseras av att förarbetena har en framstående betydelse. Vägledning för hur lagen ska tolkas söks på det sättet i den politiska intentionen för hur reglerna ska användas samt syftet bakom regleringen. Den svenska metoden kännetecknas därmed av en lojalitet mot lagstiftaren. Det tillsammans med avsaknaden av en stark konstitution gör att det finns en ovana för domstolarna att sätta sig emot de politiska besluten. Tillämpningen av Europakonventionen skiljer sig dock, på grund av dess speciella karaktär med grund i RF, mot de traditionella metoderna. Europakonventionen som svensk lag ges en särskild vikt i förhållande till andra lagar och om den svenska regeln inte kan tolkas konventionsenligt ska den åsidosättas.¹⁶⁷ Detta är en ovanlig lösning inom den svenska juridiken där en större makt och ett redskap att utifrån rättigheter förändra rättstillämpning ges till domstolarna. Det går därmed att se en förskjutning från den tydliga traditionen av ”politikermakt” till ett utrymme för domstolarna att gå emot det av politiker beslutade rättssystemet. I dessa fall frångås alltså de traditionella metoderna som grundas på principerna om *lex specialis* och *lex posterior* för lösning av lagkonflikter. Den svenska traditionen av en lojalitet mot lagstiftaren begränsar dock de svenska domstolarnas tolkningsutrymme. När det som i fallet med körkortsåterkallelser finns en tydlig praxis som överensstämmer med den svenska ordningen, men det är tveksamt om praxisen fortfarande ska gälla, ställs domstolen inför ett metodologiskt problem där de kanske bör men inte ”kan” gå emot den svenska interna ordningen.

Både de svenska förvaltningsdomstolarna och Europadomstolen kan, med tanke på att deras tolkande verksamhet är påtagligt ändamålsinriktad, sägas använda sig av en *teleologisk tolkningsmetod*. Detta trots att förarbeten inte har samma betydelse för Europadomstolen som inom den svenska rätten. Däremot förhåller sig Europadomstolen sig relativt fri till den uttryckliga lydelsen av konventionstexterna och kan därför inte sägas använda sig av en språklig tolkningsmetod.¹⁶⁸ Det är därför problematiskt att de svenska domstolarna använder sig av en språklig tolkningsmetod av begreppet brottmålsrättegång när de fastslår att körkortsingripanden inte utgör dubbelbestraffning. Ändamålet med dubbelbestraffningsförbudet måste kunna ses som att en individ inte ska straffas två gånger för samma sak snarare än att fokus ska riktas mot de olika förfarandena. När det svenska systemet rättfärdigas på grund av att den straffrättsliga ansvarsfrågan inte prövas två gånger får förfarandenas form och innehåll större betydelse än faktumet att en individ påförs två straff i det som i Sverige ses som två olika förfaranden. Europadomstolens praxis visar att ändamålet med förbudet mot

¹⁶⁷ Se prop. 1993/94:117 s. 37-38.

¹⁶⁸ Jfr Bylander, (2006) s. 55-56 och Hjertstedt, (2011) s. 139-140.

dubbelbestraffning inte handlar om huruvida en person blivit dömd eller frikänd två gånger, utan att det räcker med att den utsatts för två skilda förfaranden för samma gärning. Det ger uttryck för att ändamålet ska ses som bredare än att individen verkligen måste dömas två gånger. Fokus riktas därför i det sammanhanget mot dubbla förfarandena istället för dubbla straff. Det innebär dock inte att ändamålet i fallet med körkortsåterkallelser ska ses snävare och att det ska bortses från att det handlar om dubbla straff. Det är utifrån det bredare ändamålet som Europadomstolen istället argumenterar för att förvaltningsprocessen inte utgör ett nytt förfarande, utan är ett kompletterande sådant och att körkortsåterkallelser därmed är ett kompletterande straff.

6. Rättens djupstrukturella nivå

6.1 Inledning

På mellannivån har resultatet från ytnivån betraktats utifrån Europakonventionens normativa kraft som en handlingsdirigerande rättskulturell faktor inom den svenska rättskulturen. Europakonventionens inkorporering i svensk rätt har förändrat det normativa och begreppsliga elementen kring sanktionen körkortsåterkallelser som numera ses som ett straff. Den svenska rättskulturen kan dock ses ligga bakom betydelsen av förfarandenas förhållande till varandra, som också fått betydelse i Europadomstolen. Rent metodologisk har det även belysts att skillnaderna mellan de svenska domstolarnas och Europadomstolens tolkningsmetoder bidragit till en metodologisk problematik. I detta fall finns en tydlig praxis från Europadomstolen som dessutom överensstämmer med den svenska ordningen, men det är tveksamt om praxisen fortfarande ska gälla. Krocken mellan Europadomstolens evolutiva och dynamiska tolkningsmetod och de svenska domstolarnas lojalitet mot lagstiftaren gör att det skapas ett läge där de svenska domstolarna kanske bör, men inte ”kan” gå emot den svenska interna ordningen. I detta kapitel riktas fokus mot en djupstrukturell nivå för att undersöka hur konflikterna mellan rättskulturerna avspeglas i rättsliga fundament. På det sättet är tanken att resultaten från kapitel fyra och fem ska förklaras och kritiskt granskas.

På den djupstrukturella nivån, som Tuori kallar rättsformen, återfinns samhällets relativt stabila grundstruktur och grundläggande antaganden. Inom förvaltningsprocessen är de fundamentala begreppen välfärdsstaten och rättsstaten synliga. I kapitlet analyseras resultatet från ytnivån och mellannivån utifrån dessa begrepp för att utifrån nivåernas avhängighetsförhållande förklara och kritiskt granska motsättningarna som finns inom alla nivåer. Framställningen utgår således från begreppen välfärdsstat och rättsstat samt normativa

och metodiska element som kan kopplas till dessa begrepp. För att konkretisera begreppen används rättssociologen Håkan Hydén modeller över rättsstaten och välfärdsstaten. Kapitlet inleds med en presentation av Hydéns modeller, för att sedan kunna utreda det rättsstatliga idealet bakom Europakonventionen samt det välfärdsstatliga idealet inom den svenska förvaltningsprocessen. Därefter riktas fokus mot hur inkorporeringen av Europakonventionen som svensk lag lett till ett möte mellan dessa ideal inom den svenska förvaltningsprocessen.

6.2 Rättsstatsmodellen och välfärdsmodellen

Vid en åtskillnad mellan rättsstaten och välfärdsstaten går det att säga att rättsstatsmodellen kännetecknas av en rättighetstilldelning som genom lagstiftning ges direkt till medborgarna. I rättsstaten kan dessa rättigheter sedan prövas av en oberoende domstol. I välfärdsmodellen förmedlas istället rättigheterna indirekt till medborgarna via förvaltningsmyndigheterna, vilket gör att dessa ges makten att bestämma innehållet i rättigheterna. I välfärdsstaten ges stöd till svagare grupper eller individer i samhället genom en omfördelning av resurser och myndigheterna agerar som medborgarnas ställföreträdare. Med enbart den utgångspunkten finns det därför inget behov av något utbyggt rättsligt system.¹⁶⁹ Hydéns utarbetade modeller över de olika ideologierna kan illustreras av följande figur.



Figur 1. Håkan Hydéns modeller över rättsstaten och välfärdsstaten¹⁷⁰

Figuren visar hur rättigheter i en rättsstatsmodell ges direkt till medborgarna som ska kunna prövas av en fristående domstol. I välfärdsmodellen förmedlas istället rättigheterna via förvaltningsmyndigheterna som ansvarar för dess tillämpning och övervakning. Eftersom den välfärdsstatliga ideologin varit rådande inom den svenska förvaltningen har det funnits brister i hänseendet att medborgare inte har kunnat få sin rätt prövad av en självständig domstol.¹⁷¹ Den svenska modellen har därför inte ansetts leva upp till det rättsstatliga idealet, vilket har

¹⁶⁹ Hydén, (2002) s. 110 och 123.

¹⁷⁰ Hydén, (2002) s. 110.

¹⁷¹ Gustavsson, (2005) s. 446.

gett upphov till en konflikt mellan idealen inom den svenska förvaltningen. Europakonventionens inkorporering som svensk lag har dessutom lett till fler konflikter, vilka kan härledas till deras grund i de olika idealen.

6.3 Rättsstatligt ideal bakom Europakonventionen

Europakonventionen bygger på en tydlig rättsstatsidé där rättigheter förmedlas till medborgarna, som ska kunna få dem prövade av en fristående domstol. Begreppet rättsstat kan ur ett diakroniskt perspektiv ses ha haft olika betydelser. Det kan dock definieras som en beteckning på en samhällsordning som är motsatsen till både tyranni och anarki. Rättsstatskonstruktionen handlar om att förhindra en okontrollerad statlig maktutövning för att tillförsäkra medborgarna ordning och frihet. I en rättsstat begränsas därför den absoluta statsmakten, medan medborgarna tilldelas vissa friheter och rättigheter. Den statliga maktutövningen regleras genom lagfästa ”spelregler”, vilket också ger den legitimitet och förutsebarhet. Medborgerlig frihet som är fundamentalt inom rättsstaten skapas alltså genom en reglering av statsmakten och genom grundläggande mänskliga rättigheter. Exempel på formella rättsstatsprinciperna är maktfördelning, objektivitet, förutsebarhet, kontrollerbarhet samt statsmaktens lagbundenhet och rättsliga grund.¹⁷²

De grundläggande fri- och rättigheterna har en stark ställning inom rättsstaten och de legala rättigheterna kan därför sägas vara utmärkande för en rättsstat. Europakonventionens mänskliga rättigheter kan på det sättet ses ha en tydlig rättsstatlig funktion för att begränsa den statliga maktutövningen och bidra till medborgerlig frihet. Dessutom bygger Europakonventionen på att rättigheterna kan prövas av en oberoende domstol och att det genom hela processen ska finnas en öppenhet och insyn, vilket är centralt i en rättsstat.

Rättsstatsidén bygger i grunden på liberalistiska tankegångar där frihetsidealet ses som grundläggande, vilket gör att kravet på individens skydd mot ingrepp av staten är centralt.¹⁷³ Rättsstatsideologin har alltså en stark koppling till det som brukar kallas för negativa rättigheter, vilket också är karaktäristiskt för de rättigheter som fastställts i Europakonventionen. Rättigheterna benämns som negativa eftersom de ska avhålla staten från att ingripa i individers frihet. Inom de negativa rättigheterna finns därför en inneboende föreställning om att det föreligger en konflikt eller ett motsatsförhållande mellan staten och dess medborgare.¹⁷⁴ Europakonventionen är inte utformad för att ålägga staten att utföra en

¹⁷² Vahlne Westerhäll, Lotta. (2004). *Den starka statens fall?* Stockholm: Norstedts Juridik AB. s. 36-37.

¹⁷³ Vahlne Westerhäll, (2004) s. 38.

¹⁷⁴ Gustavsson, Håkan. (2005). Taking social rights seriously (I): Om sociala rättigheters status. *Tidsskrift för Rettsvetenskap*, vol. 118, nr. 4/5, s. 439-490 (443).

viss prestation, vilket istället är karaktäristiskt för positiva rättigheter. Inom rättstatsideologin ses nämligen inte positiva rättigheter som rättsligt förpliktande på samma sätt som frihetsrättigheterna.¹⁷⁵ Det ska dock framföras att Europakonventionen ålägger medlemsstaterna vissa positiva förpliktelser till skydd för individernas negativa rättigheter.¹⁷⁶ Statens primära skyldighet är dock att *inte* handla på ett visst sätt, medan de positiva förpliktelserna främst är till för att rättigheterna även ska tillförsäkras i relationen mellan enskilda rättssubjekt.¹⁷⁷

Rättstatsidén kännetecknas av att rättighetstilldelningen av de negativa rättigheter ges direkt till medborgarna, vilket Europakonventionen är ett tydligt exempel på. Rättstatsidén förutsätter därmed att medborgarna är jämbördiga, men också att de ska kunna aktualisera rättigheterna inför en domstol. De rättsstatliga reglerna är formulerade som pliktnormer och för de offentligrättsliga reglerna handlar det då om en plikt för staten i dess relation till medborgarna. En pliktnorm kan beskrivas som en norm som talar om vad som ska gälla i en viss situation och det förkommer inga intresseavvägningar eller kunskapsmässiga överväganden. Lösningen på problemen i de enskilda fallen kan sedan beskrivas som *normrationell*, vilket betyder att det är den rättsliga normen som styr och att det primära därför är att undersöka de angivna premisserna i lagstiftningen.¹⁷⁸

De rättsstatliga rättigheterna i Europakonventionen, som numera är angivna i svensk lag, är ”legala rättigheter” som bygger på och är en del av rättsstatens *formella rationalitet*.¹⁷⁹ En formell rationalitet handlar om en juridisk regelbundenhet i normbildning och beslutsfattande, vilket skapas genom härledande till etablerade källor. Det är rättens normativa innehåll som styr och för att ”finna” vad som är *rätt* inordnas fakta inom de lagstadgade normerna. Den formella rationalitetens viktiga begrepp *legalitet* och *förutsebarhet* hänger på det sättet ihop med den normrationella problemlösningen som beskrivits ovan.¹⁸⁰

6.4 Välfärdsstatligt ideal inom den svenska förvaltningsprocessen

Rätten till domstolsprövning som är central i en rättsstat har traditionellt inte gällt för överprövning av förvaltningsbeslut i Sverige. Det grundar sig i den svenska rättstraditionen med en viss misstro mot domstolsprövningar inom förvaltningsmyndigheternas område.¹⁸¹

¹⁷⁵ Jfr Vahlne Westerhäll, (2004) s. 51.

¹⁷⁶ *Airey mot Irland*. Nr. 6289/73, den 9 oktober 1979. p. 25.

¹⁷⁷ Jfr Danelius, (2012) s. 53-54.

¹⁷⁸ Jfr Hydén, Håkan. (2002). *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur AB. s. 110 och 113.

¹⁷⁹ Vahlne Westerhäll, (2004) s. 37-38.

¹⁸⁰ Hydén, (2002) s. 194.

¹⁸¹ Warnling-Nerep, (2008) s. 82.

Inom förvaltningen har olika ekonomiska, politiska, ideologiska och etiska uppfattningar haft större betydelse än en formell rationalitet som är kännetecknande för rättsstaten. Det beror på att det istället varit välfärdsstatens ideal som varit vägledande. Välfärdsstaten kan ses som en utveckling av rättsstaten och det finns ett ökat fokus på *materiell rationalitet*. Av den anledningen används rätten mer som ett medel för att uppnå bestämda mål och dessa mål är i sammanhanget viktigare än rätten i sig. Istället för rättsstatens formella rationalitet och normrationella problemlösning präglas välfärdsstaten alltså av en materiell rationalitet och en målrational problemlösning.¹⁸² Det gör att den rationella argumentationen bedrivs på ett annat sätt än vad som brukar vara fallet utifrån ett traditionellt rättskälleperspektiv. Till skillnad från rättsstatsidealet, där verkligheten placeras inom den juridiska formen med hjälp av en norm- eller regelrationell problemlösning, ses rätten som en spegling av samhället och är därmed mångfacetterad. Det innebär att andra källor än de klassiska rättskällorna kan användas inom den behovsrationella argumentationsmodellen. Även andra avvägningar än rent juridiska kan vara minst lika viktiga för att uppnå målet och inom förvaltningsmyndigheterna tillämpas också de välfärdsstatliga reglerna ofta av andra professioner än jurister.¹⁸³

Välfärdsstaten kännetecknas av statens distributiva roll till förmån för målet om en rättvis fördelning. Staten ska uppfylla medborgarnas behov, vilket förutsätter en aktiv och ingripande stat. De positiva rättigheterna är därför typiska för välfärdsstaten.¹⁸⁴ Individen ses som ett skyddsvärt objekt och den starka staten använder förvaltningsmyndigheter som förmedlare och övervakare av rättigheterna. Myndigheterna ska ta tillvara de enskildas rättigheter mot starkare intressen eller starkare grupper.¹⁸⁵ Att rättigheterna är positiva syftar på dess motsatsförhållande till de negativa rättigheterna och att de kräver en aktiv stat. Välfärdsstatens nyckelord, motsvarande rättsstatens *frihet* och *rätt*, kan därför beskrivas som *social rättvisa* och *moral*.¹⁸⁶ Att välfärdsstatens rättigheter kräver en aktiv distribuerande stat har gjort att förvaltningsmyndigheternas uppgifter har setts som den politiska maktens verktyg för att genomföra sin politik. Förvaltningsmyndigheternas beslut har med andra ord setts som verkställande av politik och därmed inte något som har kunnat prövas rättsligt.

¹⁸² Vahlne Westerhäll, (2004) s. 51.

¹⁸³ Vahlne Westerhäll, (2004) s. 55-56.

¹⁸⁴ Gustavsson, (2005) s. 444.

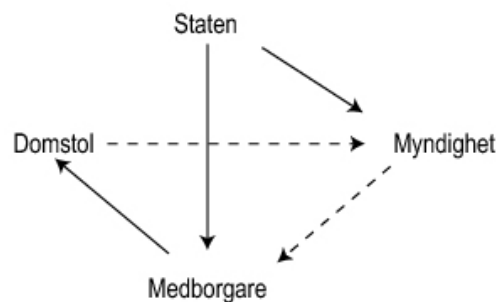
¹⁸⁵ Hydén, (2002) s. 116-117.

¹⁸⁶ Gustavsson, (2005) s. 444.

6.5 Rättsstatens och välfärdsstatens möte inom den svenska förvaltningsprocessen

6.5.1 Rättsstatlig välfärdsmodell

De senaste 50 årens förvaltningsprocessrättsliga reformer, som påverkats av en europeisk rättstradition och som på ett tydligare sätt skiljer förvaltningsdomstolarnas funktion mot förvaltningsmyndigheternas vittnar om mötet mellan rättsstats- och välfärdsstatsbegreppet på en djupstrukturell nivå. Med hjälp av Hydéns modell går det att se ett ideal, en tendens eller en realitet av dagens svenska förvaltningsprocess. Genom att kombinera den välfärdsstatliga ideologin med det rättsstatliga rättssystemet har tanken varit att båda modellernas negativa brister ska kunna undvikas. Målet är dock att fördelarna med rättsstaten som är att rättigheterna läggs direkt på medborgarna och fördelarna med välfärdsstaten som är att upptäcka ojämlikheter och skydda svagares intressen ska bibehållas. Hydén modell som kombinerar de två ideologierna illustreras på följande sätt.¹⁸⁷



Figur 2. Håkan Hydéns illustration av en rättsstatlig välfärdsmodell¹⁸⁸

Illustrationen visar hur det rådande välfärdsstatliga idealet inom den svenska förvaltningen, där rättigheterna förmedlas genom förvaltningsmyndigheter, kombineras med ett rättsstatligt ideal om att rättigheterna ska kunna prövas av fristående förvaltningsdomstolar. Pilen från staten via myndighet till medborgare ger uttryck för den välfärdsstatliga karaktäristikan om att rätten att framföra fordon förmedlas av staten. Rättigheten tar vägen via Transportstyrelsen som har ansvar för att tilldela och övervaka körkortsförfrågningar för körkortsinnehavare. Pilen från staten till medborgaren symboliserar i detta fall hur Europakonventionens negativa rättighet att inte bli straffad två gånger istället ges direkt till medborgaren. Medborgarna kan sedan i linje med den rättsstatliga karaktäristikan aktivera sina rättigheter hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolarna har "frigjorts" från förvaltningen, men har fortfarande kvar möjligheten att vid förvaltningsbesvär inte bara pröva lagligheten utan även lämpligheten av

¹⁸⁷ Jfr Hydén, (2002) s. 111.

¹⁸⁸ Hydén, (2002) s. 127-128.

förvaltningsbeslut. Det visar hur välfärdsidealet som inte enbart handlar om juridiska frågor förenas med rättsstatsidealet i Europakonventionens art. 6 om rätten till en fristående domstolsprövning. De fundamentala begreppen välfärdsstat och rättsstat möts på det sättet inom den svenska förvaltningsprocessen. I den kommande framställningen analyseras först rättigheterna som på olika sätt förmedlas till medborgare dvs. pilarna som riktas mot medborgaren. Därefter riktas fokus mot pilen som går från medborgaren till domstolen och den enskildes möjlighet att få sina rättigheter prövade av förvaltningsdomstolen. Slutligen undersöks domstolens sätt att hantera rättigheterna utifrån rationalitetsbegreppet.

6.5.2 Rättigheter förmedlade till medborgaren

Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning är en tydlig negativ rättighet, som förmedlas direkt till medborgarna och var syfte är att begränsa statens maktutövning. Konventionen är uppbyggd efter den rättsstatliga modellen och dubbelbestraffningsförbudet är en pliktnorm, som i domstolen tillämpas med hjälp av en normrationell problemlösning. Körkort är ett tillstånd som ges av staten via Transportstyrelsen. Rätten att framföra fordon är inte ett typexempel på en positiv rättighet, men reglerna kring körkort är uppbyggt efter den välfärdsstatliga modellen. Det statliga målet om trafiksäkerhet ligger till grund för en begränsning av vem som får framföra fordon och begränsningen för med sig att det krävs en aktiv stat för att förmedla tillstånd. Tilldelningen av körkort har därmed en form som liknar en positiv rättighet. Den rättighet som enligt den rättsstatliga välfärdsmodell ges direkt till medborgarna är därför inte rätten att inneha körkort, men det ges en rätt att få körkortsåterkallelser prövade av en förvaltningsdomstol.

Europakonventionen med dess rättsstatliga ideal ”landade” vid dess undertecknande i ett Sverige som inte var anpassat för dess efterlevnad. Genom punktlösningar har förvaltningsprocessen dock förändrats för att leva upp till Europakonventionens krav. På djupstrukturell nivå går det att se att de olika idealen inte bara skapar ett utrymme för juridisk argumentation utan även begränsar utrymmet. Med Europakonventionens intåg i den svenska rätten finns det idag ett redskap för rättslig argumentation, som tidigare inte förekommit i Sverige. Samtidigt går det att se att Europakonventionens negativa rättigheter begränsar ramen för välfärdsstatens uppsatta mål, vilket är en effekt av att de rättsstatliga rättigheterna förmedlas direkt till medborgarna. Utredningen på ytnivån har visat att det kan argumenteras för att, den negativa rättigheten att inte straffas två gånger, ska kunna aktiveras när det gäller körkortsåterkallelser. Europakonventionens negativa rättighet utgör i det fallet en måttstock

för den svenska välfärdsstatens positiva rättighet. Det är ett exempel på hur Europakonventionens negativa rättigheter sätter gränser för hur den svenska statens (Riksdagens) mål om trafiksäkerhet ska kunna uppnås. Att begränsa statens makt (läs Transportstyrelsens makt över körkortsfrågan) går dock emot det välfärdsstatliga arvet. På ett motsvarande sätt begränsar även det svenska välfärdsstatliga idealet den rättsstatliga argumentationen. Att domstolarna inte, som i andra fall, enbart konstaterat att det är ett straff och därmed ett straffrättsligt förfarande vittnar om ett välfärdsstatligt synsätt där förfarandenas skilda funktioner och mål har betydelse vid tolkningen av den rättsliga normen. På det sättet begränsas den rättsstatliga normens funktion.

Generellt begränsas välfärdsstatens förmedlande av positiva rättigheter framförallt av övergripande mål. Det övergripande målet inom trafikområdet är trafiksäkerhet, vilket gör att misskötsamhet i trafiken eller en antagen respektlöshet för trafikreglerna ska begränsa Transportstyrelsens tilldelning av den positiva rättigheten körkort. Utredningen har visat att även rättsstatens negativa rättigheter kan aktiveras och därmed utgöra ytterligare en begränsning av Transportstyrelsens möjlighet att återkalla körkort. Det visar hur rättsstatens ideal kan begränsa och i vissa fall inte är förenlig med systemet kring välfärdsstatens övervakning av de positiva rättigheterna. Tanken med de negativa rättigheterna är att de ges direkt till medborgarna och det blir därför problematiskt när en negativ rättighet som dubbelbestraffningsförbudet ska utgöra en måttstock för övervakandet av en positiv rättigheter som förmedlas genom förvaltningsmyndigheterna. De negativa rättigheterna tar sikte på när staten begränsar individers frihet, men inte på situationer som bygger på att staten först måste förmedla rättigheten (körkortet) för att den överhuvudtaget ska finnas. Hydéns illustration av en rättsstatlig välfärdsmodell visar hur det går att kombinera idealen när det gäller tilldelningen av de positiva rättigheterna och hur en fristående domstol i de fallen kan överpröva besluten. Däremot löser inte Hydéns rättsstatliga välfärdsmodell problemet med hur övervakningen av förmedlade positiva rättigheterna ska se ut. Särskilt tydligt blir det när övervakningen, som i fallet med körkortsåterkallelser, utgår från en brottslig gärning. Utifrån den rättsstatliga normrationella problemlösningen placeras verkligheten inom den juridiska formen, vilket bidrar till att körkortsåterkallelser på grund av brott ska ses som ett straff och därmed aktivera rättigheten att inte straffas två gånger. I den svenska välfärdsstatens problemlösning anpassas istället juridiken efter verkligheten och körkortsåterkallelser har därför setts som en särskild rättsverkan inom ramen för Transportstyrelsens övergripande mål om trafiksäkerhet. Trots att det går att se en normativ och begreppslig förändring gällande

synen på körkortsåterkallelser ligger samma välfärdsstatliga grund fortfarande bakom den svenska synen på skillnaden mellan förfarandena, som är det som rättfärdigar den svenska ordningen.

Konflikterna mellan Europakonventionen och den svenska synen på körkortsåterkallelser (sanktionen) och förvaltningsprocessen (förfarandena), som är synlig på alla nivåer, kan inom den rättsstatliga välfärdsmodellen ses grundas på skiljelinjen mellan välfärdsstatens och rättsstatens olika syn på statens relation till medborgarna. I välfärdsstaten Sverige värdesätts folksuveräniteten och folkets möjlighet att styra genom parlamentet. Utrymmet för rättigheter som begränsar staten och genom maktdelning ger domare rätten att underkänna de politiska besluten är därför litet. Europakonventionen som istället bygger på ett rättsstatligt ideal där medborgarna måste skyddas från staten ger dock domstolarna möjligheten att gå emot den politiska viljan. Det uppstår därför en konflikt med välfärdsstatens grundläggande fundament, vilket bland annat avspeglas i de svenska domstolarnas och Europadomstolens olika tolkningsmetoder.

6.5.3 Förvaltningsdomstolarna som beslutsorgan

Bakgrunden till många av de reformer som skett inom förvaltningsprocessen under de senaste 50 åren har varit att den svenska välfärdsmodellen inte har ansetts leva upp till det rättsstatliga idealet. Förändringarna har bland annat inneburit att det idag finns möjlighet att få körkortsåterkallelser prövade av en självständig domstol. Den svenska förvaltningen har också förändrats genom att juridiken, efter integreringen med europarätten samt framväxten av mänskliga rättigheter, har fått en annan roll. EU-domstolens och Europadomstolens rättsbildning har fått en ökad betydelse och de svenska domstolarna har börjat ägna sig mer åt lagprövning. Dagens överprövning av förvaltningsbeslut skiljer sig på det sättet från den välfärdsstatliga modellen där en överordnad myndighet utför prövningar inom systemet utan möjlighet att pröva systemet i sig. Domare och det judiciella beslutsfattandet har alltså fått en viktigare roll inom det offentliga beslutsfattandet eftersom domstolar nu är ett beslutsorgan inom den rättsstatliga välfärdsmodellen. Den svenska modellen med grund i välfärdsstaten utgår dock fortfarande från folksuveränitetsprincipen istället för rättsstatens maktdelningsprincip. Det innebär att all makt utgår från folket och att Riksdagen ska ha den slutgiltiga makten i alla frågor. Domstolarnas möjligheter att utifrån Europakonventionen underkänna den svenska ordningen går på det sättet inte ihop med dess roll inom välfärdsstaten, som präglas av en lojalitet mot lagstiftaren. Välfärdsstatens och rättsstatens olika ideal för domstolens roll kan därmed ses ligga till grund för domstolens metodologiska problematik

som uppkommer vid situationen där de kanske bör, men inte ”kan” underkänna den svenska ordningen med körkortsåterkallelser och straffrättsliga sanktioner i olika förfaranden.

När det rådande välfärdsstatliga idealet inom förvaltningsprocessen kombineras med det rättsstatliga idealet sker även en förskjutning av domstolens (tidigare överordnad förvaltningsmyndighet) roll som mer liknar den allmänna processen. Det gör att frågan om dubbelbestraffning blir mer märkbar och därför har aktualiserats. Förskjutningen av domstolens roll att mer likna den allmänna processen kommer exempelvis till uttryck genom det numera kontradiktoriska förfarandet som gör att domstolen inte har en lika aktiv roll som i det tidigare inkvisitoriska förfarandet. I de brottmålsliknande förvaltningsmålen som körkortsåterkallelserna tillhör, dras dessutom analogier till RB:s bestämmelser. Ett rättsstatligt betraktelsesätt på den rättsstatliga välfärdsmodellen gör, förutom att det ger upphov till frågan om dubbelbestraffning, även att det uppstår frågeställningar om att andra rättssäkerhetsgarantier som gäller i de straffrättsliga processerna inte gäller i den förvaltningsrättsliga processen. Exempelvis har den välfärdsstatliga grundsynen om den ”goda” staten fört med sig att den enskildes möjlighet att få juridiskt biträde eller rättshjälp i förvaltningsmål är begränsat. Detta trots att individens rätt att framföra fordon förmedlas via förvaltningsmyndigheten, vilket medför att den enskilde har en underordnad ställning i förhållande till sin motpart i det senare förfarandet i förvaltningsdomstolen.

Inom den välfärdsstatliga modellen har domstolen inte rollen som bevakare över juridiken, utan förvaltningen tillämpar juridiken och formar samhället efter en kollektivt grundad statsvilja. När välfärdsmodellen kombineras med en rätt till domstolsprövning har den enskildes rättssäkerhet ansetts garanteras genom att förvaltningsdomstolarna har en viss utrednings- och officialprövningsansvar. Förvaltningsdomstolarnas uppgift är att överpröva förvaltningsbeslut och har genom förvaltningsbesväret samma befogenheter som förvaltningsmyndigheten. Det finns därför en tydlig koppling mellan förvaltningsdomstolarna och förvaltningen, vilket illustreras med en streckad pil i Hydéns rättsstatliga välfärdsmodell. Förvaltningsdomstolens roll är på det sättet präglad av både det rättsstatliga och det välfärdsstatliga idealet. Att utifrån Europadomstolens negativa rättigheter underkänna det svenska systemet som grundas på en ”kollektiv statsvilja” är däremot nytt inom den svenska förvaltningen och något som inte passar in i välfärdsidealet där juridiken har en annan roll. Motiveringen om att körkortsåterkallelser på grund av brott inte utgör dubbelbestraffning eftersom domstolarnas verksamhet skiljer sig åt vittnar om välfärdsstatens normativa utgångspunkt om att förvaltningsdomstolen är en del av förvaltningen.

Att frågan gällande körkortsåterkallelse på grund av brott ska flyttas till den allmänna processen har diskuterats i förarbetena till KörkL, men inte ansetts vara den rätta vägen för Sverige. Bakgrunden är dels ett motstånd mot att Transportstyrelsen skulle förlora rätten att i dessa fall ta tillbaka körkort som de förmedlat och dels att en uppdelning av återkallelsegrunderna på olika myndigheter inte ansetts vara en tillfredsställande lösning. Det välfärdsstatliga idealet med vikten av att ha en förvaltningsmyndighet som övervakare av de förmedlade rättigheterna har med andra ord ansetts viktigt. Argumentet för att körkortsåterkallelser för brott istället ska behandlas i den allmänna processen är att de flesta återkallelsegrunderna inte innehåller några avvägningar, vilket skiljer dem från de välfärdsstatliga normerna. Förfarandet vid körkortsåterkallelser liknar därför mer en summarisk process, som lutas mot den tidigare straffrättsliga prövningen. Att körkortsåterkallelse dessutom numera ska definieras som ett straff gör att det ur ett rättsstatsperspektiv med fördel kan flyttas över till den allmänna processen.

Arvet från den välfärdsstatliga modellen som bland annat ligger bakom utformningen av förvaltningsbesvär, domstolens utrednings- och officialprövningsansvar och att körkortsåterkallelser inte flyttas till den allmänna processen bidrar till förvaltningsdomstolarnas koppling till förvaltningen. Förvaltningsdomstolarnas verksamhet som en del av den rättsstatliga välfärdsmodellen skiljs på det sättet från de allmänna domstolarna. Skillnaden mellan prövningen i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna har haft en viktig del i rättfärdigandet av det nuvarande systemet och det går därför att se att välfärdsstatens syn på förvaltningsprocessen varit avgörande.

6.5.4 Förvaltningsdomstolarnas problemlösning

Rent metodologiskt är alla frågeställningar inom förvaltningsmyndigheterna inte av rent juridisk karaktär och domstolarna som gör en fullständig prövning dvs. även prövar lämplighet, kan inte alltid placera verkligheten i den juridiska mallen. Vid förvaltningsdomstolarnas prövning ingår därför andra bedömningar som ligger till grund för avgörandena, vilket ställer andra krav på rättstillämpningen än inom rättsstatsmodellen. Gällande körkortsingripanden görs det exempelvis bedömningar om personliga förhållanden eller nykterhet och sjukdom. Dessutom görs bedömningar om huruvida körkortsinnehavares kan antas komma respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. När det gäller körkortsåterkallelser för brott är dock utrymmet för "icke-juridiska" ställningstaganden som helhet begränsat. Den svenska regleringen för körkortsingripanden verkar dock inom en materiell-rationell utformning i form av ett målrationellt förfarande där

”målet helgar medlen”. Trafiksäkerhet är målet medan den rättsliga regleringen för ingripanden är ett redskap för att kunna uppnå detta mål. Körkortsingripandena har rättfärdigats genom att kallas för administrativa åtgärder eller trafiksäkerhetsåtgärder och målet av trafiksäkerhet har på det sättet berättigat en andra rättsverkan. Utifrån den välfärdsstatliga ideologin definieras körkortsingripanden alltså efter målet dvs. som en trafiksäkerhetsåtgärd snarare än som ett straff. Att den definitionen idag förändrats beror på Europakonventionens normrationella problemlösning. Trots den förändringen rättfärdigas systemet från svenskt håll fortfarande utifrån den målrationell problemlösning. Istället för att fokusera på sanktionen är det dock definitionen av de olika förfarandena som är avgörande. Förvaltningsprocessen definieras utifrån att de prövar körkortsfrågan utifrån målet om trafiksäkerhet, vilket de allmänna domstolarna som prövar det straffrättsliga ansvaret inte gör. På det sättet går det att se att den välfärdsstatliga målrationella problemlösningen varit utslagsgivande.

Inom den rättsstatliga normrationella problemlösningen som Europakonventionen bygger på, är det de rättsliga normerna som definierar verkligheten och inte tvärtom. Körkortsåterkallelser ska utifrån det rättsstatliga synsättet ses som ett straff, trots att bestraffning inte är det primära målet. Att det påförs ett straff ska i sin tur definiera förfarandet. Det gör att det finns svårigheter med att helt och hållet få, den i allmänhet målrationella, förvaltningsrättsliga modellen att passa ihop med den formella rationaliteten som återfinns i Europakonventionen. En formell rationalitet kommer till uttryck genom att det är dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen som utgör den mall som den svenska regleringen ska passa in i. Det är alltså det normativa innehållet i konventionen och Europadomstolens praxis som styr. Utifrån den formella rationaliteten har undersökningen på ytnivå visat att körkortsåterkallelser grundar sig på samma omständigheter som de straffrättsliga förfarandena och att det utgör ett straff i konventionens mening. Fokus både i *Nilsson* och i de senare svenska avgörandena har dock istället varit på de olika förfarandena och utan den materiella dimensionen med körkortsingripandenas övergripande mål om trafiksäkerhet hade det varit svårt att argumentera för att det svenska systemet inte skulle utgöra dubbelbestraffning.

Fokus för avgörandet om det svenska systemet är förenligt med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning har varit på de olika förfarandena. Europadomstolen har lagt vikt vid att det trots att det är sanktioner från olika myndigheter finns ett nära samband i sak och tid, vilket gör att det ska ses som en del av samma sanktion. Den argumentationen gör att

problematiken med dubbelbestraffning kan rättfärdigas utifrån det rättsstatliga idealet. Europadomstolen lägger även vikt vid att det finns ett tydligt lagstöd dvs. legalitet och att förfarandet är förutsebart, vilket är en tydlig rättsstatlig tankegång. De svenska domstolarna använder samma resonemang och framför även att ansvarsfrågan inte bedöms i det förvaltningsrättsliga förfarandet. Det är en argumentation anpassad till det svenska välfärdsidealet eftersom det ger uttryck för skiljelinjen mellan den allmänna processen som prövar ansvar för brott och förvaltningsprocessen som påför en sanktion av trafiksäkerhets-skäl.

7. Avslutning

7.1 Slutsatser

Prövningen av förbudet mot dubbelbestraffning, som återfinns i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll art. 4 och art. 50 i EU:s rättighetsstadga, görs utifrån om de dubbla förfarandena prövar ”samma gärning” och om sanktionerna har ”en straffrättslig karaktär”. Europadomstolspraxis gällande körkortsåterkallelser och dubbelbestraffning visar även att det görs en prövning utifrån artikelns syfte och om förfarandena kan ses som straffrättsliga. Utredningen på ytnivå vars syfte var att undersöka och analysera om det svenska systemet är förenligt med förbudet mot dubbelbestraffning visar att det utifrån definitionen i *Zolotukhin* förekommer en prövning av samma gärning i det straffrättsliga och förvaltningsrättsliga förfarandena. Dessutom ska körkortsåterkallelser för brott, utifrån kriterierna i *Engel m.fl.*, anses ha en straffrättslig karaktär och därför ses som ett straff vid tolkningen av konventionen. Gällande samma gärning visar studien att de fakta som ligger till grund för de förvaltningsrättsliga förfarandenas vid körkortsåterkallelse enligt KörkL 5 kap. 3 § 1-4 p. och till viss del 6 p. är ouppslösligt förbunden i tid och rum med de faktiska omständigheterna som återfinns i de straffrättsliga förfarandena. Dessutom är det samma fakta i båda förfarandena som är avgörande för att en ”fällande dom” ska säkras, vilket gör att det går att se att det är samma gärning som ligger till grund för körkortsåterkallelserna som de straffrättsliga sanktionerna. Slutsatsen att körkortsåterkallelser har en straffrättslig karaktär kan dras eftersom regleringen är generell, syftar till att avskräcka allmänheten och individer, har bestående inslag, skyddar allmän ordning samt att sanktionens stränghet ger uttryck för en straffrättslig karaktär. En helhetsbedömning utifrån Engel-kriterierna ger därför att den svenska lagstiftningen kring körkortsåterkallelser på grund av brott kan ses ha en straffrättslig

karaktär. I *Nilsson* ansågs till och med sanktionens stränghet i sig göra att körkortsåterkallelser ska ses som ett straff.

Utredningen på ytnivån visar att det i praxis även görs en prövning av förfarandena utifrån dubbelbestraffningsförbudets syfte. Syftet har uttryckts vara att förbjuda en upprepning av straffrättsliga förfaranden som leder till ett ”final decision”. Körkortsåterkallelser är ”ett brottmålsliknande förvaltningsmål” och RB:s regler om negativ rättskraft i form av *res judicata* är därför tillämpliga. De brottsliga gärningarna som leder till körkortsåterkallelser och ett straffrättsligt förfarande utmynnar alltså i två ”final decisions”. Däremot har Europadomstolen rättfärdigat det förvaltningsrättsliga förfarandet genom att det inte ska ses som en upprepning av det straffrättsliga förfarandet. Europadomstolen framhäver att det finns ett samband i sak och tid samt legalitet och förutsebarhet, vilket gör att det vid tolkningen av konventionen istället ska ses som ett förfarande. Den förklaringen går dock emot den svenska synen på förvaltningsprocessen som skild från processen i de allmänna domstolarna. I de svenska domstolarna framhävs att den straffrättsliga ansvarsfrågan inte prövas av Transportstyrelsen eller förvaltningsdomstolarna, vilket gör att det inte är en brottmålsrättegång. Att det inte ska ses som ett straffrättsligt förfarande har dock ifrågasatts i uppsatsen eftersom det i *Zolotukhin* framförs att begreppet ”penal procedure” (brottmålsrättegång eller straffrättsligt förfarande) som finns i Europakonventionens artikel om förbudet mot dubbelbestraffning ska kopplas ihop med begreppen ”criminal charge” (anklagelse om brott) och ”penalty” (straff) i artiklarna 6 och 7. En prövning utifrån dessa begrepp (”criminal charge” och ”penalty”) görs i *Nilsson*, men i detta fall för att avgöra om körkortsåterkallelsen ska ses som ”criminal”. Europadomstolen kommer vid prövningen fram till att körkortsåterkallelser för brott är ”criminal”, vilket därför borde medföra att det även ryms inom begreppet ”penal procedure”. Den viktigaste slutsatsen utifrån studiens första syfte är därför att det går att argumentera för att körkortsåterkallelser ska ses som dubbelbestraffning, men att det än så länge finns en tydlig praxis för att det inte utgör en kränkning av förbudet. Klassificeringen av det förvaltningsrättsliga körkortsförfarandet är det som varit avgörande.

Utifrån studiens andra syfte att förklara och kritiskt granska resultatet på ytnivån går det att se hur mötet mellan rättstraditioner inom förvaltningsprocessrätten avspeglar sig inom den svenska ordningen för körkortsingripanden. De frågor där det är en skillnad mellan Sveriges och Europakonventionens rättstraditioner och som därför varit mest avgörande för bedömningarna på ytnivå handlar om synen på körkortsåterkallelser (sanktionens

straffrättsliga karaktär) och förvaltningsförfarandet (ett straffrättsligt förfarande). På mellannivån har skiljelinjerna mellan synsätten härletts till mötet mellan rättstraditionella normativa och begreppsliga element. En svensk tradition av synen på förvaltningsrätt som en del av verkställandet av politik och inte som bestraffning har definierat körkortsåterkallelser som en särskild rättsverkan. Det begreppet har dock få ge vika för Europakonventionens bedömning utifrån sanktionens straffrättsliga karaktär, vilket medfört att körkortsåterkallelser för brott numera ses som ett straff vid tolkningen av konventionen. Gällande synen på de förvaltningsrättsliga förfarandena ses dessa i Sverige traditionellt inte som bestraffande och skillnaderna mot processen i de allmänna domstolarna ger dem därför legitimitet. Den synen utmanas dock av Europakonventionens autonoma tolkning av definitionen för straffrättsliga förfaranden. Än så länge går det att se att den traditionella svenska synen varit avgörande, vilket är möjligt med tanke på Europadomstolens dynamiska tolkning. Den slutsatsen kan dras eftersom det går att se att förfarandenas relation till varandra har tillmätts betydelse. Den svenska välfärdsstatliga bakgrunden och Europakonventionens rättsstatliga grund gör dock att de olika domstolarna motiverar betydelsen av förfarandenas relation på olika sätt.

Förutom konflikterna mellan de normativa och begreppsliga elementen kan även skillnader mellan de svenska domstolarna och Europadomstolens metodologiska element ses ligga bakom den nuvarande praxisen om att körkortsåterkallelser för brott inte utgör dubbelbestraffning. Europadomstolens utvecklade dynamiska och evolutiva samt autonoma tolkningsprinciper med rättsstatlig grund, som ger ett större utrymme för domstolar att förändra praxis, går ”stick i stäv” med den svenska traditionen av lojalitet mot lagstiftaren. Det medför exempelvis svårigheter för de svenska domstolarna att bedöma i vilken utsträckning ett avgörande från Europadomstolen som meddelats för ett antal år sedan fortfarande är relevant. Den tydliga praxisen gällande körkortsåterkallelser, som det dock är tveksamt om den fortfarande ska gälla, gör att de svenska domstolarna ställs inför ett metodologiskt problem där de kanske bör men inte ”kan” gå emot den svenska interna ordningen. Att följa den tidigare praxisen är i detta läge det enda domstolen kan göra eftersom den dessutom överensstämmer med den svenska ordningen.

De normativa, begreppsliga och metodologiska skiljelinjerna som haft betydelse för att körkortsåterkallelser inte ansetts utgör dubbelbestraffning återspeglar och beror på den svenska rättens och Europakonventionens olika djupstrukturella grund. Genom Europakonventionens inkorporering som svensk lag har dess rättsstatliga ideal försökt kombineras med det svenska välfärdsstatliga idealet. Det går därför att se en normativ och

begreppslig förändring gällande synen på körkortsåterkallelser. Synen på förfarandena har dock inte förändrats utan utgår fortfarande från en tydlig välfärdsstatlig grund. Skillnaden mellan förfarandenas funktion är också det som rättfärdigar den svenska ordningen.

Det välfärdsstatliga Sverige utgår från folksuveränitetsprincipen och folkets möjlighet att styra genom parlamentet. Utrymmet för tolkningar som går emot de politiskt fastställda lagarna är därför litet. Staten ses som god och Europakonventionens rättigheter förmedlade till medborgarna, som ger domare rätten att underkänna de politiska besluten, kommer därför i konflikt med välfärdsstatens grundläggande fundament. Dessutom skiljer sig det välfärdsstatliga och det rättsstatliga idealen åt angående domstolens roll och problemlösning. Gällande domstolens roll går det att se att förvaltningsdomstolarna fortfarande har en tydlig koppling till förvaltningen, vilket är en effekt av arvet från den välfärdsstatliga modellen. Förvaltningsdomstolarnas verksamhet inom den rättsstatliga välfärdsmodellen skiljs på det sättet från de allmänna domstolarna, vilket varit en viktig del i rättfärdigandet av det nuvarande systemet. Mötet mellan den rättsstatliga normrationella problemlösningen och den välfärdsstatliga målrationella problemlösningen har bidragit till att rättfärdigandet av det nuvarande systemet har sett olika ut. Europadomstolen har lagt vikt vid att det trots att det är sanktioner från olika myndigheter finns ett nära samband i sak och tid, vilket gör att det ska ses som en del av samma sanktion. Den argumentationen gör att problematiken med dubbelbestraffning kan rättfärdigas utifrån det rättsstatliga idealet. De svenska domstolarna använder samma resonemang, men framför även att ansvarsfrågan inte bedöms i det förvaltningsrättsliga förfarandet. Det är en argumentation anpassad till det svenska välfärdsidealet eftersom det ger uttryck för skiljelinjen mellan den allmänna processen som prövar ansvar för brott och förvaltningsprocessen som påför en sanktion av trafiksäkerhetsskäl.

De viktigaste slutsatserna utifrån studiens andra syfte är att synen på det förvaltningsrättsliga körkortsförfarandet, som varit avgörande på ytnivå, grundar sig i den svenska rättstraditionens normativa och begreppsliga element på mellannivå samt domstolens roll inom välfärdsstaten på djupstrukturell nivå. Dessutom går det att se att skillnader mellan Europakonventionens och den svenska rättstraditionens metodologiska element på mellannivå samt domstolens lojalitet mot lagstiftaren inom välfärdsstaten på djupstrukturell nivå, försvårar svenska domstolars möjligheter att underkänna den svenska ordningen.

7.2 Avslutande reflektioner

I Sverige har det funnits en skepsis mot rättigheter, som förmedlas till medborgarna och begränsar statens makt. Den ökade europeiseringen har dock lett till att det idag finns ett ökat

fokus på rättigheter. Studien har visat att rättigheterna i Europakonventionen inte alltid är i samklang med den interna svenska ordningen. Att frågan om körkortsåterkallelser ska ses som en kränkning av dubbelbestraffningsförbudet lyfts, är dessutom ett uttryck för hur konventionen likt en konstitution ställer krav på själva systemet. Det är därför numera inte enbart upp till politikerna är skapa ett system som håller ihop enligt de traditionella normerna och metoderna. Domare får en större betydelse för att pröva, inte bara inom rättssystemet utan även, systemet i sig. Att medborgare i allt större utsträckning åberopar Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning är dessutom ett tecken på att konventionen blivit en del av det allmänna rättsmedvetandet.

Mot bakgrund av Europakonventionens rättsstatliga karaktär med förmedlande av rättigheter direkt till medborgarna går det att se att tanken med konventionen är att begränsa statens makt i relationen till medborgarna. Makt ska på det sättet ges från staten till medborgarna, som kan aktivera sina rättigheter inför en självständig domstol. Den svenska välfärdsstaten med folksuveränitetens som utgångspunkt innebär dock att alla makt utgår från folket genom Riksdagen. Med detta perspektiv är det alltså medborgarna som är staten, vars makt nu begränsas. Tanken har ändock varit att flytta makten från kollektivet till individen. När Riksdagens makt begränsas av rättigheter går det ur ett välfärdsstatligt perspektiv att se att makten inte flyttas från staten till medborgarna, utan från de folkvalda politikerna till de juristutbildade domarna i domstolen. Frågan är om det var avsikten när Europakonventionen inkorporerades som svensk lag. Med tanke på den svenska inställningen att Sverige vid konventionens undertecknande och dess senare inkorporeringen redan levde upp till dess krav tyder dock på att det varit en oförutsedd effekt.

Även om förvaltningsdomstolen har avgjort frågan gällande körkortsåterkallelser och dubbelbestraffning är det något som fortfarande ”ligger och skaver” och det svenska systemet är inte helt anpassat efter Europakonventionen krav. Det gör att det säkerligen inte är den sista gången som frågan kommer att tas upp. Mot bakgrund av hur praxisen gällande dubbelbestraffning under de senaste åren har skärps och möjligen kommer att fortsätta i den riktningen är den svenska lösningen med körkortsåterkallelser, som balanserar på gränsen till dubbelbestraffning, ett ämne som kan komma att bli aktuellt igen. Ambitionen i uppsatsen har dock inte varit att argumentera för en förändring av den svenska ordningen, utan enbart att belysa problem som uppstår när två system ska förenas. Det är inte säkert att det finns en vilja eller ett behov av att det görs förändringar. Europadomstolen har än så länge inte underkänt det svenska systemet och de svenska domstolarnas utrymme för att underkänna det nuvarande

systemet är begränsat. Däremot kan studien verka som en förklaring till varför problemen uppstår.

En lösning på problemet med körkortsåterkallelser för brott skulle kunna vara att flytta körkortsåterkallelserna för grövre brottslighet till de allmänna domstolarna och sänka den maximala spärrtiden för de övriga brotten, som i praxis framförallt gett upp till 1 års spärrtid. Att de grövre brotten, som leder till körkortsåterkallelser dvs. grovt rattfylleri eller grov vårdslöshet i trafik enligt KörkL 5 kap. 3 § 1 p. eller annan brottslighet enligt KörkL 5 kap. 3 § 6 p., flyttas till den allmänna processen gör att en överträdelse av förbudet mot dubbelbestraffning förhindras, eftersom de dubbla sanktionerna bedöms i samma process. Spärrtiderna i dessa fall är minst 1 år, vilket vittnar om sanktionens straffrättsliga karaktär. Det inte självklara resonemanget om att de två förfarandena ska ses som ett kan därför lämnas. Fördelen med att bara flytta över körkortsåterkallelser på grund av de grövre brotten är att dessa brott inte ordningsföreläggs eller straffbeläggs och att körkortsåterkallelser därför inte delas upp på fler nya myndigheter än de allmänna domstolarna. En sänkning av den maximala spärrtiden för de återkallelser som inte överflyttas, gör att bedömningen av sanktionernas straffrättsliga karaktär enligt Engel-kriterierna istället bedöms utifrån den maximala spärrtiden om 1 år. Det hade påverkat utfallet av bedömningen utifrån det tredje kriteriet. I *Nilsson* medför 18 månaders spärrtid i sig att körkortsåterkallelser får en straffrättslig karaktär och en förkortad spärrtid hade därför varit en avgörande förändring. Utifrån det andra Engel-kriteriet hade det förvisso fortfarande funnits avskräckande och bestraffande syften bakom körkortsåterkallelser för brott, men det är inte säkert att dessa syften ensamt gör att sanktionen får en straffrättslig karaktär. Resonemanget om att det utgör ett skydd för den allmänna ordningen förs dessutom inte i Europadomstolen när det gäller körkortsåterkallelser, vilket gör det svårt att avgöra om det skulle ges någon avgörande betydelse. En lindring av den maximala spärrtiden hade därför kunnat ändra bedömningen av körkortsåterkallelserna som inte överflyttas.

De slitningar och konflikter som uppstår mellan den svenska traditionen som bygger på ett välfärdsstatligt ideal och Europakonventionens tradition utifrån det rättsstatliga idealet försvinner dock inte genom ett försök att ”lappa ihop” systemen genom ännu en punktlösning. Även om den redovisade lösningen skulle kunna förändra bedömningen i det enskilda fallet för körkortsåterkallelser är det inte säkert att det är en tillfredsställande lösning. Det övergripande problemet, med att Europakonventionen bygger på en tradition som skiljer sig från den svenska och därmed leder till problem, kvarstår. Den redovisade lösningen innehåller

dessutom precis som det nuvarande systemet problem, men som dock inte är av konventionskränkande karaktär. Att Transportstyrelsen förlorar möjligheten att ta tillbaka körkort i vissa fall går nämligen emot den välfärdsstatliga idén om att de som ger tillståndet också ska ha makten att återkalla dem, vilket tidigare varit önskvärt.

Utifrån de slutsatser som dragits i uppsatsen finns det ytterligare frågor som är intressanta att studera. Ett exempel utgörs av problematiken kring att körkortsåterkallelser ses som ett straff och att förvaltningsmyndigheter därför ägnar sig åt bestraffning, vilket enbart borde vara domstolarnas uppgift. En annan fråga av intresse är om det finnas andra rättsområden som likt körkortsåterkallelser påverkas av slitningarna mellan den svenska rätten och Europakonventionen på en rättskulturell och djupstrukturell nivå. Hur har mötet mellan de olika rättsreglerna, traditionerna och de rättsliga fundamenten påverkat andra frågor? Leder det, vilket jag tror, till konflikter och slitningar även inom dessa områden eller har de två rättstraditioner i dessa fall kunnat bli en?

Källförteckning

Tryckta källor

Asp, Petter. Nuotio, Kimmo. (Red.). (2004). *Konsten att rättsvetenskap*. Uppsala: Iustus Förlag AB.

Borgeke, Martin. (2008). *Att bestämma påföljd för brott*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Bylander, Eric. (2006). *Muntlighetsprincipen: En rättsvetenskaplig studie av processuella handlingsformer i svensk rätt*. Uppsala: Iustus Förlag AB.

Danelius, Hans. (2012). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Esaiasson, Peter. Gilljam, Mikael. Oscarsson, Henrik. Wägnerud, Lena. (2012) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Gustavsson, Håkan. (2005). Taking social rights seriously (I): Om sociala rättigheters status. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, vol. 118, nr. 4/5, ss. 439-490.

Heuman, Lars. (Red.). (1992). *Festskrift till Per Olof Bolding*. Stockholm: Juristförlaget AB.

Hjertstedt, Mattias. (2011). *Tillgången till handlingar för brottsutredare*. Diss., Umeå universitet. Uppsala: Iustus Förlag AB.

Hydén, Håkan. (2002). *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur AB.

Jareborg, Nils. (1995). Vilken sorts straffrätt vill vi ha? eller Om defensiv och offensiv straffrättspolitik. I *Inkast i straffområdet*. Asp, Petter. (Red.), 11-28. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2006.

Jareborg, Nils. Zila, Josef. (2010). *Straffrättens påföljdslära*. 3. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Kleinman, Jan. (2013). Rättsdogmatisk metod. I *Juridisk metodlära*, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro. (Red.). Lund: Studentlitteratur AB.

Lehrberg, Bert. (2001). *Praktisk juridisk metod*. 4. uppl. Uppsala: Iustus förlag AB.

Leijonhufvud, Madeleine. Wennberg, Suzanne. (2009). *Straffansvar*. 8. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Nergelius, Joakim. (1996). *Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*. Stockholm: Fritzes Förlag AB.

Peczenik, Aleksander. (1980). *Juridikens metodproblem*. 2. uppl. Stockholm: Almqvist & Wiksell förlag AB.

Peczenik, Aleksander. (1995). *Juridikens teori och metod – En introduktion till allmän rättslära*. Stockholm: Fritzes Förlag AB.

- Ragnemalm, Hans. (2012). *Förvaltningsprocessens grunder*. 9. Uppl. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Sandgren, Claes. (2007). *Rättsvetenskap för uppsatsskrivare*. 2. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Sandgren, Claes. (2004-2005). Om teoribildning och rättsvetenskap. *Juridisk tidskrift*, nr 2, ss. 297-333.
- Strömberg, Tore. (2009). *Rättsfilosofins historia i huvuddrag*. 3. Uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- Strömholm, Stig. (1996). *Rätt, rättskällor och rättstillämpning – en lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Ställvik, Olof. (2009). *Domarrollen – Rättsregler, yrkeskultur och ideal*. Diss., Uppsala universitet. Stockholm: Jure Förlag AB.
- Tuori, Kaarlo. (Red.). (1988). Alternativ eller kritik – snäv eller utvidgad doktrin?. I *Rättsdogmatikens alternativ*. Tammerfors: Juridica.
- Tuori, Kaarlo. (1999). Från ideologikritik till kritisk positivism, *Retfaerd*, nr. 85, ss. 5-18.
- Tuori, Kaarlo. (2013). *Rättens nivåer och dimensioner*. 2. Uppl. Helsingfors: Forum Iuris.
- Vahlne Westerhäll, Lotta. (2004). *Den starka statens fall?* Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Von Essen, Ulrik. (2009). *Processramen i förvaltningsmål*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Warnling-Nerep, Wiweka. (2008). *En introduktion till förvaltningsrätten*. 9. Uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Warnling-Nerep, Wiweka. (2010a). *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Warnling-Nerep, Wiweka. (2010b). *Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Elektroniska källor

- Karnov Group AB. Kommentrar till KörkL 5 kap. 3 §. Ragnell, Jonas. Web: <http://juridik.karnovgroup.se.ezproxy.ub.gu.se/document/530337/2?versid=146-1-2005>. (Hämtad 2015-03-18).
- Transportstyrelsen. Statistik över återkallade körkort efter återkallelsepunkt. 2014. Web: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik-och-register/Vag/Korkort/Statistik-over-aterkallade-korkort-efter-aterkallelsepunkt/> (Hämtad 2015-02-12).

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1951:30. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till vägtrafikförordning m.m.

Prop. 1958:69. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i vägtrafikförordningen m.m.

Prop. 1971:30. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.

Prop. 1973:90. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:155. Om vissa körkortsfrågor.

Prop. 1975/76:209. Om ändring i regeringsformen.

Prop. 1977/78:170. Om fristående länsdomstolar.

Prop. 1988/89:134. Om ändring i körkortslagen (1977:477) m.m.

Prop. 1993/94:133. Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Prop. 1997/98:124. Ny körkortslag m.m.

Prop. 2010/11:26. Alkolås för rattfylleri.

Statens offentliga utredningar

SOU 1935:23. Betänkande med förslag till motorfordons-förordning och vägtrafikstadga m.m.

SOU 1953:20. Trafiknykterhet.

SOU 1957:18. Trafiksäkerhet II.

SOU 1963:72. Nykterhet i trafik.

SOU 1970:61. Trafiknykterhetsbrott.

SOU 1972:70. Rätten till ratten – Förslag till körkortsreform. 1 Allmän motivering.

SOU 1972:72. Rätten till ratten – Förslag till körkortsreform. 3 Expertutredningar.

SOU 1978:27. Fortsatt körkortsreform.

SOU 1991:39. Säkrare förare.

SOU 2000:26. Körkortsingripanden.

Myndighetspublikationer

JK:s beslut 2015-02-13 Dnr. 6398-13-40.

Transportstyrelsen. 2014-10-23. *Handbok – praxislista vid körkortsingripanden*. Version 3.0.

Offentligt tryck från EU

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort.

Rättsfall

EU-domstolen

Bonda, mål C-489/10, den 5 juni 2012.

Åkerberg Fransson, mål C-617/10, den 26 februari 2013.

Europadomstolen

Domar från Europadomstolen

Airey mot Irland. Nr. 6289/73, den 9 oktober 1979.

Engel m.fl. mot Nederländerna. Nr. 5100/71 etc., den 8 juni 1976.

Escoubet mot Belgien. Nr. 26780/95, den 28 oktober 1999.

Ezeh och Connors mot Storbritannien. Nr. 39665/98 och 40086/98, den 9 oktober 2003.

Fischer mot Österrike. Nr. 37950/97, den 29 maj 2001.

Gardinger mot Österrike. Nr. 15963/90, den 23 oktober 1995.

Janosevic mot Sverige. Nr. 34619/97, den 23 juli 2002.

Lauko mot Slovakien. Nr. 4/1998/907/1119, den 2 september 1998.

Lucky Dev mot Sverige. Nr. 7356/10, den 27 november 2014.

Malige mot Frankrike. Nr. 27812/95, den 23 september 1998.

Maszni mot Rumänien. Nr. 59892/00, den 21 september 2006.

Müller-Hartburg mot Österrike. Nr. 47195/06, den 19 februari 2013.

Nykänen mot Finland. Nr. 11828/11, den 20 maj 2014.

Oliviera mot Schweiz. Nr. 84/1997/868/1080, den 30 juli 1998.

Phillips mot Storbritannien. Nr. 41087/98, den 5 juli 2001.

Ruotsalainen mot Finland. Nr. 13079/03, den 16 juni 2009.

Tsonev mot Bulgarien. Nr. 2376/03, den 14 januari 2010.

Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige. Nr. 36985/97, den 23 juli 2002.

Zolotukhin mot Ryssland. Nr. 14939/03, den 10 februari 2009.

Öztürk mot Tyskland. Nr. 8544/79, den 21 februari 1984.

Beslut från Europadomstolen

Carlberg mot Sverige. Nr. 9631/04, den 27 januari 2009.

Rosenquist mot Sverige. Nr. 60619/00, den 14 september 2004.

Hangl mot Österrike. Nr. 38716/97, den 20 mars 2001.

Mulot mot Frankrike. Nr. 37211/97, den 14 december 1999.

Nilsson mot Sverige. Nr. 73661/01, den 13 december 2005.

Högsta domstolen

NJA 2005 s. 805.

NJA 2010 s. 168.

NJA 2013 s. 502.

Hovrätten

Hovrätten för Västra Sveriges dom den 30 september 2013 i mål nr. B 1462-13.

Hovrätten för Övre Norrlands dom den 13 mars 2014 i mål nr. B 1001-13.

Tingsrätten

Helsingborgs tingsrätts slutliga beslut den 2 december 2013 i mål B 5908-13.

Helsingborgs tingsrätts slutliga beslut den 2 december 2013 i mål B 5964-13.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2013 ref. 71.

HFD 2014 ref. 80.

HFD:s dom den 11 december 2014 i mål nr. 1308-14.

RÅ 1990 ref. 21.

RÅ 1991 ref. 67.

RÅ 1992 ref. 1.

RÅ 1993 ref. 76.

RÅ 1996 ref. 8.

RÅ 2008 not. 23.

Kammarrätten

Kammarrätten i Stockholms dom den 18 februari 2014 i mål nr. 607-14.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 februari 2014 i mål nr. 378-14.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2014 i mål nr. 1306-14.

Övrigt:

Jag, Viktor Arnesson registrerades på kursen första gången VT 2015. Jag har inte omregistrerats och inte heller deltagit i något tidigare examinationstillfälle.