

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1757-14

meddelad i Stockholm den 28 maj 2015

KLAGANDE

AA

Ombud: Jur.kand. Rasmus Lovén
Advokatfirman Bergmyr & Partners
Box 21
201 22 Malmö

MOTPART

Transportstyrelsen
701 97 Örebro

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 februari 2014 i mål nr 378-14, se bilaga
(här borttagen)

SAKEN

Körkort

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden.

Dok.Id 152776

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

AA dömdes den 15 juli 2013 för mordbrand. Påföljden bestämdes till fängelse i tre år. Domen vann laga kraft. Transportstyrelsen beslutade den 19 september 2013 enligt 5 kap. 3 § 6 körkortslagen (1998:488) att återkalla AAs körkort eftersom han på grund av det brott han gjort sig skyldig till inte ansågs lämplig som förare av körkortspliktigt fordon. Spärrtiden bestämdes till tolv månader.

AA överklagade utan framgång beslutet till Förvaltningsrätten i Malmö och därefter till Kammarrätten i Göteborg.

YRKANDEN M.M.

AA fullföljer sin talan och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver beslutet om körkortsåterkallelse eller i andra hand sätter ned spärrtiden. Han anför att körkortsåterkallelsen står i strid med dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen eftersom han genom lagakraftvunnen dom redan dömts för den gärning som ligger till grund för återkallelsen.

Transportstyrelsen motsätter sig ändring.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Målet gäller i första hand om den svenska ordningen med körkortsåterkallelse när körkortshavaren gjort sig skyldig till annat brott än trafikbrott kan anses stå i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll (*ne bis in idem*). Om så inte anses vara fallet blir nästa fråga om det finns grund för återkallelse av körkortet.

Den rättsliga regleringen

I artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll (tilläggsprotokollet) föreskrivs att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

I 5 kap. körkortslagen finns regler om körkortsingripande.

Av 1 § andra stycket framgår att ett körkortsingripande med anledning av brottslig gärning ska när det gäller frågan om brott föreligger grunda sig på exempelvis en lagakraftvunnen dom eller ett godkänt strafföreläggande.

Enligt 3 § ska ett körkort återkallas om körkortshavaren har gjort sig skyldig till något av vissa angivna trafikbrott (punkterna 1–4). En ytterligare återkallelsegrund är om det med hänsyn till annat brott som körkortshavaren gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon (punkt 6).

Föreligger synnerliga skäl får enligt 10 § andra stycket återkallelse underlåtas eller spärrtid sättas ned om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Om återkallelse underlåts får varning meddelas i stället.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

Tilläggsprotokollets förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff är tillämpligt då det rör sig om två skilda straffrättsliga förfaranden (*bis*) som avser samma konkreta omständigheter (*idem*).

Mål nr
1757-14

Europadomstolen har i sin praxis återkommande framhållit att den nationella klassificeringen av ett förfarande inte kan vara ensamt avgörande för tillämpligheten av artikel 4.1 i tilläggsprotokollet (se bl.a. domstolens avgörande den 10 februari 2009 i målet Zolotukhin mot Ryssland, stor kammare, p. 52 och den 20 maj 2014 i målet Nykänen mot Finland p. 38). Begreppen ”lagföring” och ”straff” i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet ska således tolkas i ljuset av allmänna principer avseende de motsvarande begreppen ”anklagelse för brott” och ”straff” i artikel 6 respektive 7 i Europakonventionen.

Med utgångspunkt i Europadomstolens avgörande den 8 juni 1976 i målet Engel m.fl. mot Nederländerna, vilket bl.a. gällde tillämpningen av artikel 6 i Europakonventionen, har tre kriterier utbildats för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande till skillnad från förfaranden avseende administrativa eller disciplinära sanktioner. De s.k. Engelkriterierna avser 1) den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, 2) överträdelsens art samt 3) sanktionens stränghet och natur.

Vid en bedömning av det tredje kriteriet, sanktionens stränghet och natur, beaktas även syftet med den aktuella påföljden (se bl.a. Europadomstolens avgörande den 13 december 2005 i målet Nilsson mot Sverige).

Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka (se t.ex. Europadomstolens dom den 9 oktober 2003 i målet Ezech och Connors mot Förenade Konungariket, stor kammare, p. 102 samt Zolotukhin p. 55).

Även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande för den enskilde utan att för den skull kunna karaktäriseras som en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. Exempelvis kan en socialnämnds beslut till skydd för barn medföra intrång i vårdnadshavarnas familjeliv, liksom en återkallelse av körkort på grund av körkortshavarens sjukdom kan medföra kännbara begränsningar av dennes

Mål nr
1757-14

rörelsefrihet. När den enskilde genom sitt handlande har visat sig olämplig att fortsatt inneha visst tillstånd eller att utöva sin frihet i visst avseende kan handlandet ibland vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat. Detta förhållande kan dock inte i sig medföra att även det administrativa förfarandet ska betraktas som straffrättsligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte.

Europadomstolen har också funnit att återkallelse av ett utskänkningstillstånd eller ett taxitrafikstillstånd inte skulle karaktäriseras som en straffrättslig sanktion, även om återkallelsen kunde betraktas som en kännbar åtgärd (domstolens avgöranden den 7 juli 1989 i målet Tre Traktörer mot Sverige respektive den 8 april 2003 i målet Manasson mot Sverige). I dessa fall ansågs återkallelsen i stället följa av att tillståndshavaren inte uppfyllde de lämplighetskrav som enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser utgjorde en förutsättning för tillståndet. Bedömningen påverkades inte av att vissa delar av det agerande som lagts tillståndshavarna till last även hade medfört straffrättsliga påföljder.

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2011 ref. 44 avseende återkallelse av serveringstillstånd gjort motsvarande bedömning. Återkallelsen ansågs således inte utgöra en form av bestraffning utan en administrativ åtgärd med sociala motiv, varför beslutet inte ansågs stå i strid med förbudet mot dubbelbesträffning.

Vad särskilt gäller återkallelse av körkort på grund av trafikbrottslighet har Europadomstolen i flera avgöranden funnit att även om ett ingripande skett för att tillgodose trafiksäkerhetsintresset har det ändå utgjort ett straff i tilläggsprotokollets mening (se t.ex. domstolens avgöranden den 23 september 1998 i målet Malige mot Frankrike, den 13 december 2005 i målet Nilsson mot Sverige samt den 17 februari 2015 i målet Boman mot Finland).

Avgörandet i målet Nilsson mot Sverige hade sitt ursprung i rättsfallet RÅ 2000 ref. 65. I det målet fann Högsta förvaltningsdomstolen att en återkallelse av körkort på grund av att körkortshavaren gjort sig skyldig till grovt rattfylleri och olovlig körning utgjorde ett straff enligt artikel 4.1 i tilläggsprotokollet; bedömningen inbegrep även återkallelse enligt 5 kap. 3 § 6 körkortslagen. Vidare konstaterades att det ansetts vara ett viktigt rättssäkerhetskrav att den som slutligt dömts eller frikänts ska vara trygg i den meningen att han är skyddad mot att åtalas och straffas på nytt för samma brott. Domstolen angav att den svenska ordningen innebär att den som åtalas för ett trafikbrott redan från början vet – eller borde veta – att en lagakraftvunnen fällande dom normalt kommer att följas av ett körkortsingripande. Det förhållandet att ingripandet sker i ett separat förfarande ansågs inte innebära att trygghets- och rättssäkerhetsintressena eftersattes. Artikel 4.1 utgjorde därför inte något hinder mot att tillämpa körkortslagens bestämmelser.

I sitt beslut i Nilsson-målet fann Europadomstolen att klagandens talan var uppenbart ogrundad. Körkortsåterkallelsen utgjorde visserligen ett straff enligt artikel 4.1 men beslutet om körkortsåterkallelse kunde likväl inte anses innebära att den dömde blev föremål för ett nytt straffrättsligt förfarande. Även om olika påföljder hade beslutats av två myndigheter i skilda förfaranden fanns det ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband mellan dem för att anse att återkallelsen var en del av det straff som enligt svensk lag följer på grovt rattfylleri och olovlig körning. Europadomstolen gjorde motsvarande bedömning i det nyss nämnda målet Boman mot Finland.

Vad gäller körkortsåterkallelse som grundas på en fällande dom avseende trafikbrott har Högsta förvaltningsdomstolen också i två avgöranden den 11 december 2014 (HFD 2014 ref. 80 och HFD 2014 not. 78) funnit att återkallelseförfarandet inte är att se som ett nytt straffrättsligt förfarande. Domstolen hänförde sig i dessa avgöranden bl.a. till målet Nykänen mot Finland där Europadomstolen åter konstaterade att de regler som var tillämpliga i Nilsson-målet innebar att körkortsåterkallelsen direkt grundade sig på ett förväntat eller

slutligt bestämt straff för trafikbrott och därmed inte innebar en förnyad prövning av brottet eller handlandet i fråga.

När det gäller återkallelse av körkort för den som dömts till straff för trafikbrott är således det synsätt som anlagts av såväl Högsta förvaltningsdomstolen som Europadomstolen att återkallelsen visserligen i det enskilda fallet kan vara att se som ett straff i konventionens mening. Om det finns ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband mellan de två påföljderna ska emellertid återkallelsen anses vara en del av det straff som följer på trafikbrott.

Förevarande fall gäller emellertid en annan återkallelsegrund, nämligen när det med hänsyn till annat brott som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. Huruvida återkallelse i en sådan situation står i strid med artikel 4.1 i tilläggsprotokollet har inte prövats av Högsta förvaltningsdomstolen eller av Europadomstolen.

Det svenska förfarandet för återkallelse av körkort vid annat brott än trafikbrott

Högsta förvaltningsdomstolen har nu att med beaktande av vad som nu har redovisats först pröva om en körkortsåterkallelse med stöd av 5 kap. 3 § 6 körkortslagen kan anses vara av straffrättslig karaktär.

Enligt 5 kap. 3 § 1–4 körkortslagen ska ett körkort återkallas om körkortshavaren gjort sig skyldig till vissa trafikbrott. Lagstiftningen rörande återkallelse vid trafikbrott ger i och för sig visst utrymme för hänsynstagande till omständigheterna i det enskilda fallet, men kan ändå sägas utgå från att den som t.ex. kört bil berusad därigenom visat sig olämplig som bilförare. Vid tillämpning av 5 kap. 3 § 6 körkortslagen förhåller det sig annorlunda. I förarbetena till den tidigare körkortslagen (prop. 1975/76:155 s. 72 f. och s. 87) anges att det inte är brottet som sådant som ska föranleda att körkortsinnehav vägras. I stället bör

helhetsbilden av personen i fråga utgöra grunden för en bedömning av hur han eller hon kan komma att uppträda i trafiken. Vid kvalificerad brottslighet – som t.ex. har bedrivits yrkesmässigt eller har varit särskilt grov, långvarig eller hänsynslös – bör innehav av körkort i regel vägras. Stor vikt bör fästas vid personliga förhållanden och hur bilden av personens framtid ter sig. Inte sällan är vederbörande beroende av körkort i sitt arbete, och förarbehörigheten kan vara en förutsättning för hans eller hennes anpassning.

I ett senare lagstiftningsärende betonades återigen att det är frågan om en framåtsyftande helhetsbedömning. Det sägs att bestämmelsens utformning ”syftar till att täcka in en mängd olika potentiellt alarmerande beteenden” och att dess tillämpning kräver ”jämförelsevis komplexa avvägningar av bl.a. brottets karaktär och straffvärde, framtidsprognos, rehabiliteringssynpunkter och trafiksäkerhetsintresset” (prop. 2011/12:25 s. 106).

Alla relevanta omständigheter ska således vägas samman och brottet som sådant inte tillmätas avgörande betydelse. I Högsta förvaltningsdomstolens praxis finns exempel på att utredningen om en persons personliga förhållanden, trots att det varit fråga om ett allvarligt brott, inte gett anledning anta att han inte skulle komma att respektera trafikreglerna (RÅ79 2:45 II, RÅ83 2:90, våldtäkt m.m., samt RÅ 1990 ref. 2, misshandel m.m.). Det finns även exempel på att de personliga förhållandena lett till motsatt slutsats (RÅ 1995 ref. 61 I och II, grov misshandel m.m. respektive dråp).

I målet RÅ 2009 ref. 24 som gällde körkortsåterkallelse efter våldtäkt m.m. fann Högsta förvaltningsdomstolen att de brott som körkortshavaren dömts för utgjorde en allvarlig kränkning av en annan person. Brotten som sådana kunde emellertid inte anses ge stöd för bedömningen att han var olämplig som förare av motorfordon. I målet hade inte åberopats några närmare uppgifter om hans personliga förhållanden. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kunde den befintliga utredningen inte läggas till grund för antagandet att körkortshavaren inte skulle komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och

ansvar i trafiken. Eftersom det därmed saknades förutsättningar för återkallelse av körkortet bifölls överklagandet.

I de återgivna fallen har således förutom brotten även utredningen angående personliga förhållanden legat till grund för Högsta förvaltningsdomstolens bedömning.

Mot denna bakgrund står det klart att återkallelse av körkort i en situation som den nu aktuella inte är avsedd att utgöra en bestraffning och inte heller syftar till att avskräcka den enskilde från att begå sådana brott som kan utlösa en prövning av lämpligheten att framföra motorfordon. Omständigheterna kan i stället liknas vid dem som förekom i det av Europadomstolen 2003 avgjorda målet Manasson mot Sverige. I det målet gjorde klaganden bl.a. gällande att han i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff både hade dömts för bokföringsbrott och fått sitt taxitrafiktillstånd återkallat. Domstolen konstaterade att det visserligen var fråga om en ingripande åtgärd, men att det avgörande för återkallelsen var klagandens lämplighet för att bedriva en kommersiell taxirörelse och särskilt om han uppfyllde de i lag föreskrivna kraven för att bedriva en sådan.

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammantaget att det svenska förfarandet för återkallelse av körkort med tillämpning av 5 kap. 3 § 6 körkortslagen inte kan anses vara av straffrättslig karaktär i Europakonventionens mening. Det står därmed inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet.

Förutsättningarna för återkallelse av körkortet i detta fall

I förevarande mål återkallades körkortet med anledning av en lagakraftvunnen brottmålsdom rörande mordbrand. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts utgör inte domen något hinder mot återkallelsen. Däremot saknas i målet utredning beträffande AAs personliga förhållanden. Transportstyrelsen har uteslutande grundat sitt beslut på att han uppsåtligen anlagt brand och på brandens

konsekvenser. Någon sådan framåsyftande helhetsbedömning som den aktuella bestämmelsen i körkortslagen förutsätter har således inte gjorts. Underinstansernas avgöranden ska därför upphävas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Eskil Nord, Christer Silfverberg och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Martin Krafft.