



LUNDS
UNIVERSITET

*"-Det är en människa som dömer och då kan
det ju bli nyanser"*

En rättssociologisk studie av förfarandet vid återkallande av
taxilegitimationer vid brott

Josefine Cardell
Maria Söderström

Abstract

On January 1, 2010 Transportstyrelsen became responsible for withdrawing taxi driver licenses, which before was a responsibility of länsstyrelsen. In the process of a withdrawal, bureaucrats at these public authorities implement a law, made by lawyers, probably meant to be used by lawyers. The objective of the law, which the decisions of withdrawal are founded on, has proven to be that no improper driver should be allowed to drive a taxi. In this context, the term “improper” is open for interpretation, and the empirical findings of the essay show that this may result in problems for bureaucrats lacking legal training. There are several interpretations of the term ”improper”, and there is great risk that subjective judgments occur when legal training is lacking. An example, which suggests that the term is interpreted in different ways, is a finding regarding the warnings. Sometimes taxi drivers receive a warning instead of having their license withdrawn. The empirical findings have shown that there is sometimes enough with only one crime committed after the warning to result in a license withdrawal, while the taxi driver in other cases can commit up to nine crimes between the warning and the withdrawal. The empirical findings have also shown that work load affect the processing. The purpose of this essay is to examine the manner, in which the bureaucratic administrators implement the law in withdrawing taxi driver licenses on the reason of crime, in between 2008-2011, in order to determine whether the withdrawals of taxi driver licenses comply with the principle of equality, and also what underlying elements affect the decision-making at the different public authorities. In order to examine the abovementioned, a document analysis together with a statistical analysis has been performed on the decisions of withdrawals made by both länsstyrelsen (2008-2009) and Transportstyrelsen (2010-2011).

Keywords: Implementation, bureaucracy, processing, principle of equality, taxi driver license, interpretation

Nyckelord: Implementering, byråkrati, handläggning, likhetsprincipen, taxilegitimation, tolkning

Innehållsförteckning

1	Förkortningar	
2	Inledning	1
2.1	Syfte och frågeställning.....	2
2.2	Rättssociologisk relevans	2
2.3	Avgränsningar	3
2.4	Definitioner	3
3	Bakgrund och utgångspunkter	5
3.1	Likhetsprincipen.....	5
3.2	Rättssäkerhet	5
3.3	Tolkning	6
3.4	Tillägget av ”vandelsprövning”	6
3.5	Tillsynsansvarets övergång från länsstyrelserna till Transportstyrelsen.....	7
4	Tidigare forskning	8
4.1	Rättskulturer	8
4.2	Förhållningssätt till rättsliga normer vid beslutsfattande	9
5	Teoretiska utgångspunkter	11
5.1	Byråkratiska organisationer.....	11
5.2	Gräsrotsbyråkrater	12
6	Metod	14
6.1	Förberedelser och insamling av material	14
6.2	En kombinerad metod	15
6.3	Dokumentanalys och statistisk analys.....	15
6.4	Intervju	16
6.5	Analys.....	18
6.6	Validitet och reliabilitet.....	18
6.7	Metodproblem	18
6.8	Etiska överväganden	19
7	Resultat	21

7.1	Formell styrning	21
7.2	Tillsynsansvarets övergång från länsstyrelserna till Transportstyrelsen	22
7.3	Beslutens utformning	23
7.4	Påföljden varning	25
7.5	Handläggarna och handlägningsprocessen.....	26
7.6	Omständigheter kring brottet	28
8	Analys.....	29
8.1	Handläggarnas tolkning och implementering av rätten.....	29
8.2	Arbetsbelastning	31
8.3	Beslutens utformning	32
8.4	Påföljden varning	34
8.5	Omständigheter kring brottet	35
8.6	2010 – Ett år som utmärker sig	36
9	Sammanfattande diskussion	38
10	Referenser.....	41

1 Förkortningar

FL	Förvaltningslagen (1971:290)
PM	Promemoria
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SFSR	Svensk författningssamlings register
SOU	Statens offentliga utredningar
T1	Intervjuperson 1 Transportstyrelsen
T2	Intervjuperson 2 Transportstyrelsen
YTL	Yrkestrafiklagen (1998:490)

2 Inledning

SVT:s Uppdrag Granskning sände den 18/1 samt 25/1 2012 en dokumentärserie angående brister i taxibranschen. I dokumentärerna framgick att chaufförer vars taxilegitimationer har blivit indragna på grund av brott ofta kan fortsätta köra för taxibolag. Detta visade sig delvis bero på att det råder kommunikationsbrist mellan Transportstyrelsen, vilken är den myndighet som utfärdar och återkallar taxilegitimationer, och taxibolagen.

Dokumentärerna väckte vårt intresse för återkallanden av taxilegitimationer på grund av brott. Dessa återkallanden regleras fram till den 1/6 2012 i Yrkestrafiklagen (1998:490) (YTL) 5 kap. 6§ 1p. I lagen anges att ”en taxilegitimation skall återkallas av Transportstyrelsen om innehavaren genom brottslig gärning eller på grund av andra missförhållanden visat sig olämplig att tjänstgöra som förare i linjetrafik eller taxitrafik”. Utifrån ovanstående lag är det relevant att i denna uppsats granska handläggningen av återkallande av taxilegitimationer på grund av brott.

Beslut om återkallande av taxilegitimationer togs fram till år 2010 av länsstyrelserna i de olika delarna av landet. För att uppnå rättsäkerhet och minska risken att länsstyrelserna skulle döma olika valde man då istället att lägga besluten på en enda myndighet - Transportstyrelsen. Den främsta orsaken till att överföra beslutsfattandet för yrkestrafik till Transportstyrelsen var enligt ett PM från Trafikutskottet den effektivisering som skulle ske genom att samla tillsynsansvaret hos en enda myndighet. Länsstyrelsernas tillsynsansvar var tidigare allt för splittrat och genom att samla ansvaret hos Transportstyrelsen skulle arbetet bli mer tillförlitligt (Tillsynen av yrkestrafiken på väg – en förstudie, 2010:8). Med utgångspunkt från likhetsprincipen, som innebär att samma typ av brott skall bedömas på samma sätt, är det intressant att undersöka om rättstillämpningen sker mer enhetligt sedan Transportstyrelsen tog över uppgiften att återkalla taxilegitimationer.

Då de byråkratiska handläggarna har befogenhet att utfärda och återkalla taxilegitimationer innebär det att de ägnar sig åt myndighetsutövning. Vid denna myndighetsutövning implementerar de lagar, förarbeten och praxis, vilka utgör formell styrning för hur de byråkratiska handläggarna skall verkställa beslut om återkallanden. ”Implementering” definieras av Bo Rothstein (2006:19) som genomförandet av politiska beslut. Implementeringen kan dock tänkas bli problematisk. Rättssociologen Kristian Andenaes (1989:267) menar att rätten idag används i stor utsträckning av professioner som inte är utbildade jurister.

Detta kan skapa problem vid tillämpningen av rätten eftersom lagarna är skapade för att användas av jurister.

2.1 Syfte och frågeställning

Med utgångspunkt från likhetsprincipen är det övergripande syftet att granska hur de byråkratiska handläggarna tillämpar lagen vid återkallanden av taxilegitimationer på grund av brott, mellan år 2008-2011 i region Syd. Givet detta är avsikten att se vilka faktorer som påverkar beslutsfattandet, samt vad detta får för konsekvenser för uppfyllnaden av likhetsprincipen. Vidare avser uppsatsen att granska hur handläggningen för att återkalla taxilegitimationer på grund av brott har ändrats sedan Transportstyrelsen tog över ansvaret från länsstyrelserna år 2010 och därmed om det uttalade syftet med övergången, att få en mer enhetlig rättstillämpning, är uppfyllt. Med utgångspunkt i detta läggs fokus på följande fråga:

- I vilken utsträckning uppfyller den byråkratiska handläggningen om återkallanden av taxilegitimationer likhetsprincipen?

2.2 Rättssociologisk relevans

Enligt rättssociologen Håkan Hydén (1998:9) är rättssociologi en kunskapsdisciplin som ökar förståelsen för tillämpningen av rättsregler. Uppsatsen är rättssociologiskt relevant eftersom den undersöker hur de byråkratiska handläggarna tillämpar lagen i sin myndighetsutövning.

Denna tillämpning sker i en byråkratisk organisation där allt, enligt Max Weber i Engdahl och Larsson (2006:166), skall ske enligt givna ramar för att säkerställa enhetlighet. Det är dock viktigt att inte förbise att det kan finnas faktorer som påverkar besluten i olika riktningar. Exempel på detta är enligt Kristian Andenaes i Mathiesen (2005:214) handläggarnas arbetsbelastning, egna värderingar samt organisatoriska förhållanden. Genom att granska besluten är det möjligt att finna mönster av faktorer som påverkat handläggningen. Andenaes (1989:273) är även en av dem som har framhållit att lagarna borde utformas efter den profession som skall använda dem. Om lagarna hade anpassats till den profession som skall tillämpa dem hade kommunikationen mellan lagstiftarna och användarna av lagen blivit bättre. Detta hade kunnat bidra till att det gap som finns mellan den juridiska lagtexten och lagarna i praktiken hade kunnat reduceras. Baier och

Svensson (2009:27) beskriver just denna diskrepans mellan hur lagen bör fungera och hur den fungerar i praktiken som ”law in books” kontra ”law in action”.

2.3 Avgränsningar

De beslut om återkallande av taxilegitimationer på grund av brott som granskas i denna uppsats sträcker sig från år 2008 till år 2011. Under denna period låg Yrkestrafiklagen till grund för besluten. Den 1/6 2012 delas YTL upp i två separata lagar, varav den ena är en reformering av Yrkestrafiklagen och den andra är Taxitrafiklagen (2012:211). Det är den sistnämnda lagen som framöver skall reglera återkallanden av taxilegitimationer. Eftersom de beslut som har granskats är fattade innan 1/6 2012 behandlas inte den nya Taxitrafiklagen, utan det är implementeringen av dåvarande YTL som är central i denna uppsats. I besluten framkom att vissa av de brott som begåtts av förarna var förseelser mot Yrkestrafikförordningen. Vi har dock valt att inte granska denna förordning vidare, på grund av tidsbrist. Vi är även medvetna om att det hade varit intressant att studera beslut om återkallanden som har överklagats av föraren till förvaltningsdomstolen, för att se om juristerna i denna instans tolkar YTL annorlunda än handläggarna på länsstyrelsen alternativt Transportstyrelsen. Även detta område väljs bort eftersom denna C-uppsats inte ger utrymme till en sådan granskning.

Ytterligare en avgränsning som har gjorts är att enbart beslut från den södra regionen i Sverige har granskats. Detta för att det hade varit tidsmässigt ohållbart att granska beslut från fler regioner. I den södra regionen ingår följande län: Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Skåne samt Halland.

2.4 Definitioner

Här ges en kortfattad beskrivning av de begrepp som genomsyrar och återkommer i uppsatsen. Ett centralt begrepp är ”likhetsprincipen” som i denna uppsats innebär att alla fall skall behandlas lika. Vidare används begreppet ”rättssäkerhet” enligt juristen Aleksander Peczeniks (1986:16–17) definition, vilket innebär att ett beslut är ordentligt motiverat, samt fattat med såväl legitim som moralisk hänsyn. Han definierar även begreppet ”tolkning” som en procedur där en beslutsfattare har att välja mellan olika alternativ när en lag skall tydas.

”Rättskultur” är ett annat begrepp som återkommer i studien. Rättsliga kulturer kan växa fram på arbetsplatser där tillämpning av lagen sker. Beroende på vilken profession som tillämpar lagen, kan rättsanvändningen skilja sig. En icke-jurist

kan nämligen inte förväntas tillämpa lagen på ett traditionellt judiciellt sätt och därmed skapas en alternativ rättskultur (Andenaes i Mathiesen, 2005:212). Ett annat centralt begrepp som förekommer är ”implementering”, vilket enligt Susan Barrett och Colin Fudge (1981:254ff) är en samverkansprocess mellan skaparna av en policy och de aktörer som skall tillämpa den. Detta kan ses som en vidareutveckling av Rothsteins (2006:19) definition av implementering som genomförandet av politiska beslut, vilken angavs i inledningen. I denna uppsats är det handläggarnas implementering av lagen som berörs.

Vidare är begreppet ”byråkrati” relevant att förklara. I uppsatsen används Weber i Engdahl och Larssons (2006:166) definition av ”byråkrati” som anger att en byråkratisk organisation bygger på ett antal principer som skall säkerställa att samtliga arbetsuppgifter inom en organisation genomförs likartat, förutsägbart och exakt. ”Myndighetsutövning” kan uttryckas i enlighet med Förvaltningslagens (1971:290) (FL) 3§ lydelse ”Utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.

Ett sista begrepp som är viktigt att definiera är ”styrning”. Styrning inom organisationer görs av politiker och högt uppsatta tjänstemän för att påverka personalens förmåga att verkställa organisationens arbetsuppgifter. Denna styrning kan utgöras av exempelvis utbildning, information och lagar (ne.se, 121523). I uppsatsen används främst begreppet ”formell styrning” som här utgörs av de lagar, praxis och förarbeten som handläggarna skall beakta vid ett beslutsfattande. Även ”informell styrning” som består av handledningsinstruktioner förekommer.

3 Bakgrund och utgångspunkter

I detta kapitel ges initialt en mer utförlig redogörelse för tre av de begrepp som nämndes ovan. Vidare ges en beskrivning av hur den rättsliga regleringen gällande taxitrafik har utvecklats. Först presenteras en äldre utredning som ligger till grund för införandet av "vandelsprövningen". Därefter följer en presentation av ett PM där anledningen till övergången från länsstyrelsernas ansvar för återkallanden av taxilegitimationer till Transportstyrelsen framgår.

3.1 Likhetsprincipen

Innebörden av likhetsprincipen som är ett begrepp i en av forskningsfrågorna, uttrycks i Regeringsformen (RF) 1 kap. 9§ enligt följande: "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet." Principen gällde således för länsstyrelserna samt sedan övergången för Transportstyrelsen och därför är den betydelsefull för uppsatsen. Likhetsprincipen i denna uppsats innebär därmed att de myndighetsutövare som beslutar i frågor om återkallanden av taxilegitimationer på grund av brott, bör behandla alla fall lika. Detta innebär att den är ett uttryck för en rättssäker och enhetlig tillämpning när beslut skall fattas.

3.2 Rättssäkerhet

Enligt Peczeniks (1986:17) definition utgörs "rättssäkerhet" av rätt och moral. De flesta utgår från att de avgöranden som en domstol fattar är såväl legitima som acceptabla ur en moralisk synpunkt. Därmed krävs det att domaren beslutar i enlighet med lagen, samt de värderingar som råder bland samhällets medborgare för att uppnå rättssäkerhet. Eftersom handläggarna som utövar tillsyn av taxitrafik liksom domstolar fattar beslut, finner vi Peczeniks definition av rättssäkerhet applicerbar på den myndighetsutövning som återkallanden av taxilegitimationer innebär. Även dessa beslut skall vara rättssäkra.

Medborgarnas värderingar kan tänkas vara att färd med taxi skall vara ett säkert alternativ, och därmed att förarna skall vara laglydiga och trygga att åka med. När

en taxichaufför har begått ett brott är det därför troligt att medborgarna, enligt Peczeniks syn på rättssäkerhet, förväntar sig att handläggaren på myndigheten återkallar förarens taxilegitimation. Detta räcker dock inte eftersom handläggaren för att uppfylla rättssäkerhet även måste besluta i enlighet med lagen.

Enligt Peczenik (1986:18) måste ett beslut även motiveras. Auktoriteten måste således underbygga sina beslut så att medborgarna får en motivering till avgörandet. Eftersom legitimitet och moral, samt motiverade beslut utgör rättssäkerhet enligt Peczenik, är det i uppsatsen intressant att försöka hitta mönster i det empiriska materialet som tyder på huruvida handläggarna tar hänsyn till dessa faktorer vid beslut om återkallanden.

3.3 Tolkning

Peczenik (1986:16) menar att tolkning av lagen är en procedur där en beslutsfattare ställs inför olika alternativ då en lag skall tydas. Skälen till hur denna väljer att tolka kan vara många. Det som gör lagen tolkningsbar och öppen för värderingar är ett vagt och mångtydigt språk, samt att det dessutom finns luckor och motsättningar i lagen. En fördel med denna mångtydighet är att lagen blir möjlig att anpassa till olika omständigheter. Nackdelen är å andra sidan att behovet av tolkning blir större ju mer mångtydig lagen är.

3.4 Tillägget av ”vandelsprövning”

En intressant utredning som tillsattes av Regeringen 5/2 1998 och som berör reglering av taxibranschen är ”Kundvänligare taxi” (SOU 1999:60).

Regeringens syfte med utredningen var att utvärdera situationen inom taxibranschen. I utredningen framkom en del brister som bland annat rörde fusk inom taxirörelsen, problem med prissättning samt brister i kontrollen och tillsynen från myndigheternas sida (SOU 1999:60, s.7). Vidare angavs att det i 1992 års budgetproposition riktats kritik från Regeringen mot länsstyrelsernas insatser gällande lämplighetsprövningar av taxichaufförer. Året efter var Regeringen fortfarande inte nöjd med hur tillsynen av den yrkesmässiga trafiken sköttes och därför utarbetades ett nytt lagförslag fram i proposition ”Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken” (1993/94:168, s. 41) där tanken var att genomföra en del ändringar i YTL. I lagförslaget förordades bland annat en vandelsprövning av taxiförare. Begreppet ”vandelsprövning” definieras i utredningen enligt följande: ”En legitimation för taxiförare får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande och laglydnad bedöms vara lämplig” (SOU 1999:60, s. 36-37). Förslaget om vandelsprövning av taxiförare antogs tillsammans med kravet på

godkänt prov i yrkeskunnande för taxiförare den 1/1 1995 av Riksdagen (SFSR, 1992:1387). Tillägget av vandelsprövningen är relevant för uppsatsen då de beslut som granskats har lett till återkallanden, eftersom förarna bedömts vara olämpliga på grund av bristande laglydnad.

3.5 Tillsynsansvarets övergång från länsstyrelserna till Transportstyrelsen

Länsstyrelserna och Transportstyrelsen ägnar sig åt ”tillsyn” i sin myndighetsutövning. Tillsyn innebär att:

Kontrollera hur regler och krav som återfinns i föreskrifter och internationella regler efterlevs. /---/ Tillsynen utförs med syfte att bibehålla eller öka säkerheten inom transportsystemet och att bevaka att konkurrensen inte snedvrids på marknaden (Tillsynen av yrkestrafiken på väg- en förstudie, 2010:8).

Transportstyrelsen är en ny myndighet som inrättades den 1/1 2009 (Tillsynen av yrkestrafiken på väg- en förstudie, 2010:8). Myndigheten fick då ta över en del av länsstyrelsernas tillsynsuppgifter gällande vägtrafikområdet. Dock fortsatte länsstyrelserna under Transportstyrelsens första år att sköta tillsynen av yrkestrafik, vilket inkluderar utfärdanden och återkallanden av taxilegitimationer.

I Transportstyrelsens årsredovisning gällande tillsynen för vägtrafikområdet år 2009 redovisades att tillsynen under det första året bedrivits på miniminivå. Detta är enligt dem själva en konsekvens av den omfattande etableringen, samt de nödvändiga förberedelserna de gjorde inför övergången av tillsynsuppgifter från länsstyrelserna. Det var således en konsekvens av hög arbetsbelastning under det första året som ledde till att Transportstyrelsen inte hade tillräckligt med tid för att utföra tillsynen i den föreskrivna omfattningen. Den 1/1 år 2010 övertog Transportstyrelsen även ansvaret för yrkestrafikområdet från länsstyrelserna, efter ett förslag från Regeringen. Förslaget motiverades med att en samlad myndighet skulle kunna bedriva arbetet mer enhetligt och effektivt. (Tillsynen av yrkestrafiken på väg - en förstudie, 2010:9). Eftersom Transportstyrelsen fick ta över ansvaret för yrkestrafiken för att kunna bedriva arbetet mer enhetligt och effektivt är det lämpligt att utifrån besluten om återkallande undersöka om detta har skett.

4 Tidigare forskning

I detta kapitel presenteras tidigare forskning som berör tillämpning av rätten inom organisationer. Kapitlet inleds med ett avsnitt som berör olika professioners implementering av rätten. Vidare följer ett avsnitt som berör olika förhållnings-sätt till normer som en beslutsfattare har.

4.1 Rättskulturer

Andenaes (1989:263) hävdar att den ökade rättstillämpningen inom organisationer i de västerländska samhällena har minskat domstolarnas roll, och istället öppnat upp för en expanderande av rättsanvändning för andra professioner. Han menar att det inte längre går att påstå att rätten endast tillämpas av domstolarna samt att detta skapat problem för andra grupper som använder juridiken. Problemen uppstår eftersom lagarna är skapade för att användas av jurister och advokater. De är uppbyggda av ett visst språk samt i en viss kontext där man använt rättslig argumentation och juridiskt resonemang. Lagstiftningen borde istället grunda sig på de förhållanden som råder där lagen skall appliceras – inte i en imaginär juridisk värld (Andenaes, 1989:267).

Brinkmann och Eckhoff i Mathiesen (2005:210) hävdar att det sätt som byråkrater använder sig av den formella lagstiftningen skiljer sig radikalt från den traditionella judiciella rättsanvändningen. De menar att det inte är handläggarna inom en myndighet själva som tolkar lagen med hjälp av de klassiska rättskällorna. Istället förekommer så kallade ”förhandstolkningar” som de har tilldelats av centrala myndigheter. Dessa är ofta standardiserade och leder till massavgöranden. Andenaes i Mathiesen (2005:212) framhåller att det idag finns flera olika rättskulturer. I statliga förvaltningar är det inte främst utbildade jurister som tillämpar lagen, eftersom man sedan 1990-talet har anställt exempelvis samhällsvetare, socionomer och ekonomer som handläggare. Dessa byråkrater kan inte förutsättas använda lagen på samma sätt som en jurist, eftersom de har olika utbildning och förkunskaper. Därmed har de olika sätt att resonera. Rättsanvändningen påverkas av detta och blir därmed icke-professionell. För de som använder lagarna i sitt yrke är det dessutom av stor vikt att det finns en medvetenhet och ett intresse att förstå och analysera problem relaterade till lagen när de uppkommer i deras dagliga arbetssituation. Att förstå komplexa delar av ett system gör det lättare att göra ett fullgott arbete (Andenaes, 1989:273).

Mathiesen (2005:213) beskriver en intervjuundersökning utförd av Andenaes på olika socialkontor där det framkom att det växer fram ”rättsliga kulturer” på vissa arbetsplatser. Dessa skiljer sig fundamentalt från den judiciella rättsanvändningen och därför har rättsregler inte särskilt stor betydelse på socialarbetarnas kontor. Snarare väger enligt Andenaes i Mathiesen (2005:214) andra faktorer som exempelvis stress, organisatoriska förhållanden, ekonomi, moral och värderingar tyngre. Vidare framhåller han att detta skapar en konkurrerande rättskultur, då det kan skilja sig mellan olika arbetsplatser. Exempelvis hävdar han att ett socialkontor i Oslo kan skilja sig mycket från ett kontor på landsbygden, då förhållanden som arbetsbelastning kan se annorlunda ut. Detta sprider sig enligt honom förmodligen till själva beslutsprocessen.

4.2 Förhållningssätt till rättsliga normer vid beslutsfattande

Hans Petter Graver (1988:49ff) beskriver olika typer av förhållningssätt till normer som en beslutsfattare kan ha, beroende på vilken profession denne befinner sig inom. Normer är enligt Hydén (2002:112–113) handlingsanvisningar som finns på olika samhällsnivåer. Rättsregler är normer som har upphöjts till rättslig status. Det som gör dessa normer speciella är att de är kopplade till staten som har rätt att utdela sanktioner till den som åsidosätter normerna (Hydén, 2002:131). Enligt Graver (1988:50) är ett sätt att förhålla sig till normer vid ett beslutsfattande det ”formalistiska resonemanget”. Här handlar det om att strikt efterleva de normer som styr beslutsfattandet. Beslutsfattarens uppgift är att hitta rätt kategori att placera fakta i. När kategoriseringen är färdig är beslutet därmed fattat, oavsett konsekvenserna. Ett annat förhållningssätt till normer är det ”utvärderande resonemanget”. Detta resonemang används i situationer när en beslutsfattare måste tillämpa fastställda normer, samtidigt som denne måste väga olika värden mot varandra, exempelvis social rättvisa kontra ekonomisk effektivitet, eller yttrandefrihet kontra integriteten hos de individer som kan skadas av olika uttalanden.

Det finns enligt Graver (1988:55) olika faktorer som påverkar beslutsfattandet. Sociala förväntningar är en av de faktorer som avgör vilket förhållningssätt till normerna som beslutsfattaren kommer att välja. Ett annat sätt som påverkar beslutet är förväntningar på resultatet. Det kan finnas höga förväntningar på att beslutsfattaren skall ta ett beslut inom en viss tidsram och med begränsade resurser. En annan faktor handlar om utbildning. En utbildad jurist använder sig troligtvis av det utvärderande resonemanget eftersom denne vill ta beslut som är bra exempel för framtiden. Brist på juridisk färdighet kan leda till att beslutsfattaren har ett formalistiskt förhållningssätt till normerna i en situation där

beslutsfattaren skall förhålla sig till detaljerade specifika normer, exempelvis rättsliga (Graver, 1988:56–57).

Graver (1988:67) menar slutligen att den stora skillnaden mellan förhållningssätt till normer handlar om vilken institutionell och social inrättning man befinner sig i. Detta bestämmer beslutssituationen och vilket förhållningssätt som olika beslutsfattare intar när ett beslut skall fattas.

Om handläggarna på länsstyrelsen respektive Transportstyrelsen saknar juridisk utbildning är det troligt att de använder sig av det formalistiska resonemanget när de skall förhålla sig till de rättsliga normerna som besluten skall grunda sig på. Detta sker i så fall i situationer där det egentligen vore fördelaktigt att använda det utvärderande resonemanget, eftersom det är tänkbart att YTL kräver avvägningar mellan olika värden.

5 Teoretiska utgångspunkter

Detta kapitel innehåller en redogörelse för de teoretiska utgångspunkter som denna uppsats utgår från. Först presenteras Webers teori om ”byråkratiska organisationer”. Därefter redogörs för Lipskys teoretiska ansats angående ”gräsrotsbyråkrater”.

5.1 Byråkratiska organisationer

Enligt Weber i Engdahl och Larsson (2006:163) involverar en ”organisation” utvalda personer vars uppgift är att följa en stadgad ordning. Dessa personer agerar i första hand på organisationens vägnar och skall följa de olika rutiner och regler som råder inom organisationen. Den organisation som anses mest strikt och opersonlig är den ”byråkratiska organisationen”. En sådan bygger på att fastställa att samtliga arbetsuppgifter i organisationen genomförs på ett likartat, exakt och förutsägbart vis (Weber i Engdahl & Larsson, 2006:166). Byråkratins syfte är därmed att garantera att individerna inte handlar efter eget bevåg och att deras åsikter inte skall uttryckas (Merton i Engdahl & Larsson, 2006:167).

I den definition av byråkratins kännetecken som vanligen används ingår följande faktorer: (1) *Fasta och reglerade kompetensområden*. Detta innebär att det görs en uppdelning av ansvarsområden och plikter mellan byråkraterna, där var ämbetsman endast sköter det område som denne har blivit tilldelad. De uppgifter som inte ingår skall byråkraten inte beblanda sig med. (2) *Tjänstehierarki och instansordning*. Byråkratin påminner om en pyramid i sin instansordning. Detta innebär att det finns en tydlig maktdisposition där de högre ställningarna styr de lägre. (3) *Åtskillnad mellan yrkesliv och privatliv*. Inom den byråkratiska organisationen görs en strikt uppdelning mellan privatlivet och yrkeslivet. Utrustning får endast användas för organisationens ändamål. I arbetet är viktiga element att följa de regler som gäller för arkivering gällande skrivna handlingar. (4) *Specialutbildning*. De regler som byråkraten skall följa kräver kompetens inom ekonomi, administration eller juridik. Därmed krävs en specialutbildning för personalen (Weber i Engdahl & Larsson, 2006:166).

Med ovanstående definition används begreppet ”byråkrat” i denna uppsats för att undersöka huruvida handläggning av återkallanden av taxilegitimationer på länsstyrelsen respektive Transportstyrelsen sker enligt byråkratiska former. Det är enligt Webers teori troligt att det inom dessa organisationer finns en tydlig formell

styrning, vilket är intressant att sätta i förhållande till tillämpningen av YTL som sker på myndigheterna.

5.2 Gräsrotsbyråkrater

Michael Lipsky (2010:3-4) benämner människor som i sina arbeten interagerar med medborgare och som fattar beslut inom det offentliga som så kallade ”gräsrotsbyråkrater”. Exempel på gräsrotsbyråkrater är poliser, socialarbetare, domare och andra myndighetsutövare. Gräsrotsbyråkraterna har som gemensam uppgift att utdela sanktioner och förmåner. De har stor bestämmanderätt, så kallad diskretionär makt, när de skall fatta beslut. Polisen väljer vilka de ska arresteras, läraren bestämmer vem som bör relegeras och så vidare. Därmed är besluten i stor utsträckning subjektiva. Han framhåller dock att gräsrotsbyråkraterna ändå är bundna av regler. De skall följa de regler, förordningar, praxis och direktiv som är utformade av politiska tjänstemän. Vidare kan dessa regler vara omfattande och motsägelsefulla, vilket kan skapa oklarheter. Därmed karaktäriseras en gräsrotsbyråkrats arbete av komplexa uppgifter (Lipsky, 2010:14–15). Lipsky (2010:40) menar även att gräsrotsbyråkraterna ofta arbetar mot mål som står i konflikt med varandra och är tvetydiga. Offentliga myndigheter tenderar att ha för idealiserande mål som är komplicerade att arbeta mot. Mål som ”god hälsa” och ”jämsällldhet” är svåra att konkretisera.

Det finns flera anledningar till att det skapas politiska kontroverser kring gräsrotsbyråkrater. Ett av skälen är att gräsrotsbyråkraterna fattar beslut som påverkar människors chanser i livet. Att utnämna någon till exempelvis ”brottsling” påverkar dennes sociala relationer till andra människor samt personens självkänsla (Lipsky, 2010:4). Det är skillnad på att bli behandlad efter rutiner av exempelvis ett telefonbolag eller hos bilbesiktningen, och att bli behandlad ”byråkratiskt” när en beslutsfattare har information om ens personliga omständigheter. I dessa situationer förväntar sig medborgaren att gräsrotsbyråkraten skall agera empatiskt (Lipsky, 2010:9).

En faktor som påverkar gräsrotsbyråkraternas beslutsfattande är deras arbetsbelastning som kräver att de måste göra bedömningar och fatta beslut i ett stort antal frågor varje dag, ofta med begränsade resurser. Detta innebär att de måste förenkla och skapa genvägar i sitt arbete för att kunna hantera det omfattande ansvar som de har (Lipsky, 2010:18). För att göra uppgifter hanterbara skapas rutiner. Det gör att miljön struktureras så att uppgifter blir mer bekanta och mindre unika (Lipsky, 2010:83). Byråkratiskt beslutsfattande tas dessutom under förhållanden där gräsrotsbyråkraterna har begränsat med tid och information. Därför fattar gräsrotsbyråkraterna beslut under hög osäkerhet och komplexiteten som ärendet innebär hinner således inte beaktas på grund av den snabba takt som besluten måste fattas i (Lipsky, 2010:29). Lipskys

utgångspunkter om gräsrotsbyråkrater visar att det finns flera faktorer som kan påverka en beslutsfattare på en myndighet. Teorin är applicerbar på det empiriska materialet och kan utgöra ett verktyg för att utröna vilka olika faktorer som påverkar den byråkratiska handläggningen på länsstyrelserna och Transportstyrelsen. Detta eftersom den innehåller olika faktorer som kan påverka gräsrotsbyråkraters arbete.

6 Metod

6.1 Förberedelser och insamling av material

Metoden som har använts i denna uppsats är en kombination av dokumentanalys, statistisk undersökning samt kvalitativ intervju. Det förberedande arbetet gick ut på att söka kontakt med den sektion på Transportstyrelsen som arbetar med yrkestrafik, för att begära ut beslut om återkallade taxilegitimationer på grund av brott i region syd mellan år 2008-2011. De föreslog att vi skulle göra en skrivelse till Transportstyrelsens huvudkontor i Örebro med en önskan om att få ta del av underlagen. Denna skrivelse postades den 15/2 2012. Vi har i skrivande stund (25/5 2012) ej fått svar på denna. Parallellt med detta tog vi kontakt med Josephine Freje som är den reporter på Uppdrag Granskning som gjorde reportagen om brister i taxibranschen. Hon var hjälpsam och skickade en CD med beslut om återkallade taxilegitimationer på grund av brott mellan år 2002-2011 i bland annat region syd. Dessa var inskannade i PDF-format. Då vi ville ha en jämn fördelning av antal beslut från länsstyrelsetiden respektive Transportstyrelsetiden valde vi att använda 53 beslut från 2008-2009 när det var länsstyrelsen som tog besluten om återkallanden, och lika många från år 2010-2011, då ansvaret hade gått över till Transportstyrelsen. Detta resulterade i totalt 106 beslutsunderlag.

Vidare förberedde vi oss genom att använda sökmotorn Google där vi använde sökorden "yrkestrafik", "yrkestrafiklagen" samt "studie om yrkestrafik". Vi blev även tipsade om Mathiesens studier av vår handledare. Mathiesens bok förde oss vidare in på Andenaes vars arbeten vi fann i Lunds Universitets databas Summon genom att söka på hans efternamn. I Andenaes litteraturförteckning hittade vi Gravers artikel som vi sökte upp på Google. En kurskamrat tipsade oss om en teoretiker som skriver om tolkning och rättssäkerhet och det var så vi fann juristen Peczeniks verk. Under studiens gång blev vi mer allt mer övertygade om att det är byråkratisk tillämpning av lagen som är centralt för studien. Vi valde därför att fokusera studien kring Webers och Lipskys teoretiska utgångspunkter om byråkratiska organisationer respektive gräsrotsbyråkrater. Vi fick kontakt med vår intervjuperson T1 genom mejlkontakt med Transportstyrelsen. Han arbetar som sektionschef på yrkestrafiksektionen i syd.

6.2 En kombinerad metod

En uppdelning görs vanligtvis mellan kvantitativa och kvalitativa undersökningar. En studie som redogör för siffror är normalt sett kvantitativ. Jan Trost (2007:18) menar att ord som ”fler”, ”längre”, och ”mer” ingår i denna typ av undersökning. Kvantitativa studier används således när man vill kunna ange frekvenser. Är det istället eftersträvarsvärt att erhålla en förståelse för företeelser och djupare mönster lämpar sig den kvalitativa studien. Kvalitativa studier kan utgöras av exempelvis djupgående intervjuer.

Denna studie är kvantitativ då vi har utfört en statistisk analys av besluten. Samtidigt är den kvalitativ i det avseendet att vi har genomfört en semi-strukturerad intervju samt en dokumentanalys. Anledningen till att vi har valt att använda oss av såväl kvantitativ som kvalitativ metod är att vi har haft ambitionen att få ett så heltäckande resultat som möjligt. Enligt Alan Bryman (2002:413) kan kvalitativa metoder användas för att stödja kvantitativa metoder. Det är enligt honom inte ovanligt att forskaren som utför en kvantitativ undersökning stöter på problem med att förklara förhållanden eller samband mellan olika variabler (Bryman, 2002:417). Vi fann det i vår studie viktigt att stödja de kvantitativa resultaten med en kvalitativ intervju, då vi utan den skulle haft svårt att förklara våra variabler. Vår kunskap om yrkestrafikområdet var tämligen svag när vi tog oss an denna studie, varvid det var nödvändigt att få kontakt med någon sakkunnig. Huvudfokus var dock en granskning av beslut om återkallanden, varvid intervjuens syfte var att användas som stöd. Detta är anledningen till att vi fann det tillräckligt med en intervju.

6.3 Dokumentanalys och statistisk analys

I dokumentanalysen granskade vi beslut om återkallanden av taxilegitimationer som fattats av länsstyrelsen respektive Transportstyrelsen. Enligt Bryman (2002:361) lämnar myndigheter ut mängder av dokument som kan vara till nytta för en undersökning. Vi valde ut de faktorer, vilka nämns nedan, i besluten som vi fann relevanta för studiens syfte och frågeställning. Enligt Scott i Bryman (2002:357) finns de flera kriterier som avgör om ett dokument har hög kvalitet. Bland dessa är autencitet, det vill säga dokumentets äkthet viktigt. Även representativitet är viktigt, det vill säga att materialet är typiskt för den kategori som behandlas. Då de besluts som granskats kommer från länsstyrelsen respektive Transportstyrelsen utgår vi från att de är äkta. Eftersom vi granskat 106 stycken är det även befogat att påstå att de är representativa.

Vidare utförde vi en statistisk analys av de faktorer vi valde ut i dokumentanalysen för att hitta intressanta mönster. Enligt Körner och Wahlgren (2002:21)

bygger en statistisk undersökning på att försöka beräkna det numeriska värdet hos olika kvantiteter. Vårt tillvägagångssätt var att föra in de faktorer som vi fann relevanta i Excel (se bilaga 1). För att finna eventuella skillnader mellan Transportstyrelsens och länsstyrelsens beslut valde vi att skapa ett Excel-blad för vardera myndighet samt år. De faktorer som fördes in, och som därmed utgjorde variablerna, var: ”diarienummer”, ”datum”, ”brott”, ”påföljd i domstol”, ”beslutsgrundande lag för att återkalla taxilegitimationen”, ”längd för indragen legitimation”, ”varning” ”kön” samt ”övriga kommentarer”. Vi undvek att utöka antalet variabler ytterligare. Körner och Wahlgren (2002:21) menar nämligen att huvudregeln när en statistisk undersökning utformas är att begränsa insamlingen av variabler som är av intresse för undersökningen, för att få ett hanterbart material. Djurfeldt, Larsson och Stjärnhagen (2010:40) förklarar att forskare inom samhällsvetenskapen vill identifiera samband och förklara orsaker, vilket innebär att den beskrivande statistiken är utforskande. Författarna menar även att samtliga statistiska undersökningar ämnar ta reda på något om variationen i variablerna som undersöks. ”Variation” innebär att variabeln uppvisar ett mönster i fråga om mätvärden eller antal observationer.

När vi hade fört in samtliga variabler i Excel sökte vi efter samband och mönster mellan dessa. Vi undersökte bland annat hur många förarbeten samt hur många varningar det hade hänvisats till under respektive år, hur lång tid en taxilegitimation återkallades för en viss typ av brott samt om det fanns något samband mellan vilken sanktion föraren tilldelats av domstol och längden för återkallandet. De skalor som använts är ”nominalskalan” samt ”kvotskalan”. Nominalskalan är enligt Esiasson m.fl. (2007:396) den vanligast förekommande skalan inom samhällsvetenskapen. Den innebär att olika värden kategoriseras. I denna undersökning används nominalskalan exempelvis för ”kön” och ”brott”. Vidare används kvotskalan då det finns en meningsfull nollpunkt. Denna skala är ekvidistant vilket betyder att avståndet mellan stegen på skalan är lika stort (Djurfeldt, Larsson & Stjärnhagen, 2010:43). Här används kvotskalan för ”längd för indragen legitimation”. Vidare är de statistiska verktyg som använts ”frekvensfördelning” samt ”procentberäkning”. Enligt Esiasson m.fl. (2007:398) visar en frekvensfördelning antalet enheter som har klassificerats i samma kategori. Vi har även använt ”medelvärde” som vi räknat ut genom att summera variabelvärdena för samtliga enheter och sedan dividerat detta med det totala antalet enheter (Esiasson m.fl. 2007:400).

6.4 Intervju

Intervjun var en viktig komponent för studien eftersom vi fann det nödvändigt att komplettera dokumentanalysen samt den statistiska analysen med en kvalitativ intervju. Detta för att få svar på de frågor som vi inte kunde utläsa från besluten. Intervjun utformades när vi hade kommit en bit med kategoriseringen av

variablerna i den statistiska analysen. Annika Lantz (2007:11) menar att en intervju inte är detsamma som ett samtal. Skillnaden mellan dessa två är att den förstnämnda används för att samla in data. Intervjuaren bör ha ett syfte med intervjun. Syftet med vår intervju var att få svar på de frågor som uppstått under arbetet med analysen av beslutsunderlagen, för att på så sätt kunna besvara våra forskningsfrågor på ett adekvat sätt. Vi utförde enbart en intervju då denna som ovan nämnt syftade till att förklara de kvantitativa resultaten. Därför skedde vårt urval genom att kontakta Transportstyrelsen och be att få intervju någon som var ansvarig för tillsynen. Intervjun utfördes således med sektionschefen för yrkestrafik på Transportstyrelsen. Vid intervjun närvarade även en handläggare, T2, som har lång erfarenhet av att återkalla taxilegitimationer. Att vi enbart har utfört en intervju ser vi inte som en nackdel eftersom den är av kvalitativ art. Bryman (2002:313) menar att representativitet inte är lika betydelsefullt som vid en kvantitativ undersökning, då målet med en kvalitativ intervju är att utföra en djupgående analys.

Intervjuformen som vi använde oss av var en så kallad kvalitativ ”semi-strukturerad intervju”. Enligt Bryman (2002:301) innebär denna intervjuform att forskaren har olika teman som skall beröras i en så kallad ”intervjumanual”. En manual behöver dock inte följas till punkt och pricka utan intervjupersonen har stora möjligheter att själv påverka hur svaren skall ges. Även om frågorna ställs i en viss ordning i intervjumanualen är det möjligt att bortse från ordningsföljden och ställa frågorna i den ordning som passar. Dessutom kan frågor som inte ingår i manualen ställas som följdfrågor. Enligt Lofland och Lofland i Bryman (2002:305) bör intervjuaren i förberedelsen för den kvalitativa intervjun fundera över vilka oklarheter som skall utredas. I vårt fall gällde det de oklarheter som uppstod vid granskningen av beslutsunderlagen. Det var exempelvis av stor vikt att få mer utförlig information om syftet med övergången från länsstyrelserna till Transportstyrelsen, hur arbetet med att uppnå likhetsprincipen ser ut, vilka handläggningsrutiner det finns, samt vilka handläggarna är.

Ett råd som Bryman (2002:305) ger är att skapa teman i intervjumanualen så att frågorna följer varandra på ett bra sätt. Detta hade vi i åtanke vid utformningen av vår intervjumanual (se bilaga 2). Vi skapade fyra teman: ”Bakgrund”, ”Övergången från länsstyrelsen till Transportstyrelsen”, ”Hur går processen till?” samt ”Fokus kring våra forskningsfrågor”. Inom varje tema fanns ett antal underfrågor som var tänkta att ställas i ungefär den ordning som de stod i. Vi försökte vara flexibla för att skapa ett bra flyt i intervjun. Intervjun som spelades in blev 1 timma och 28 minuter lång och transkriberades till 32 A4-sidor. Den lästes igenom ett flertal gånger där vi markerade och plockade ut de stycken och citat som vi fann intressanta att analysera och presentera.

6.5 Analys

Den slutliga analysen utfördes genom att vi försökte hitta samband och motsägelser mellan den statistiska analysen, dokumentanalysen och intervjun. Vidare använde vi studiens teoretiska utgångspunkter, begrepp och tidigare forskning som verktyg för att förklara de företeelser som vi fann i vårt empiriska material. Detta för att kunna besvara våra forskningsfrågor. Bryman (2002:462) menar att resultaten skall presenteras utan alltför ingående kommentarer och kopplingar till litteraturen om man avser att behandla detta i ett separat avsnitt. Vi har valt att utforma ett separat kapitel för resultatredovisning där resultaten framställs objektivt, för att sedan i analysen koppla detta till våra teoretiska utgångspunkter. Därefter diskuteras resultaten i diskussionskapitlet.

6.6 Validitet och reliabilitet

Validitet innebär enligt Bryman (2002:43) att en studie mäter det den avser att mäta. För att applicera frågan om validitet på vår metod anser vi att den har haft potential att kunna besvara forskningsfrågorna. Den kombinerade metoden användes i syfte att öka validiteten. Tanken var att det som inte den statistiska analysen kunde utröna, skulle täckas in av intervjun. På detta sätt var tanken att förhöja möjligheten att besvara våra forskningsfrågor och därmed syftet med studien.

Begreppet ”reliabilitet” innebär att en replikering av studien ger samma resultat, det vill säga att den inte är påverkad av slumpmässiga inflytelser (Bryman, 2002:43). Vi anser att vårt tolkningsarbete av beslutsunderlagen kan utgöra ett visst hinder för reliabiliteten. Vi är därmed medvetna om att våra slutsatser är resultatet av våra subjektiva tolkningar av det statistiska materialet, dokumentanalysen samt intervjun. Även om vi har försökt vara så objektiva som möjligt, inser vi att vi i slutändan fungerat som ”tolkningsmaskiner”, då vi själva har tolkat det material som vi samlat in. Efter diskussioner har vi kommit fram till att detta reliabilitetsproblem existerar i många samhällsvetenskapliga uppsatser, men att det inte behöver vara ett hinder så länge vi är medvetna om det och tar upp det i uppsatsen, vilket härmed måste anses vara klargjort.

6.7 Metodproblem

Ambitionen med att granska besluten om återkallade taxiförarlegitimationer från länsstyrelsen respektive Transportstyrelsen var att använda lika många beslut från varje år som undersökts (2008-2011). Det visade sig dock inte vara möjligt då det

2010 enbart togs 22 beslut i den södra regionen. Om vi hade valt att granska 22 beslut från respektive år, hade vår empiri begränsats till totalt 88 beslut. Eftersom vi fann den siffran för låg bestämde vi oss för att granska lika många beslut från länsstyrelsen som Transportstyrelsen, vilket resulterade i att vi slutligen granskade 26 stycken från 2008, 27 stycken från 2009, 22 stycken från 2010 samt 31 stycken från 2011. Detta ger 53 beslut för länsstyrelsens tid och 53 stycken från Transportstyrelsens regim. Vi är väl medvetna om svagheten i att vi har granskat färre beslut från 2010, men vi bestämde oss för att fler beslut totalt skulle ge ett mer tillförlitligt resultat. Att få tillgång till besluten, vilket var avgörande för studiens genomförande, var inte heller enkelt. Transportstyrelsen var inte särskilt tillmötesgående vid våra första kontakter, och de har fortfarande inte svarat på vår skrivelse där vi önskade att ta del av underlagen. Det är således tack vare Josephine Freje som vi fick tillgång till underlagen. Vidare vill vi även framhålla att våra intervjupersoner på Transportstyrelsen var till jättestor hjälp.

Ett metodproblem som uppstod i samband med intervjun var att den utfördes relativt tidigt i arbetet med uppsatsen, den 22/3. Detta på grund av att vi var tvungna att anpassa oss efter intervjupersonernas önskemål och möjligheter till medverkan. Vi hade således kort tid på oss att utforma vår intervjumanual. Dessutom insåg vi efter intervjun att vi behövde omformulera våra frågeställningar, varvid manualen inte kan ses som ultimata för studiens nuvarande syfte. Vi upplevde dock inte detta problem som avgörande för studiens genomförande. Ytterligare ett problem under intervjuns gång var att vi fann det svårt att förhålla oss objektivt till intervjupersonerna, och vi insåg hur extremt svårt det är att inte ställa ledande frågor.

6.8 Etiska överväganden

Bryman (2002:440) menar att etiska frågor nästan alltid uppkommer i en undersökning. Dessa berör främst hur de individer som studeras bör behandlas. Det är viktigt att dessa personers medverkan är frivillig, samt att de garanteras konfidentialitet och anonymitet. Informationskravet måste också beaktas, vilket innebär att forskaren berättar vad syftet med undersökningen är. Personuppgifter måste behandlas på ett säkert sätt så att ingen otillbörlig får tillgång till dem. I den här uppsatsen har det varit viktigt för oss att beakta samtliga ovanstående etiska aspekter. Eftersom de beslut vi granskat innehåller känsliga uppgifter, där namn, personnummer, samt typ av brott framgår har vi varit noggranna med att ingen utomstående skall få ta del av dessa. Vi är också medvetna om att förarna inte tillfrågats om sin medverkan, men vi vill påpeka att informationen i deras beslut inte har lyfts fram på något sätt som kan skada dem, eftersom det främst är själva handläggningen av besluten som vi varit intresserade av. I bilaga 3 visas en printscreen på kategoriseringen, där vi ursprungligen har skrivit in diarienummer samt datum. Dessa är täckta med röd färg i uppsatsen för att undvika exponering

av förarna. Våra intervjupersoner informerades om syftet med studien och vi frågade dem även om de önskade att vara anonyma. De svarade att det inte behövdes. Vi har dock valt att kalla dem för "T1" och "T2". Detta för att vi inte på något sätt vill att deras medverkan skall påverka dem negativt.

7 Resultat

Resultaten som redovisas nedan är de utvalda delarna av det empiriska materialet som anses vara relevanta för studiens syfte, frågeställning samt teoretiska utgångspunkter. Resultaten presenteras utan analytiska kopplingar, vilket istället sker i nästa kapitel. I presentationen nedan kombineras resultat från dokumentanalysen, den statistiska analysen samt intervjun. Resultatdelen inleds med en redogörelse för den formella styrningen som handläggarna skall följa. Vidare följer syftet med tillsynsansvarets övergång från länsstyrelserna till Transportstyrelsen. Därefter ges en presentation av de resultat som framkommit angående beslutens utformning, påföljden varning, handläggarna och handlägningsprocessen samt omständigheter kring brottet.

7.1 Formell styrning

I det empiriska materialet var det möjligt att urskilja vilken formell styrning som de byråkratiska handläggarna har grundat återkallandena på. Denna styrning presenteras nedan för att ge en bild av vilka beslutsgrunder som motiverar ett återkallande.

Vid analysen av de 106 besluten framgick att samtliga beslut om att återkalla taxilegitimationer på grund av brott grundar sig på samma lagrum, vilket är YTL 5 kap. 6§ 1p. Denna punkt anger att ”En taxiförarlegitimation ska återkallas av Transportstyrelsen om innehavaren genom brottslig gärning eller på grund av andra missförhållanden har visat sig olämplig att tjänstgöra som förare i linjetrafik eller taxitrafik”. Vidare framkommer i 5 kap. 6§ andra stycket att ”Om de missförhållanden som avses i första stycket inte är så allvarliga att tillståndet bör återkallas får i stället varning meddelas.” Det är således ovanstående lagrum som utgör grunden för att återkalla en taxilegitimation på grund av brott.

Detta bekräftas av T1 i intervjun, där han nämner att det är YTL som tillämpas när de fattar ett beslut om återkallande (intervju 120322, 8). Vidare framkom i en del av besluten (framför allt i länsstyrelsens) att myndigheterna även har motiverat sina beslut med stöd av olika propositioner till YTL. I de propositioner som det har hänvisats till diskuteras vad som bidrar till att en chaufför skall anses vara olämplig. Den vanligast förekommande propositionen anger att:

Myndighetens vandelsprövning bör ses mot passagerarens krav på trygghet. Det ligger därför i sakens natur, att en förarens rätt att erhålla en legitimation för att för egen del få en

tryggad försörjning, eller hans krav på att av andra sociala skäl försäkras om att få arbeta som taxiförare, får stå tillbaka för hänsynen till passagerarna (En reformerad yrkestrafiklagstiftning, 1997/98:63, s. 91).

Av propositionen framgår således att passagerarnas trygghet är det centrala vid bedömningen av huruvida en chaufför är lämplig eller ej. Detta går före förarens sociala omständigheter. T1 bekräftade detta mål i intervjun:

-Många hävdar att ”-Ja men jag har ju min försörjning.” Men försörjningen får, taxichaufförers försörjningsplikt går åt sidan för passagerarens säkerhet (intervju 120322, 17).

Ytterligare en vanligt förekommande proposition till YTL är 1993/94:168, s. 41 där olämplighetsbegreppet diskuteras. Där framgår att:

Vid bedömningen av en taxiförarens lämplighet bör särskild vikt läggas vid den utsatta ställning som en taxikund har. Taxitransporter utnyttjas ju dessutom i stor utsträckning för passagerarkategorier som är särskilt beroende av att föraren är ärlig och pålitlig /---/ Mot bakgrund härav bör - liksom när det gäller ansökan om trafik tillstånd -brott mot person och mer allvarliga tillgreppsbrott i allmänhet leda till att föraren bedöms olämplig.

Det framkom i intervjun att besluten om återkallanden utöver lagen och propositioner skall anpassas efter en tredje typ av formell styrning, nämligen praxis. Praxis utgörs av prejudikat, vilket är vägledande avgöranden som är fattade av exempelvis myndigheter (ne.se, 120516). Den praxis som följs på Transportstyrelsen har utarbetats av en grupp jurister. T1 förklarade att de försöker följa praxis för att uppnå en enhetlighet i besluten:

-Ehm jag kan säga det att för att krympa ihop den här gråzonen så mycket som möjligt så har vi handledningsinstruktioner...och så har vi då en praxisgrupp som vi tittar på /---/ som tittar på rattfylleri, kan vi göra på något annat sätt där, narkotika, där sitter ju då vår, ehm, ehm, juristchef /---/ och är med i den här praxisgruppen och ser hur vi kan förändra /---/ Det är att göra så enkelt som möjligt (intervju 120322, 21).

Ur citatet ovan går det även att urskilja att Transportstyrelsen använder sig av handledningsinstruktioner. Dessa kan ses som en typ av informell styrning då de inte är rättsliga, till skillnad mot lagen, propositioner samt praxis.

7.2 Tillsynsansvarets övergång från länsstyrelserna till Transportstyrelsen

Intervjun genomfördes med T1 som är sektionschef för yrkestrafik på Transportstyrelsen i syd. Med sig hade han handläggaren T2. Det var i huvudsak T1 som pratade under intervjun, medan T2 kom med kompletteringar då hon är mer insatt i handläggningen av ärenden om yrkestrafik.

T1 förklarade att Transportstyrelsen är uppdelad i fyra regioner, den norra, södra, västra och östra, samt att det är dessa regioner som handlägger ärenden om tillstånd till taxitrafik, utfärdande av taxiförarlegitimationer samt varningar och återkallanden av taxilegitimationer. Vidare förklarade han att dessa ärenden tidigare var utspridda på de 21 länsstyrelserna som finns i landet, vilket gav en ojämn fördelning av ärenden. (intervju 120322, 2) T1 berättade att det under länsstyrelsernas tid pågick samverkansmöten mellan Stockholm, Göteborg och Malmö där dessa områden försökte hantera ärenden på ett likartat sätt (intervju 120322, 12).

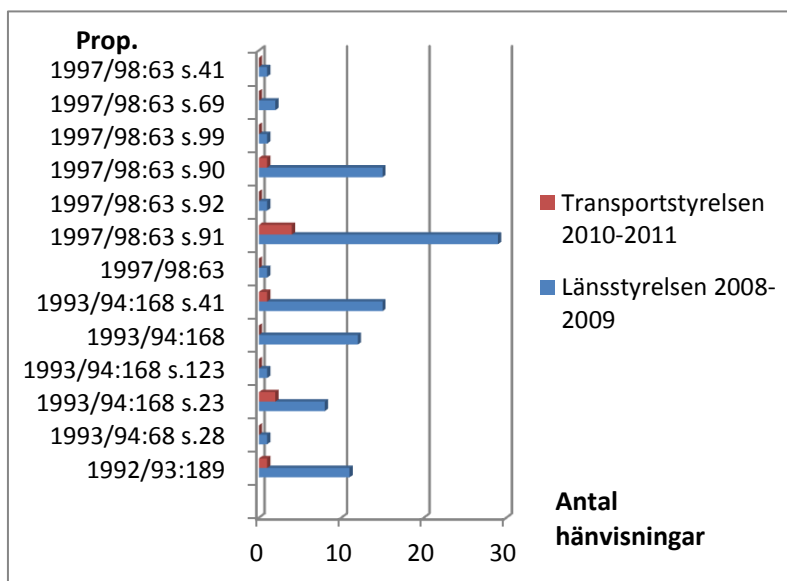
-Men det är ju tre län..om man säger då...sen har du dom andra eh 18 länen kvar som ska eh och då vi kör nu lite med Blekinge men Blekinge är så litet så det är sådär i och med att jag menar halvtidstjänst och så köra detta..man kan inte vara uppdaterad i allting /---/ Inte i praxis eller nånting eh i dom delarna det är inte så jäkla lätt då (intervju 120322, 12).

Ett av målen med övergången från länsstyrelserna till Transportstyrelsen var således att samla ärendehantering till en myndighet för att skapa likhet i besluten, vilket T1 nämner ett flertal gånger i intervjun.

-Det är ju det att det ska vara enhetligt, det ska vara samma att söka tillstånd, samma tillsyn, samma bedömningar från nord till syd (intervju 120322, 2).

7.3 Beslutens utformning

Det empiriska materialet visar att det finns skillnader mellan länsstyrelserna och Transportstyrelsen i hur besluten motiverats baserat på de propositioner som ligger till grund för YTL. Det finns även skillnader i huruvida den utdömda påföljden i domstol framgår av besluten.



Tabell 1. *Antal hänvisningar till propositioner av respektive myndighet.*

Tabell 1 visar att det i de 106 granskade besluten förekommer totalt fyra olika propositioner mellan 2008-2011. De olika sidhänvisningarna till propositionerna ger 13 varianter på dessa. Under den tidsperiod då länsstyrelsen ansvarade för handläggningen hänvisades det till propositioner totalt 98 gånger i de 53 besluten. Detta innebär att varje beslut hos denna myndighet i genomsnitt innehöll 1,85 propositioner. I de beslut som har granskats från Transportstyrelsens tid för handläggningen hänvisades det till propositioner totalt nio gånger i de 53 besluten. Genomsnittet blir i detta fall 0,27 hänvisningar till propositioner. Noterbart är att det år 2010 inte förekom någon hänvisning till propositioner. Sammantaget tyder detta på att det finns skillnader i hur länsstyrelsen och Transportstyrelsens beslut har motiverats.

Under intervjun ställdes frågan varför det under länsstyrelsens regim förekom fler hänvisningar till olika förarbeten än vad det gör i Transportstyrelsens beslut. T1 förklarade att detta har ändrats sedan Transportstyrelsen tog över besluten eftersom det har införts en grupp som arbetar med mallar för hur besluten skall se ut. I dessa mallar finns det enligt honom inget utrymme för propositioner, och inte heller något behov av att uttrycka dessa i besluten. Vidare förklarade han att mallarna syftar till att vara så enkla som möjligt för att undvika överflödigt text och skapa så lika beslut som möjligt (intervju 120322, 21-22).

-Ja för vi försöker göra precis så vi får enhetlighet då. Mallar till exempel. Hur skriver vi så att det blir så lika som möjligt? Det ska inte se mer annorlunda ut uppe i norr än vad det gör här. Visst kan man skriva i lite, men ändå skriver vi i så mycket som möjligt i mallarna (intervju 120322, 21).

Dock menade T1 att förarbetena fortfarande beaktas, trots att de inte hänvisas till uttryckligen sedan Transportstyrelsen tog över. Han menade att de beaktas per automatik eftersom de ligger till grund för YTL som tillämpas varje gång en legitimation skall återkallas.

-Ja, därför de styr lite hur Näringsdepartementet och Regeringen har tänkt (intervju 120322, 22).

Som ovan nämnt hänvisades det år 2010 inte till någon proposition. År 2011 förekom det dock återigen hänvisningar till propositioner i besluten, förvisso bara nio stycken. På frågan varför de återupptogs när de uteslutits föregående år förklarade T1 detta enligt följande.

-Nej de, vissa delar.. Jag kan säga, är de med, så är det personer som inte har kommit riktigt över länsstyrelsen (intervju 120322, 21).

Vidare visade det sig av de 106 granskade besluten om återkallanden av taxilegitimationer att det fanns skillnader i huruvida det av besluten framgick vilken påföljd som utdömts av domstolen. Detta trots att det nästan alltid är lagakraftvunna domar som har föregått återkallandena. Det visade sig att det

under länsstyrelsernas regim mellan år 2008-2009 i två av de 53 besluten saknades information om vilket straff föraren hade fått i domstol. Mellan år 2010-2011 när Transportstyrelsen hade tagit över besluten saknades information om påföljd i domstol i nio av besluten. Noterbart är att det år 2010 saknades information om påföljd i domstol i sex av besluten.

Konklusionen av detta är att hänvisningar till YTLs propositioner i större utsträckning användes av länsstyrelsen mellan år 2008-2009 än vad det gjordes av Transportstyrelsen år 2010-2011. Vidare framkom det i mindre utsträckning år 2010 vilken påföljd föraren erhållit i domstol på grund av det brott han gjort sig skyldig till.

7.4 Påföljden varning

Som tidigare nämnts anges det i YTL 5 kap. 6§ andra stycket att om missförhållandena inte är så allvarliga att tillståndet bör återkallas får i stället varning meddelas. Vid granskningen av de 106 besluten om återkallande av taxilegitimationer på grund av brott undersöktes hur många av chaufförerna som innan återkallandet erhållit en varning. I besluten angavs tydligt vilket brott chauffören begått mellan varning och återkallande.

Det visade sig att bland de förare vars legitimation blev återkallade under 2008 hade enligt besluten åtta förare erhållit en varning innan återkallandet. Även år 2009 framgick det i åtta av besluten att föraren tidigare hade tilldelats en varning. Det totala antalet varningar under länsstyrelsens regim var således 16 stycken enligt besluten. Under 2010 framgick enligt besluten att en varning tidigare utdelats. Under 2011 låg siffran återigen på åtta utdelade varningar enligt besluten. Totalt var det således nio varningar som föregick ett återkallande under Transportstyrelsens regim. Sammanlagt förekom 25 varningar i de 106 granskade besluten (se bilaga 3).

Vid undersökningen noterades att förarna i de flesta av fallen begått ett flertal brott mellan varning och återkallande. Antalet brott en förare hade dömts för mellan varning och återkallande varierade. Den vanligast förekommande siffran gällande antal brott som begåtts mellan varning och återkallande var tre, vilket var fallet i sju av de 25 besluten. I två av de 25 beslut där varning förekom, hade enbart ett brott begåtts mellan varningarna och återkallandet. I två av de 25 återkallade besluten där varning förekom hade nio brott begåtts mellan varningarna och återkallandet. Detta är det högsta antalet brott som begåtts mellan varning och återkallande under de fyra år som granskats.

Eftersom det förekom variationer i antal brott som kunde begås mellan varning och återkallande var det motiverat att i dokumentanalysen studera vilka brott som

förekommit i de 25 fallen av varningar. Detta för att se om det gick att urskilja när det räcker med något enstaka brott för ett återkallande, jämfört med när det krävs uppåt nio brott för att föraren skall anses vara olämplig

I de två beslut där det framkom att ett brott begåtts mellan varning och återkallande var det misshandel respektive rattfylleri som chaufförerna dömts för. I ett av de fall där det krävdes tre brott efter varningen för att ett återkallande skulle ske var de brott som begåtts misshandel, försök till misshandel samt övergrepp i rättsak. I ett fall där det krävdes åtta brott innan återkallandet skedde var de brott som begåtts medhjälp till misshandel, stöld, snatteri, två rattfylleri, olovlig körning, narkotikabrott samt brott mot knivlagen. En av de förare som begått nio brott hade gjort sig skyldig till att två gånger ha underlåtit att föra in anteckningar i tidbok, förgripelse mot tjänsteman, ej medfört taxilegitimation, överskridelse av heldragen linje, fört fordon i körfält som anvisats för andra slag av fordon, hastighetsöverträdelse, felaktigt användande av ljuslyktor samt ej medfört körkort.

Under intervjun med Transportstyrelsen ställdes frågan om vilka brott som anses vara särskilt allvarliga att begå för att en taxichaufförs lämplighet skall ifrågasättas. T1 svarade att sexualbrott, narkotikabrott och rattfylleri är brott som det råder nolltolerans mot (intervju 120322, 29). Vid ett annat tillfälle i intervjun uttrycker sig T1 angående syftet med varningar:

-Sen kan man väl säga så här att varningen är ju bra på det sättet /---/ vi observerar den här chauffören /---/ alltså att vi har ju tittat på detta. Okej det är en varning denna gången, men det blir, det kommer ju ligga till last nästa gång...för då finns ju varningen i botten ju (intervju 120322, 26).

Kontentan av detta är att den statistiska analysen av varningarna har visat att förarna i besluten har begått allt från ett brott till nio brott mellan varningen och återkallandet av taxilegitimationen. Vidare visar dokumentanalysen att ett brott som ibland ensamt leder till ett återkallande, i andra fall kan begås i kombination med ett flertal andra brott innan återkallandet sker. I intervjun förklarade T1 att en utdelad varning ligger till last för en förare nästa gång personen begår ett brott.

7.5 Handläggarna och handläggningsprocessen

I intervjun framkom att T1 började som sektionschef för yrkestrafik på Transportstyrelsen den 1/1 2010. T2 har tidigare arbetat på länsstyrelsen där hon började 1965. År 1994 började hon arbeta med yrkestrafik. När frågor om yrkestrafik gick över från länsstyrelserna till Transportstyrelsen följde T2 med dit, och fortsatte således arbeta inom området. T2 berättade att hon inte har någon akademisk utbildning utan att hennes kompetens som handläggare bygger på erfarenhet. T1 tillade att många som tidigare arbetade med yrkestrafikfrågor på

länsstyrelserna följde med till Transportstyrelsen, där de fick samma arbetsuppgifter som tidigare (intervju 120322, 4). T2 och T1 förklarade att Transportstyrelsen har två anställda som är ekonomer som de rådfrågar när det gäller ekonomiprövningen, eftersom det nu finns ett krav på att Transportstyrelsen skall ha en auktoriserad revisor. T1:

-Det underlättar för oss därför det är dom som intygar att allting stämmer då ju /---/...då behöver vi liksom inte tänka på den frågan utan det får dom fixa (intervju 120322, 13).

Vidare förklarade T1 att de kan ta hjälp av en praxisgrupp när det gäller juridiska frågor. I den gruppen sitter utbildade jurister (intervju 120322, 21). Detta visar således att det inte finns något formellt krav på att personalen som arbetar med handläggning av yrkestrafikfrågor skall ha en akademisk utbildning. Däremot finns det utbildade jurister och ekonomer som handläggarna kan rådfråga vid behov.

T2 förklarade att handläggningen genomförs genom att varje handläggare tilldelas en siffra. T2s siffra är exempelvis fem, vilket innebär att hon blir tilldelad de ärenden där taxiförarens personnummer eller organisationsnummer slutar på fem. Vidare görs det på Transportstyrelsen sedan en tid tillbaka en uppdelning av ärendena, där man exempelvis handlägger utfärdanden av taxilegitimationer en veckodag, återkallanden en annan och så vidare. Detta för att det enligt T2 annars finns en risk att fastna i en viss typ av ärenden och därmed att andra ärenden skjuts upp och blir liggande:

-För det är ju lätt att hamna i ärenden och då blir det lite gamla ärenden kanske, det är ju det vi ska undvika (intervju 120322, 5).

I intervjun frågades T1 om han kunde berätta om handläggningen. Han förklarade att det alltid kommer att finnas en zon med personliga värderingar, men att denna zon inte får bli för stor, utan att målet är att den skall krympa för att få det så sakligt som möjligt (intervju 120322, 11). Vidare framgick att handläggarna skall göra en helhetsbedömning om huruvida förarens taxilegitimation skall återkallas. T1:

-Nu blir det klyschigt men det är det bästa sättet och det är ju att det ena fallet är inte det andra likt och så är det ju va /---/ Men som sagt var, allting har ju med människor att göra så att det är ju mänskliga handläggare, så att det, det är ju alltid en bedömning. Och det är ju ingen maskin som dömer utan.. Utan det är en människa som dömer och då kan det ju bli nyanser (intervju 120322, 25).

7.6 Omständigheter kring brottet

I intervjun ställdes frågan om det finns omständigheter kring ett brott som gör det mer allvarligt ur taxiförarsynpunkt. T1 svarade att alla brott som sker i tjänst anses allvarliga.

-Det är helt klart alltså, har det skett mot kund eller annan taxichaufför, då ser vi allvarligt på det /---/ alltså sådana, hela tiden sådana påverkar ju hela tiden. Har du haft kund i bilen, kört i 140 på en 70-väg, ja det påverkar, för då har man liksom åsidosatt passagerarens säkerhet /---/ och det är den som vi tittar på, ingenting annat (intervju 120322, 17).

I samband med detta tog T1 upp att de inte återkallar en taxilegitimation om någon har blivit dömd för misshandel i hemmet. Detta på grund av att kammarrättens praxis anger att misshandel i hemmet inte bör föranleda ett återkallande (intervju 120322, 27).

Frågan om domstolarnas sanktion ger en fingervisning för hur handläggarna skall bedöma ett ärende besvarade T1 genom att förklara att de läser i domskälen vad domstolen har kommit fram till. Ser de exempelvis att ett ringa misshandelsbrott har begåtts så ses det som ett förhållandevis rimligt brott, och detta föranleder därmed inget återkallande. Om det däremot är av normalgraden kanske det leder till ett återkallande beroende om omständigheterna gör att personen anses vara en olämplig taxiförare. I dessa fall försöker handläggarna urskilja vad som har hänt. Har personen slagit på underårig? Har han varit på fest? Har han varit berusad? T1 menar att allt sådant har betydelse för bedömningen om ett återkallande bör ske. De värderar omständigheterna kring brottet, och utgår från domstolens påföljd. T1 klargjorde dock att de inte lägger någon värdering i huruvida domstolens bedömning var rätt eller fel (intervju 120322, 28).

8 Analys

I nedanstående framställning analyseras de utvalda delar av resultatet som funnits relevanta för studiens syfte och frågeställning. Analysen presenteras utefter ett antal teman som har kunnat urskiljas ur resultaten.

8.1 Handläggarnas tolkning och implementering av rätten

I intervjun framkom att det inte finns något krav på att handläggarna på länsstyrelsen och Transportstyrelsen skall ha juridisk utbildning (intervju 120322, 4). Handläggarna kan enligt Lipsky (2010:3-4) ses som gräsrotsbyråkrater då de i sitt arbete integrerar med medborgare samt har befogenhet att utdela sanktioner. Gräsrotsbyråkraterna på länsstyrelsen och Transportstyrelsen implementerar YTL, propositioner samt praxis i sin myndighetsutövning när de återkallar taxilegitimationer. Den formella styrningen som YTL 5 kap. 6§ 1p utgör, är att inga chaufförer som har visat sig olämpliga genom brottslig gärning eller andra missförhållanden skall tjänstgöra i taxitrafik. Handläggarnas uppgift är således att återkalla taxilegitimationer när en chaufför inte längre uppfyller vandelsdelen.

Frågan är dock hur begreppet ”olämplig” tolkas av handläggarna. Vandelsprovningen bör sättas i relation till passagerarens krav på trygghet (prop. 1997/98:63, s. 91). Passagerarens trygghet under en taxifärd är således central vid bedömningen av huruvida en taxichaufför skall anses olämplig. Detta var något som även T1 bekräftade. Webers (Engdahl & Larsson, 2006:166) modell om den byråkratiska organisationen kräver att personalen har specialutbildning för att kunna hantera arbetsuppgifterna inom organisationen på ett förutsägbart, exakt och likartat sätt. Eftersom personalen på den myndighet som handlägger ärenden om återkallanden, inte har något krav på juridisk utbildning, är det möjligt att de tolkar begreppet ”olämplig” på olika sätt eftersom de inte är specialiserade inom juridik. Därmed finns det en risk att byråkraterna inte kan utföra sina uppgifter på ett förutsägbart, exakt och likartat sätt.

Fördelen med begreppet ”olämplig” är att YTL är möjlig att anpassa till många olika situationer. Nackdelen är dock att behovet av tolkning av lagen kan bli för stort för handläggarna att hantera eftersom de inte har en juridisk utbildning. Detta stämmer överens med Peczeniks (1986:16) syn på hur öppna lagar skapar många tolkningsalternativ.

Även Andenaes (1989:267) stödjer detta argument i sin studie där han menar lagarna är uppbyggda av ett visst språk för att användas av utbildade jurister. Det är tänkbart att handläggarna får problem med att tolka begreppet "olämplig" då lagen med största sannolikhet är skapad av jurister. Lagen kan därmed tänkas vara utformad utan hänsyn till handläggarnas eventuella oförmåga att tolka den på samma sätt som juristerna. Det är även möjligt att handläggarna på länsstyrelserna respektive Transportstyrelsen främst använder sig av det formalistiska resonemanget som enligt Graver (1988:50) används av professioner med brist på juridisk färdighet. När YTL skall tolkas och implementeras är det tänkbart att handläggarna ställs inför problem eftersom begreppet "olämplig" är svårtolkat. En jurist hade med sitt utvärderande resonemang förmodligen kunnat avväga situationen, då de har tränats i detta och har erfarenhet av lagtolkning. Handläggaren besitter förmodligen inte denna förmåga, och då öppnar detta upp för mer subjektiva tolkningar av begreppet.

Det finns utrymme för en rättstillämpning som inte är traditionellt judiciell på myndigheter där de som tillämpar lagen inte främst utgörs av utbildade jurister (Andenaes i Mathiesen, 2005:212ff). Därmed är det troligt att detta öppnar upp för en egen rättskultur på den myndighet som handlägger ärenden om återkallanden av taxilegitimationer på grund av brott. Inom denna rättskultur kan andra faktorer som exempelvis stress och personliga värderingar väga tyngre än lagen. T1:

-Men som sagt var, allting har ju med människor att göra så att det är ju mänskliga handläggare, så att det, det är ju alltid en bedömning. Och det är ju ingen maskin som dömer utan.. Utan det är en människa som dömer och då kan det ju bli nyanser (intervju 120322, 25).

Med ovanstående citat bekräftar T1 att det alltid kommer finnas en zon med personliga värderingar när besluten skall fattas. Denna zon verkar med tanke på det som nu nämnts kunna bli särskilt stor när handläggarna saknar juridisk utbildning. Vidare menar han att det är viktigt att krympa zonen, vilket Transportstyrelsen arbetar med genom att använda handledningsinstruktioner och praxis som vägledning vid beslutsfattandet. Anledningen till att det är av stor vikt att krympa zonen är förmodligen det faktum att byråkratiska organisationer skall bygga på att samtliga arbetsuppgifter genomförs på ett likartat, exakt och förutsägbart vis (Weber i Engdahl och Larsson, 2006:166). Byråkrater skall strikt följa de regler som råder (Weber, 2006:163). Vidare menar Merton i Engdahl och Larsson (2006:167) att byråkratins syfte är att garantera att individerna inte handlar efter eget bevåg och att deras åsikter inte skall uttryckas.

Resultatet tyder sammantaget på att det strävas efter en enhetlig tolkning på Transportstyrelsen då handläggarna använder sig av rådande praxis och handledningsinstruktioner vid implementering av YTL. Den praxis och de handledningsinstruktioner som handläggarna skall följa kan ses som en typ av "förhandstolkning" som enligt Brinkmann och Eckhoff i Mathiesen (2005:210) används av byråkrater på myndigheter.

För att koppla ovanstående till vilka faktorer som kan påverka beslutsfattandet, vid återkallandet av taxilegitimationer är faktorer som kan urskiljas härav formell styrning i form av lagen, propositioner samt praxis. Lagen bestämmer hur handläggarna skall döma, propositionerna vägleder vid tolkandet av denna lag. Praxis och handledningsinstruktioner används för att krympa gråzonen och göra det så enkelt som möjligt för att undvika subjektiva tolkningar av begreppet olämplig.

Vidare kan detta sättas i förhållande till frågan om i vilken utsträckning den byråkratiska handläggningen om återkallanden av taxilegitimationer uppfyller likhetsprincipen. Resultatet tyder på att handledningsinstruktionerna och praxisgruppen är ett försök att uppfylla principen eftersom syftet med detta är att främja en enhetlig rättstillämpning. När praxis och handledningsinstruktioner saknas lämnar det dock utrymme för subjektiva tolkningar av begreppet olämplig, vilket är problematiskt.

8.2 Arbetsbelastning

En gräsrotsbyråkrats arbete karaktäriseras enligt Lipsky (2010:14-15) av komplexa uppgifter där det måste tas hänsyn till regler, riktlinjer och instruktioner. Hög arbetsbelastning kräver att gräsrotsbyråkraten måste göra bedömningar och fatta beslut i ett stort antal frågor varje dag. Detta innebär att byråkraterna måste skapa genvägar i sitt arbete för att kunna hantera situationen (Lipsky, 2010:18).

Med detta som utgångspunkt är det tänkbart att handläggarna på länsstyrelsens tid, i de små länen som hade få ärenden att hantera, hade svårt att sätta sig in i de regler, riktlinjer och instruktioner som gäller för när en chaufför skall anses vara olämplig. Detta bidrog möjligen till att det även svårt att lära sig den praxis som myndigheten hade att följa. Till följd därav kunde det skapas svårigheter att klara av den komplexa uppgift som ett återkallande faktiskt innebär. T1:

-Man kan inte vara uppdaterad i allting /---/ Inte i praxis eller nånting eh i dom delarna det är inte så jäkla lätt då (intervju 120322, 12).

De handläggare som istället arbetade i storstadsregionerna utsattes sannolikt för andra problem i form av hög arbetsbelastning. Det är då möjligt att dessa handläggare skapade genvägar genom att inte göra en fullgod helhetsbedömning av de brott som begåtts, eftersom de skulle hinna med många beslut på kort tid.

Ovanstående resultat tyder på att handläggarna på länsstyrelserna hade problem med att uppnå enhetliga beslut då de arbetade under olika förutsättningar. Detta kan kopplas till den studie som Andenaes i Mathiesen (2005:214) utfört. I studien

framkom att förhållanden gällande arbetsbelastning kan skilja sig mycket mellan en storstad och landsbygden. Han menar att detta förmodligen sprider sig till själva beslutsprocessen. Enligt det som framkommit av intervjun med T1 kan detta tänkas varit en omständighet som drabbade länsstyrelserna och att besluten gällande taxilegitimationer skiljde sig mellan olika delar av Sverige.

Enligt likhetsprincipen skall alla fall behandlas lika. Resultatet tyder på att det under länsstyrelsernas regim har varit svårt att uppfylla likhetsprincipen utifrån det faktum att bedömningen skall se likadan ut från norr till söder. Övergången till Transportstyrelsen kan således ses som ett försök att skapa en jämn ärendehantering och därmed att förbättra förutsättningarna för att likhetsprincipen skall kunna uppfyllas. Detta syfte med övergången bekräftas även av PM ”Tillsynen av yrkestrafiken på väg- en förstudie” (2010:9) där förslaget till övergången motiverades med att en samlad myndighet skulle kunna bedriva arbetet mer enhetligt och effektivt.

Vidare kan detta resultat besvara frågan om vilka faktorer som påverkar den byråkratiska handläggningen. Arbetsbelastning är här en central faktor eftersom både hög och låg sådan kan påverka handläggningen. Resultatet kan även härledas till frågan om hur handläggningen för att återkalla taxilegitimationer på grund av brott ändrats sedan Transportstyrelsen tog över ansvaret från länsstyrelserna år 2010. Denna har förändrats på så sätt att ärendehantering har fått en jämnare spridning i landet och därmed att det arbetas för att likhetsprincipen med större sannolikhet kan uppfyllas.

8.3 Beslutens utformning

I resultatet framkom att det hänvisades till förarbeten totalt 98 gånger i de 53 beslut som är granskade då länsstyrelsen hade ansvaret för handläggningen av återkallanden av taxilegitimationer. Bland de granskade beslut som är från Transportstyrelsens regim, hade antalet hänvisningar minskat till totalt nio stycken i de 53 besluten. Enligt T1 är anledningen till att Transportstyrelsen knappt hänvisar till propositioner att det har införts en grupp som arbetar med mallar för hur besluten skall se ut (intervju 120322, 21).

-Ja för vi försöker göra precis så vi får enhetlighet då. Mallar till exempel. Hur skriver vi så att det blir så lika som möjligt? Det ska inte se mer annorlunda ut uppe i norr än vad det gör här. Visst kan man skriva i lite, men ändå skriver vi i så mycket som möjligt i mallarna (intervju 120322, 21).

Syftet med att skapa enkla mallar för att uppnå enhetliga beslut utan överflödigt text kan vara ett tecken på att Transportstyrelsen strävar efter att upprätthålla en byråkratisk organisation. Enligt Weber i Engdahl och Larsson (2006:166) är en av de faktorer som kännetecknar byråkratin fasta och reglerade kompetensområden,

vilket innebär att var byråkrat har sitt eget ansvarsområde och skall undvika att beblanda sig med andra uppgifter. Vidare liknar han byråkratin vid en pyramid, där det finns en tydlig hierarki och de högre ställningarna styr de lägre. Det är tänkbart att mallarna som används på Transportstyrelsen är skapade av högt uppsatta byråkrater på myndigheterna, för att handläggarna inte skall ges möjlighet att fatta beslut på egen hand. Dessutom lämnar mallarna få möjligheter att beblanda sig i arbetsuppgifter som inte tillhör handläggarna. De behöver således inte fundera över beslutens disposition utan ska fylla i de mallar som är utformade.

Vidare är införandet av mallar ett tecken på att Transportstyrelsen arbetar för att deras handläggare skall kunna hantera den komplexitet som det innebär att utforma ett beslut om återkallande. Lipsky (2010:83) menar att människor i sin vardag försöker förenkla uppgifter de ställs inför. De strukturerar miljön så att uppgifter blir mer bekanta och mindre unika. Rutiner och förenklingar hjälper oss att hantera komplexiteten som många uppgifter präglas av (Lipsky, 2010:29). Då gräsrotsbyråkraterna på myndigheterna ställs inför komplexa bedömningar, samt som ovan nämnt saknar juridisk utbildning, är det möjligt att mallarna är ett sätt att skapa rutiner och förenklingar i handläggarnas arbete.

För att koppla ovanstående till uppsatsens syfte så visar minskningen av hänvisningar till propositioner på att handläggningen av besluten har ändrats i detta avseende sedan Transportstyrelsen tog över ansvaret från länsstyrelsen. Vidare tyder minskningen av hänvisningar på att Transportstyrelsen arbetar för att förbättra uppfyllnaden av likhetsprincipen, i det avseende att de arbetar för att alla beslut skall vara likadant utformade. Att använda mallar för att förbättra likhetsprincipen har dock enbart den effekt att besluten ser likadana ut utseendemässigt.

Arbetet för att förbättra uppfyllnaden av likhetsprincipen på denna punkt kan ses som en strävan efter ökad rättssäkerhet, eftersom likhetsprincipen utgör en del av den. Dock finns det en annan aspekt av rättsäkerheten som enligt Peczeniks definition kan missgynnas av reduceringen av hänvisningar till förarbeten. Enligt Peczenik (1986:18) är det inte tillräckligt att en auktoritet tolkar en lag för att avkunna en dom, den måste även motiveras. Han menar att auktoriteten måste underbygga sina beslut så att medborgaren får en motivering till avgörandet. Lipsky (2010:9) framhåller att gräsrotsbyråkrater har stor inverkan på människors liv, eftersom det är dessa personer som utdelar förmåner och sanktioner till medborgare. Han menar att utnämna någon till exempelvis ”brottsling” påverkar dennes sociala relationer till andra människor samt personens självkänsla.

Besluten om återkallanden är inte bokstavligen domar, men det är beslut om sanktioner som delas ut av auktoriteter, vilket gör Peczeniks syn på motiverade domar som en del av rättsäkerheten applicerbar på resultatet. Reduceringen av hänvisningar till propositioner i besluten om återkallanden skulle kunna ses som en nackdel för rättssäkerheten eftersom föraren därmed får ett mer bristfälligt

motiverat beslut. Ett återkallande har förmodligen en stor inverkan på en taxichaufförs liv och självkänsla, och därför är det troligt att denna förväntar sig ett välmotiverat beslut.

Slutligen finns det således både för- och nackdelar med att använda sig av dessa mallar. Eftersom mallarna syftar till att vara så enkla som möjligt och skapa lika beslut, kan det ses som gynnande för likhetsprincipens uppfyllnad eftersom besluten således rent utseendemässigt får ett mer enhetligt utseende. Å andra sidan kan mallarna, då de innehåller färre hänvisningar till förarbeten, ses som negativa för rättssäkerheten eftersom föraren på så sätt får ett mindre motiverat beslut.

8.4 Påföljden varning

I de 106 beslut som granskats framkom att 25 av förarna innan återkallandet tilldelats en varning. Av dessa 25 varningar som det hänvisades till var åtta från länsstyrelsens regim 2008 och åtta från länsstyrelsens regim 2009. År 2010 när Transportstyrelsen hade tagit över besluten förekom enbart en hänvisning till varning. År 2011 förekom återigen åtta stycken hänvisningar till varningar.

Den statistiska analysen visade att förarna i de flesta fall där varning föregått ett återkallande begått ett flertal brott mellan varningen och återkallandet. T1 menade att en varning ligger till last för en förare nästa gång denne begår ett brott. De brott som enligt T1 anses vara särskilt allvarliga för att skada en förares lämplighet är sexualbrott, narkotikabrott samt rattfylleri. Mot dessa råder det nolltolerans (intervju 120322, 29). I proposition ”Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken” (1993/94:168, 41) framgår att brott mot person och mer allvarliga tillgreppsbrott skall leda till att föraren bedöms olämplig.

Dokumentanalysen visade att i de två fall där enbart ett brott begåtts mellan varning och återkallande, var det misshandel respektive rattfylleri som förarna dömts för. Detta tyder på att nolltoleransen här har beaktats. I övriga 23 beslut där varning föregått återkallandet hade mer än ett brott begåtts, och i flera av dessa fall hade dessutom något av de brott som faller inom ramen för nolltolerans begåtts. Exempelvis visade det sig att rattfylleri och narkotikabrott begåtts i kombination med andra brott innan chauffören bedömts vara olämplig enligt YTL av handläggarna (se bilaga 3). Detta överensstämmer inte med T1s utläggning där han hävdade att de förare som varnats är under extra tillsyn samt att varningen kommer att ligga föraren till last vid nästa tillfälle. En varning skall enligt T1 vara en faktor som påverkar handläggningen, eftersom den skall göra att ett beslut om återkallande fattas snabbare vid det tillfälle en förare begår sitt nästa brott. Dokumentanalysen och den statistiska analysen visar dock att det kan begås upp till nio brott efter att varning utdelats och återkallande sker. Det verkar således

finnas en diskrepans mellan målet med YTL, att inga olämpliga förare skall köra taxi, och hur handläggningen uppfyller detta mål.

Lipsky (2010:14-15) hävdar att det kan finnas regler i en gräsrotsbyråkrats arbete som är omfattande och motsägelsefulla. Dessutom är reglerna i ständig förändring på många myndigheter. Det är möjligt att det finns så många regler som handläggarna skall följa att de inte hinner beakta samtliga faktorer som skall påverka en handläggning. Regeln är enligt T1 att en varning skall ligga föraren till last om ett nytt brott begås. Dock visar det resultat som framkommit tendenser som motsäger ett snabbare återkallande, eftersom det visade sig att en chaufför kan begå upp till nio brott efter en varning, innan steget till ett återkallande tas.

Vidare kan det diskuteras i vilken utsträckning handläggningen av återkallanden som föregåtts av varning uppfyller likhetsprincipen. Ett nolltoleransbrott som rattfylleri av normalgraden kan i vissa fall ensamt leda till ett återkallande, medan rattfylleri av normalgraden i andra fall har visat sig kunna begås tillsammans med exempelvis narkotikabrott, vilket även det är ett brott som faller inom ramen för nolltolerans. Detta tyder på att samma typ av brott inte alltid bedöms lika. Å andra sidan har det i uppsatsen inte granskats domskäl från exempelvis tingsrätten, vilket handläggarna förutsätts ha gjort. Därmed kan det finnas omständigheter som har gjort att handläggarna har avvaktat med ett återkallande som vi inte har tagit del av. Huruvida likhetsprincipen är uppfylld eller inte är således inte uppenbart. Utifrån vad som ovan har framkommit är det dock mycket som tyder på att den inte uppfylls tillräckligt i detta avseende.

8.5 Omständigheter kring brottet

Enligt T1 är det passagerarens säkerhet som handläggarna skall beakta vid en bedömning av förarens lämplighet. Om passagerarens säkerhet har riskerats genom att föraren exempelvis har begått ett brott mot kund, eller har kört för fort när en kund har suttit i bilen är detta således särskilt allvarliga omständigheter (intervju 120322, 17). En omständighet som däremot gör att föraren inte bör betraktas som olämplig är om han har gjort sig skyldig till en misshandel i hemmet (intervju 120322, 27). Enligt Lipsky (2010:40) arbetar gräsrotsbyråkraterna ofta mot mål som är i konflikt med varandra och är tvetydiga. Dessutom tenderar offentliga myndigheter att ha för idealiserande mål som är komplicerade att arbeta mot. Det kan möjligtvis vara så att målet ”passagerarens säkerhet”, som T1 nämnde, är svårt att arbeta mot då det är ett begrepp som kan innefatta många aspekter. Det måste vara en svår uppgift för handläggaren att avgöra när passagerarens säkerhet inte längre är uppfylld.

Resultatet visade även att Transportstyrelsen studerar domskälen för att se vilka omständigheter som har föranlett förarens dom. De ser till faktorer som huruvida

brottet var ringa eller grovt, om personen hade slagit på minderårig, om personen hade varit berusad och så vidare. T1 menade att alla sådana faktorer har betydelse vid en helhetsbedömning (intervju 120322, 16).

Det har tidigare i analysen framkommit att Transportstyrelsen använder sig av handledningsinstruktioner och praxis, vilket kan ses som en typ av förhandstolkning. Eftersom det finns många omständigheter kring ett brott, och således många faktorer att beakta vid en bedömning om ett återkallande, kan dock dessa förhandstolkningar bli problematiska att följa. En förhandstolkning kan inte förväntas innehålla samtliga faktorer som funnits vid varje unikt brott, och därmed riskerar en förhandstolkning att ske på bekostnad av helhetsbedömningen. Detta skulle kunna leda till att handläggaren antingen tvingas bortse från vissa händelser i ett fall för att kunna följa förhandstolkningen, eller att handläggaren måste lägga in sina egna värderingar i huruvida de omständigheter som inte anges i någon förhandstolkning skall utgöra försvårande eller förmildrande omständigheter. Att det förekommer förhandstolkningar på myndigheter framhålls av Brinkmann och Eckhoff i Mathiesen (2005:210). Dessa kan leda till standardiserade beslut och massavgöranden.

I förhållande till uppsatsens syfte har det härmed gått att urskilja faktorer i form av omständigheter kring brottet som påverkar den byråkratiska handläggningen. Målet är att passagerarnas säkerhet skall sättas främst, och därför anses brott som begåtts i tjänst som särskilt allvarliga. Vidare har det framkommit att handläggarna studerar domskälen för att kunna göra helhetsbedömningar. Här tittar de på faktorer som om personen varit berusad samt om brottet är ringa eller grovt. Det finns dock tecken på att det är svårt att beakta samtliga omständigheter från helhetsbedömningen, eftersom förhandstolkningarna inte kan förväntas täcka in alla faktorer.

8.6 2010 – Ett år som utmärker sig

Det är noterbart att resultatet visade att år 2010 på fyra punkter skiljde sig från de övriga åren. En skillnad som framkom var att det år 2010 inte förekom någon hänvisning till förarbeten. Under 2008 och 2009 hänvisades till propositioner totalt 98 gånger. Under Transportstyrelsens regim hänvisades det till propositioner totalt nio gånger under 2011.

Ytterligare en avvikelse var att det saknades information om vilken påföljd i domstol föraren fått i sex av besluten år 2010, trots att det fanns en lagakraftvunnen dom. Under 2011 saknades denna information i tre beslut och under år 2008-2009 saknades information om detta i ett beslut vardera. Den tredje skillnaden som framkom för år 2010 var att det enbart hänvisades till en varning i besluten. Under de tre andra granskade åren hänvisades det till varningar i åtta av

besluten för vardera år. Vidare var en skillnad som nämnades i metodkapitlet att det år 2010 inte togs lika många beslut om återkallanden. Det togs 22 beslut om återkallande år 2010, vilket var en lägre siffra än de övriga åren som granskats.

En möjlig förklaring till att det år 2010 skiljde sig på dessa punkter är att detta var året som Transportstyrelsen tog över ansvaret för yrkestrafiken. Detta stöds av PM:et ”Tillsynen av yrkestrafiken på väg- en förstudie” (2010:9) där det framkom att när Transportstyrelsen inrättades år 2009 och fick ta över ansvaret för vägtrafikområdet från länsstyrelserna så bedrevs deras arbete på en miniminivå. Detta förklarades med att den omfattande etableringen samt de nödvändiga förberedelserna inför övergången gjorde att arbetsbelastning var hög under det första året, och därmed var Transportstyrelsen tvungna att bedriva arbetet på en miniminivå. Det är möjligt att när de år 2010 även fick ta över ansvaret för yrkestrafikområdet fick ytterligare arbetsbelastning eftersom övergången av detta ansvar förmodligen lett till ännu fler förberedelser. Därför är det troligt att Transportstyrelsen även år 2010 tvingades bedriva arbetet på en miniminivå på grund av de organisatoriska förhållandena.

Ovanstående visar på en skillnad mellan länsstyrelserna och Transportstyrelsen i den bemärkelsen att resultatet från år 2010 pekar på att arbetet detta år kan ha bedrivits på en miniminivå. Dock verkar Transportstyrelsen år 2011 ha kommit ikapp med de nya etableringarna. Detta tyder på att arbetsbelastningen under 2010 är en faktor som kan ha påverkat den byråkratiska handläggningen. Om detta är fallet är det även rimligt att likhetsprincipen inte har kunnat uppfyllas i den utsträckning som är önskvärt. Eftersom tillsyn av yrkestrafik på väg samt återkallanden av taxiförarlegitimationer är komplexa uppgifter kan det tänkas att Transportstyrelsen år 2010 inte hann sätta sig in i ärendena i samma utsträckning som övriga år, vilket kan ha påverkat beslutsfattandet negativt. Eftersom något färre beslut, 22 stycken, har granskats från år 2010 är det möjligt att detta är en faktor som i viss mån kan ha bidragit till att färre hänvisningar till propositioner och varningar har kunnat urskiljas. Det förklarar dock inte att det saknas information om påföljd i domstol i fler av besluten detta år. Införandet av mallar för hur besluten skall se ut som skedde när Transportstyrelsen tog över kan vara en förklaring till reduceringen av hänvisningar till förarbeten år 2010. Det går dock att ifrågasätta hur det kan komma sig att hänvisningarna återigen förekom (dock i färre omfattning) år 2011.

9 Sammanfattande diskussion

Denna uppsats har visat att myndigheterna som ansvarar för återkallanden av taxilegitimationer, tidigare länsstyrelserna och idag Transportstyrelsen, agerar efter en byråkratisk ordning. Detta innebär att det finns tydliga rättsliga normer, regler och riktlinjer som de skall följa, samt att byråkraterna har befogenhet att utföra myndighetsutövning mot medborgarna. Den formella styrningen på myndigheterna består främst av YTL. Vidare har "olämplighetsbegreppet" visat sig vara det centrala elementet vid bedömningen om huruvida en förare skall få sin taxilegitimation återkallad efter att ha begått ett brott. Vi har här funnit tendenser som visar att det kan uppstå problematik när lagen skall implementeras av byråkrater utan juridisk utbildning. Detta eftersom begreppet är vagt och kräver en viss utvärdering, som kan vara svår för en ickejurist att genomföra. När detta begrepp skall tolkas är risken därmed stor att handläggarnas subjektiva värderingar tar plats. Det skulle även kunna vara så att det råder samma värderingar hos handläggarna, men att de uppfattar den formella och informella styrningen på olika sätt, vilket även detta kan resultera i olika bedömningar. Detta skulle kunna påverka möjligheten att uppfylla strävan efter en enhetlig rättstillämpning, och därmed likhetsprincipen.

Det verkar dock som att Transportstyrelsen arbetar för att förbättra uppfyllnaden av likhetsprincipen, samt för att krympa den zon med personliga värderingar som existerar på myndigheten. Genom handledningsinstruktioner i form av praxis samt mallar försöker de i en byråkratisk anda att skapa så enhetliga beslut som möjligt. Så länge praxis finns för hur ett visst fall med vissa typer av omständigheter skall bedömas, torde det inte vara några problem för handläggarna att ta ställning. Handläggaren skall göra en helhetsbedömning där denne ser till samtliga omständigheter kring brottet. Detta eftersom inget ärende är det andra likt. Det är svårt, om inte omöjligt, att utarbeta praxis för samtliga kombinationer av omständigheter som kan förekomma eftersom det inte är sällan föraren begått flera brott.

Vi har en ambivalent inställning till mallarna som används av Transportstyrelsen. Fördelen med dem är att besluten får en mer enhetlig utformning vilket främjar likhetsprincipen. Samtidigt finns det i dessa mallar inget utrymme att motivera besluten med hjälp av förarbeten, vilket måste ses som en nackdel för föraren som har rätt till, och med största sannolikhet förväntar sig ett väl motiverat återkallande.

Ett resultat som är intressant ur ett rättssociologiskt perspektiv är att det verkar råda diskrepans mellan målet med YTL, att inga olämpliga förare skall köra taxi,

och hur det ser ut i praktiken. T1 framhävde att en varning skall ligga till last för en chaufför nästa gång han begår ett brott och att steget till ett återkallande därmed skall tas snabbare. Detta motsäger det empirin har visat eftersom det endast i två av fallen har räckt med ett brott efter varningen för att ett återkallande skall ske. Det verkar även som att implementeringen av YTL har skett på olika sätt av handläggarna, eftersom det finns beslut där föraren har kunnat begå mellan ett och nio brott efter varning och innan legitimationen har återkallats. En chaufför som har begått nio brott efter en varning kan, enligt vår synpunkt, inte anses vara lämplig.

Arbetsbelastning har visat sig vara en central faktor som påverkar den byråkratiska handläggningen på myndigheterna. Det är mycket som tyder på att år 2010 präglades av hög arbetsbelastning och därmed att de skillnader som kunde urskiljas i besluten detta år var en effekt av övergången från länsstyrelserna till Transportstyrelsen som skedde detta år. I slutändan är det dock troligt att övergången till en enda myndighet är positiv, eftersom ärendehantering och arbetsbelastningen på så sätt blir mer jämn. Detta ökar möjligheterna för likhetsprincipen att uppfyllas.

Resultaten visar att övergången från länsstyrelserna till Transportstyrelsen har gjorts med goda intentioner där syftet var att skapa enhetlighet från norr till söder i Sverige. Problemet med att handläggarna som implementerar YTL de facto inte är utbildade jurister kvarstår dock. Detta är en svår nöt att knäcka, eftersom begreppet ”olämplig” måste kvarstå. Det är inte rimligt att i lagtext ange alla de brott som gör att en taxilegitimation bör återkallas, och därför krävs ett öppet begrepp. Att arbeta efter mallar som Transportstyrelsen gör har förvisso den effekt att besluten är lika till utformningen i den bemärkelsen att de undviker överflödigt text. Mallarna begränsar dessutom handläggarnas möjligheter att fylla i egen information. Dock kvarstår det djupgående problemet – vilket är just att tolka begreppet ”olämplig”. Vi kan inte finna någon annan lösning än att de måste fortsätta arbeta med praxis och handledningsinstruktioner. Ju mer sådan vägledning det finns, desto mindre utrymme för subjektiva bedömningar. Kanske bör man även införa någon typ av juridisk internutbildning så att handläggarna med större sannolikhet tolkar lagen på det sätt som juristerna vid utformningen av lagen avsett.

Avslutningsvis är det angeläget att fortsätta att beforska detta område, då det precis som T1 nämnde i slutskedet av intervjun, knappt görs några studier kring denna myndighet. Eftersom Transportstyrelsens etablering som myndighet är så pass ny är det troligt att de beslut vi har granskat från 2010-2011 är påverkade av detta. Det hade därför varit intressant att göra en replikering av studien i framtiden, för att se hur tillsynen för yrkestrafik på väg bedrivs när Transportstyrelsen har hunnit komma in i alla rutiner. Ytterligare ett förslag till fortsatt forskning är att studera beslut om återkallanden som har överklagats av förare till förvaltningsrätten. Här befinner sig en annan profession, nämligen jurister, vilka vi många gånger nämnt i uppsatsen förmodligen har ett annat sätt att

resonera kring ett återkallande. Därför hade det varit intressant att se vilka bedömningar de gör.

10 Referenser

Litteratur

Andenaes, Kristian (1989) The law and the Nonlegal Professionals: On Decision-Making by Medical Doctors and Social Workers. *International Journal of Law and Psychiatry*. Vol. 12 263-274

Baier, Matthias; Svensson, Måns (2009) *Om normer*. Malmö: Liber AB

Barrett, Susan; Fudge, Colin (1981) *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen & Co

Bryman, Alan (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Djurfeldt, Göran; Larsson, Rolf; Stjärnhagen, Ola (2010) *Statistisk Verktygslåda – Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur AB

Engdahl, Oskar; Larsson, Bengt (2006) *Sociologiska perspektiv. Grundläggande begrepp och teorier*. Lund: Studentlitteratur AB

Esiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Karin (2007) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik

Hydén, Håkan (1998) *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Sociologiska institutionen

Hydén, Håkan (2002) *Normvetenskap*. Lund: Sociologiska institutionen

Graver, Hans Petter (1988) Norms and decisions. *Stockholm Institute for Scandinavian Law*. Vol. 32, p. 47-67

Körner, Svante; Wahlgren, Lars (2002) *Praktisk statistik*. Hungary: Studentlitteratur AB

Lantz, Annika (2007) *Intervjumetodik*. Poland: Studentlitteratur AB

Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy – the dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage foundation

Mathiesen, Thomas (2005) *Rätten i samhället. En introduktion till rättssociologin*.
Lund: Studentlitteratur AB

Peczenik, Aleksander (1986) *Rätten och förnuftet*. Lund: Studentlitteratur AB

Rothstein, Bo (2006) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS förlag

Trost, Jan (2007) *Enkätboken*. Lund: Studentlitteratur AB

Offentligt tryck

Proposition 1993/94:168. *Ökad tillsyn av den yrkesmässiga trafiken*.
Kommunikationsdepartementet

Proposition 1997/98:63. *En reformerad yrkestrafiklagstiftning*.
Näringsdepartementet

SOU 1999:60. *Kundvänligare taxi. Betänkande av 1998 års Taxiutredning*.
Näringsdepartementet

PM (2010) *Tillsynen av yrkestrafiken på väg – en förstudie*.
Trafikutskottet

Elektroniska källor

Nationalencyklopedins hemsida, ordlista, hämtad 16 maj 2012
URL <http://www.ne.se/lang/prejudikat>

Nationalencyklopedins hemsida, ordlista, hämtad 23 maj 2012
URL <http://www.ne.se/lang/styrning/317851>

Bilaga 1 Printscreen på kategorisering av beslut

Empiri - Microsoft Excel (Product Activation Failed)

1	A	B	C	D	E	F	G	H
1	Diarienummer	Datum	Kön	Brott	Påföljd domstol	Beslutsgrundande skäl LÄNS	Längd för indraget leg	Utfärdad varning
2								
3			Man	Ring narkotikabrott x 2	Dagsböter 6000 SEK	5 kap. 6§ pkt 1 YTL	3 år enligt 5 kap. 7§ YTL	
4				Rattfylleri		Prop 1993/94:168		
5								
6			Man	Grovt rattfylleri	Framgår ej	5 kap. 6§ pkt 1 YTL	3 år enligt 5 kap. 7§ YTL	
7						1993/94:168 s. 41		
8								
9			Man	Trafikbrott, fortkörning	Penningböter 4000 SEK	5 kap. 6§ pkt 1 YTL	3 år enligt 5 kap. 7§ YTL	Varning för trafikföreteelse f
10				Trafikbrott, stopplik	Penningböter 2500 SEK	Prop 1997/98:63 s.91		5 kap. 6§ YTL
11								
12			Man	Medhjälp till misshandel	Skyddsåsyn	5 kap. 6§ pkt 1 YTL	5 år enligt 5 kap. 7§ YTL + måste	Varning för trafikföreteelse
13				Stöld	Dagsböter 5000 SEK	Prop 1997/98:63 s.91	styrka att han är lämplig	hastighetsöverträdelse
14				Snatteri	Dagsböter 8000 SEK	Förarb. prop 1992/93:189		
15				Rattfylleri x 2				
16				Olovlig körning				
17				Narkotikabrott				
18				Brott mot knivlagen				
19								
20			Man	Grov misshandel	1 års fängelse	5 kap. 6§ pkt 1 YTL	5 år enligt 5 kap. 7§ YTL + måste	
21						Prop 1993/94:168 s. 41	styrka att han är lämplig	
22						Prop 1997/98:63 s. 91		
23						Prop 1992/93:189		
24								
25			Man	Kört personbil gågata stortorg malmö	Penningböter 1000 SEK	5 kap. 6§ pkt 1 YTL	3 år enligt 5 kap. 7§ YTL	
26				Odubbade däck x 2	Penningböter 600 SEK	Prop 1997/98:63 s. 69		
27				Fordon mot otillåten fordonstrafik	Penningböter 600 SEK	Prop 1993/94:168		
28				Ej blinkat ut vid vägkant x 2	Penningböter 600 SEK			
29				Ej använt bilbälte x 3	Penningböter 600 SEK			
30				Ej anpassat avstånd till framförvarande fordon	Penningböter 400 SEK			
31					Penningböter 800 SEK			
32				Underlåtit att medföra tidbok	Penningböter 600 SEK			

Ready | LÄNS, SYD 2008 | LÄNS, SYD 2009 | TRNSTY, SYD 2010 | TRNSTY, SYD 2011 | 80% | 13:24 | 2012-06-02

Tema 1: Bakgrund

- Vad har du/ni för utbildning?
- Hur ser en typisk arbetsdag ut?
- Hur länge har du/ni arbetat med yrkestrafik?

Tema 2: Övergången från länsstyrelsen till Transportstyrelsen 2010

- Vad var det huvudsakliga syftet med övergången från länsstyrelserna till Transportstyrelsen? Finns det något styrdokument för detta?
- Är det någon skillnad i handlägningsprocessen sedan beslutsfrågorna togs över?
- Är det samma personer som är handläggare?

Tema 3: Hur går processen till?

- Hur behandlas ett ärende från att personen har blivit dömd i domstol? Är det domstolen skyldighet att skicka alla beslut?
- Sker handläggningen i anslutning till att dom fattats? Har ni några riktlinjer för hur lång tid handläggningen får ta?
- Gäller alla beslut om återkallande som tagits omgående?
- Vad händer med ett färdigt beslut? Finns det något lagligt hinder att sprida beslutet till någon annan än chauffören?
- Vad är det för information som ligger till grund för besluten?
- Vad händer när återkallningstiden är färdig? Måste chauffören genomgå något slags test för att få tillbaka legitimationen?
- Finns det några generella riktlinjer för vad som krävs för att en legitimation skall bli indragen?

Tema 4: Fokus kring våra forskningsfrågor

- Vår studie behandlar ämnet rättssäkerhet i form av principerna om proportionalitet och likhet. Hur förhåller ni er till principen om proportionalitet, det vill säga att den skada som personen drabbas av genom åtgärden står i proportion till den nytta den gör för samhället i ert arbete?
- Hur förhåller ni er till principen om likhet, det vill säga att lika gärningar skall bedömas lika?
- Under vilka förhållanden ges en varning istället för en återkallelse?
- Efter att en varning utdelats, varför kan en person fortsätta begå flera brott innan legitimationen återkallas? Hur stor roll spelar det för återkallningstiden om personen fått en varning innan?
- Hur ser ni på upprepad brottslighet?
- Vi har observerat att besluten inte är lika utförliga som de var när länsstyrelsen tog dem i form av färre hänvisningar till propositioner. Vad beror detta på? Använder man inte dessa propositioner längre?
- Ser ni värre på någon typ av brottslighet när det gäller lämplighet som taxiförare? Av vilken anledning?
- Ger domstolens sanktioner för brottet en fingervisning när ni återkallar en taxilegitimation?
- Har ni någon egen praxis som ni beaktar för att döma likartat?
- Om chauffören vars leg dras in i domstol dömts till fängelse, räknas indragningstiden av leget från det datum som beslutet tas?
- Tar man hänsyn till att det är personens yrke när indragningstiden bestäms?

Bilaga 3 Brotts som begåtts mellan varning och återkallande

Länsstyrelsen 2008

Varning 1	Varning 2	Varning 3	Varning 4	Varning 5-6*	Varning 7	Varning 8
Fortkörning	Medhjälp till misshandel	Misshandel	Fortkörning	Underlåtenhet att föra anteckningar i tidbok x 2	Rattfylleri x 2	Misshandel
Ej iakttagit stopplik	Stöld	Försök till misshandel	Fört fordon mot rött ljus	Kört i förbjuden riktning med motordrivet fordon		
	Snatteri	Övergrip i rättssak	Grov vårdslöshet i trafik	Underlåtenhet att under färd medföra tidbok		
	Rattfylleri x 2			Fortkörning		
	Olovlig körning			Bokföringsbrott		
	Narkotikabrott					
	Brott mot knivlagen					

Länsstyrelsen 2009

Varning 1	Varning 2	Varning 3	Varning 4	Varning 5	Varning 6	Varning 7	Varning 8
Förseelse mot yrkestrafikförordningen x 6	Fortkörning x 3	Fortkörning x 2	Rattfylleri	Förseelse mot yrkestrafikförordningen	Fortkörning x 3	Misshandel	Fortkörning x 6
Underlåtenhet att föra anteckningar i tidbok		Förseelse mot yrkestrafikförordningen		Haft däck med otillräckligt profildjup	Vårdslöshet i trafik	Olaga hot x 2	
				Underlåtenhet att använda bilbälte	Narkotikabrott x 2		
				Fortkörning x 2	Underlåtenhet att föra in uppgifter på diagramblad		
					Förseelse mot yrkestrafikförordningen		
					Brukat fordon utan betald skatt		

Transportstyrelsen 2010

Varning 1
Olovlig körning
Fortkörning x 2

Transportstyrelsen 2011

Varning 1	Varning 2	Varning 3-4*	Varning 5-6*	Varning 7	Varning 8
Grovt bedrägeri	Misshandel	Forkörning x 6	Fortkörning x 2	Underlåtenhet att föra anteckningar i tidbok x 2	Smuggling
Fortkörning x 3	Fortkörning		Försök till grovt bedrägeri x 2	Förgripelse mot tjänsteman	Grovt bedrägeri
				Ej medfört taxiförarlegitimation	Brukat fordon utan betald skatt
				Överskridit heldragen linje	
				Kört fordon i körfält som anvisats för andra slag av fordon	
				Fortkörning	
				Felaktigt användande av ljuslyktor	
				Ej medfört körkort	

*Dessa förare har tilldelats två varningar innan återkallandet. De brott som redovisas har begåtts mellan varning två och återkallandet.

