

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
226-14

meddelad i Stockholm den 27 mars 2015

KLAGANDE
AA

MOTPART
Transportstyrelsen
701 97 Örebro

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE
Kammarrätten i Göteborgs dom den 16 december 2013 i mål nr 5668-13, se bilaga (här borttagen)

SAKEN
Körkort

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Sedan AA gjort sig skyldig till rattfylleri 2008 och 2011 beslutade Transportstyrelsen i april 2012 att förena hans körkortsinnehav med villkor om alkoholås. Under villkorstiden fick han ett höftimplantat inopererat. I samband med detta intog han under en veckas tid och i enlighet med läkares ordination smärtlindrande läkemedel. Läkemedlet var narkotikaklassat.

Dok.Id 156698

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

Transportstyrelsen fick kännedom om medicineringen och undanröjde beslutet om villkor om alkohol på den grunden att AA brukat narkotika. Transportstyrelsen beslutade även att återkalla körkortet och bestämde en spärrtid.

AA överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Karlstad som upphävde Transportstyrelsens beslut. Transportstyrelsen överklagade till Kammarrätten i Göteborg som i det överklagade avgörandet upphävde förvaltningsrättens dom och fastställde Transportstyrelsens beslut.

YRKANDE M.M.

AA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och fastställer förvaltningsrättens dom samt anför bl.a. följande. Han har fått en absolut nödvändig och adekvat smärtstillande behandling i samband med operationen. Han var bunden vid sjukbädden och utgjorde inte någon fara för trafiksäkerheten. Han har aldrig brukat eller över huvud taget befattat sig med narkotiska preparat. Det förefaller som att hans fall är unikt och att lagstiftaren har förbisett situationen med behandling med narkotikaklassade läkemedel vid svåra operationer.

Transportstyrelsen bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Vad AA har anfört kan allmänt sett inge tveksamheter om ingripandet är mer långtgående än vad som kan anses motiverat av de intressen som ligger bakom bestämmelserna om villkor om alkohol. Lagstiftningen medger dock inte någon skönsmässig bedömning. Slutsatsen är därför att proportionalitetsprincipen inte ändrar riktigheten av det slut som kammarrätten har kommit till.

Transportstyrelsen har till regeringen lämnat förslag till ändringar i körkortslagen som innebär att det undantagsvis ska gå att förena ett tillfälligt läkarordinerat bruk av narkotikaklassat läkemedel med villkor om alkohol.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Frågan i målet är om en körkortshavare som intagit narkotikaklassat läkemedel i enlighet med läkares ordination ska anses ha brukat narkotika och om ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas.

Den rättsliga regleringen m.m.

År 1999 inleddes en försöksverksamhet med alkohol som reglerades i den numera upphävda lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse. Körkortshavaren skulle under villkorstiden iaktta föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. För det fall denne bröt mot föreskrifterna skulle den villkorliga återkallelsen undanröjas och frågan om körkortsingripande tas upp till förnyad prövning.

Vägverket meddelade föreskrifter till lagen. Genom en 2005 beslutad ändring av föreskrifterna (VVFS 2005:44) infördes regler om att bruk av andra psykoaktiva droger än alkohol, koffein och nikotin utgjorde hinder för deltagande i försöksverksamheten. Användande av narkotikaklassade läkemedel som fanns uppförda på vissa av Läkemedelsverkets förteckningar utgjorde inte hinder för deltagande. Det förutsatte dock att läkemedlen användes tillfälligt enligt läkares ordination och att användandet hade föranmälts till läkare som länsstyrelsen anvisat.

En särskild utredare lämnade 2008 förslag om att försökslagstiftningen skulle permanentas (SOU 2008:84). Så skedde genom att bestämmelser om alkohol togs in i körkortslagen (1998:488).

Av 5 kap. 3 § 1 körkortslagen framgår bl.a. att ett körkort ska återkallas om körkortshavaren har gjort sig skyldig till rattfylleri enligt 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Föreligger synnerliga skäl får enligt 5 kap. 10 § andra

stycket körkortslagen återkallelse underlåtas om det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. Underlåts återkallelse får varning meddelas i stället.

Enligt 5 kap. 17 § första stycket körkortslagen får det, i stället för körkortsåterkallelse, beslutas att körkortsinnehavet under viss tid (villkorstid) ska vara förenat med villkor om alkohol. Ett sådant beslut meddelas efter ansökan.

Av 5 kap. 23 § första stycket körkortslagen framgår att ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte uppfyller de krav på lämplighet som anges i 19 § 2. Enligt sistnämnda bestämmelse förutsätter sådan lämplighet att sökanden inte brukar narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64). Om beslutet undanröjs, ska körkortet enligt 5 kap. 23 § andra stycket körkortslagen återkallas.

I förarbetena anförde regeringen bl.a. följande. Förare som begår trafiknykterhetsbrott på grund av annat drogbruk än alkohol kan inte medges rätt att fortsättningsvis köra fordon med alkohol eftersom ett sådant inte kan avläsa bruk av andra droger än alkohol. Det gäller ett absolut krav på att körkortshavaren avstår från att bruka ämnen som klassats som narkotika. Vad gäller andra psykoaktiva substanser än alkohol och narkotika liksom läkemedel som inte är av psykoaktivt slag men som ändå bedöms kunna påverka förmågan att köra motordrivna fordon, finns inget krav på absolut avhållsamhet. Ett villkorsbeslut ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden inte avhåller sig från att bruka narkotika. Om beslutet undanröjs ska körkortet ovillkorligen återkallas (prop. 2010/11:26 s. 32 f.).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Av utredningen i målet framgår att AA efter en höftoperation tillfälligt intagit ett narkotikaklassat läkemedel. Detta skedde i enlighet med läkares ordination och under tid då hans körkortsinnehav var förenat med villkor om alkohol.

Av 5 kap. 19 § 2 och 23 § första stycket körkortslagen följer att ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden brukar narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen.

AA har intagit ett sådant läkemedel som avses i 8 § narkotikastrafflagen. Frågan är då om han kan anses ha brukat narkotika i den mening som avses i 5 kap. 19 § 2 körkortslagen.

Enligt det utredningsförslag som låg till grund för regleringen i körkortslagen skulle körkortsinnehav villkorat av alkohol undanröjas om det föreligger annat drogmissbruk än alkohol. Regeringen ansåg dock att det måste tydliggöras i lagtexten att det ska vara fråga om droger och preparat som klassificerats som narkotika, dvs. läkemedel eller hälsofarliga varor som av regeringen förklarats vara narkotika enligt 8 § narkotikastrafflagen (prop. 2010/11:26 s. 32). Någon förklaring till varför begreppet bruk av narkotika togs in i lagtexten och vilken innebörd begreppet var avsett att ha gavs dock inte.

Vägledning för tolkning av begreppet bruk av narkotika finns i annan lagstiftning. Enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen är innehav, bruk eller annan befattning med narkotika straffbart om det skett olovligen. Med bruk avses enligt förarbetena tillförsel av narkotika till människokroppen som faktisk handling (prop. 1987/88:71 s. 30).

Om en reglering inte ska omfatta konsumtion av narkotikaklassade läkemedel i enlighet med läkares ordination kan undantag för detta föreskrivas. Enligt 4 § andra stycket lagen om straff för vissa trafikbrott döms den för rattfylleri som för ett motordrivet fordon efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination. Något motsvarande undantag har som framgått inte tagits in i den aktuella regleringen i körkortslagen.

Mot denna bakgrund måste det av lagstiftaren valda begreppet bruk av narkotika i 5 kap. 19 § 2 körkortslagen anses innefatta all konsumtion av narkotika, således även tillfälligt intag av ett narkotikaklassat läkemedel i enlighet med läkares ordination.

AA har således brukat narkotika.

Såsom regelverket kring alkohol har utformats finns enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inget utrymme för att i en situation som den förevarande underlåta att undanröja ett beslut om villkor om alkohol för körkortsinnehav. Om ett sådant beslut undanröjs ska körkortet återkallas. Frågan om återkallelse kan således inte tas upp till förnyad prövning efter ett undanröjande. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Karin Almgren, Anita Saldén Enérus, Erik Nymansson och Thomas Bull (skiljaktig mening).

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Maria Norrman.

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Bull var av skiljaktig mening och ansåg att domen borde ha följande lydelse efter det stycke där det konstateras att AA brukat narkotika.

Enligt de regler som gällde före den 1 januari 2012 fanns, under vissa förutsättningar, utrymme för att i ett fall som det förevarande underlåta att undanröja beslutet om villkor om alkoholås. Som framgått medger 5 kap. 10 § körkortslagen, med avvikelse från lagens bestämmelser, att återkallelse underlåts eller spärrtid sätts ned om det finns synnerliga skäl och det kan ske utan fara för trafiksäkerheten. En motsvarande bestämmelse när det gäller undanröjande av villkor om alkoholås saknas, trots att villkor om alkoholås också är ett körkortsingripande enligt 1 §.

Såsom regelverket har utformats ska alltså villkor om alkoholås undanröjas vid allt bruk av narkotika. Det synes gälla även i en situation som den här aktuella. Frågan är dock om ett sådant ingrepp är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip inom svensk rätt. Den kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från de högsta domstolarna. Enligt principen ställs krav på att en rimlig relation råder mellan mål och medel när det allmänna vidtar åtgärder mot enskilda. Kravet gäller även om det inte skulle vara uttryckligt lagstadgat (se SOU 2010:29 s. 172 ff. med angivna hänvisningar).

En prövning av ett ingrepps proportionalitet sker vanligen utifrån en bedömning om åtgärden är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet, om det finns mindre ingripande alternativ och om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (se RÅ 1999 ref. 76).

Proportionalitetsprövningar är främst aktuella i fall där myndigheter har ett visst skönsmässigt handlingsutrymme enligt den författning som tillämpas. En fråga är då om en sådan prövning också kan göras i fall där reglernas utformning medför att utrymmet för bedömningar i enskilda fall är mer inskränkt. Att så är fallet när det gäller tillämpning av proportionalitetsprincipen i enlighet med EU-rätten och Europakonventionen står klart (se t.ex. RÅ 2009 ref. 83 och HFD 2013 ref. 42). Det finns inte anledning att anse att den förvaltningsrättsliga proportionalitets-

principen har ett väsentligt annorlunda tillämpningsområde, även om den saknar den externa karaktär som i viss mån kännetecknar EU-rätten och konventionsrätten. Det ligger nämligen i en rättsprincipens roll i en rättsordning att dess tillämpning inte alltid kan vara beroende av hur lagstiftningen på ett visst område utformats. Och även om lagstiftningens utformning skulle kunna begränsa de situationer där principen kan tillämpas så måste den i varje fall kunna beaktas när det gäller regler där det inte klart framgår att lagstiftaren avsett att en sådan bedömning ska vara utesluten. Av betydelse är också att även när lagstiftning är utformad så att den ger ett visst utrymme för bedömningar av denna karaktär så kan detta utrymme vara begränsat genom andra författningar. En författningens utformning kan således inte ensamt vara avgörande för om och hur proportionalitetsprincipen beaktas. Hänsyn måste också tas till lagstiftningens systematik.

Genom reglerna i 5 kap. 23, 19 och 10 §§ körkortslagen har bestämmelserna om undanröjande av villkor om alkohol vid bruk av narkotika kommit att utformas så att de synes sakna utrymme för bedömningar i enskilda fall av bruk av narkotika, även när det gäller ordinerade läkemedel. Detta skiljer sig som framgått ovan från vad som gällde före det att bestämmelserna om alkohol permanentades 2012. Reglernas utformning avviker också från det förslag om en särskild lag som föregick de nu gällande reglerna, där utredaren föreslog att annat drogmissbruk än alkohol skulle medföra att en förare inte ansågs som lämplig att inneha körkort med villkor om alkohol (se SOU 2008:84 s. 90). Vidare är det så att trots att villkor om alkohol utgör ett körkortsingripande enligt 1 § har sanktionen inte tagits med i 10 § som enligt sin rubrik ska behandla underlåtande av körkortsingripande m.m. Av förarbetena framgår inte varför bestämmelserna fått den utformning de har i dessa avseenden. Mot denna bakgrund får anses att en proportionalitetsbedömning kan göras av ett undanröjande av villkor om alkohol, även om de tillämpliga författningarna inte ger uttryckligt utrymme för en sådan bedömning.

Denna slutsats gäller även med beaktande av att villkor om alkohol kan anses som en förmån för den enskilde, eftersom åtgärder från det allmännas sida som innebär att förmåner upphör eller dras in utgör ett ingripande och därmed aktualiserar

proportionalitetsprincipens krav. En annan sak är att en indragen förmån inte är en lika ingripande åtgärd som en mer renodlad tvångsåtgärd från det allmännas sida.

Av praxis framgår att ett underkännande av ett myndighetsingripande med stöd av proportionalitetsprincipen knappast kan komma ifråga i andra fall än där det råder ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av åtgärden och den belastning som åtgärden innebär för den enskilde (HFD 2012 ref. 12).

Bakom reglerna om körkortsingripande i 5 kap. körkortslagen står hänsyn till trafiksäkerhet och skyddet av människors liv och hälsa (se t.ex. prop. 1997/98:124 s. 39 ff. och prop. 1975/76:155 s. 69 f.). Återkallelse av körkort är att betrakta som huvudregel vid körkortsingripanden och reglerna om villkor om alkohol utgör ett undantag från denna huvudregel i fall där ingreppet mot den enskilde och dennes livsföring ansetts kunna begränsas utan att trafiksäkerheten hotas. Den enskilde underkastar sig tämligen långtgående villkor och kostnader mot att kunna behålla sitt körkort. Det huvudsakliga syftet med regelverket är att ge den enskilde incitament till ett nyktert levnadssätt och att därigenom bidra till trafiksäkerhet och minskade kostnader för samhället (prop. 2010/11:26 s. 20 och prop. 1997/98:124 s. 55).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att Transportstyrelsen i sin framställan till regeringen gjort bedömningen att trafiksäkerheten i fall som det här aktuella inte vinner på att villkor om alkohol undanröjs. Det finns ingen anledning för Högsta förvaltningsdomstolen att göra någon annan bedömning. Ingreppet ifråga kan således inte antas leda till det som är syftet med reglerna; att bidra till trafiksäkerheten. Samtidigt står det klart att AAs intresse av att kunna fortsätta inneha körkort med villkor om alkohol – särskilt med beaktande av den tid och de kostnader som investerats i detta – är tämligen starkt och att ett undanröjande leder till påtagliga negativa effekter för honom. Ett undanröjande av villkor om alkohol kan därmed inte anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens domslut fastställas.