



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Mårten Ihd

Läroarlegitimation och andra auktorisationssystem –  
Likheter, skillnader och skälen därtill

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Bengt Lundell

Termin för examen: VT 2015

## Innehållsförteckning

1	Summary .....	1
2	Sammanfattning .....	2
3	Förord .....	3
4	Förkortningar .....	4
5	Inledning.....	5
5.1	Bakgrund .....	5
5.2	Syfte och frågeställningar .....	5
5.3	Metod och material .....	6
5.4	Avgränsningar .....	8
5.5	Disposition.....	9
6	Lärare .....	10
6.1	Allmänt om lärare .....	10
6.2	Historisk bakgrund .....	10
6.3	Legitimationsreglernas syfte.....	12
6.4	Legitimationsreglernas innebörd .....	13
6.5	Grunder för legitimation.....	14
6.6	Återkallelse och varning.....	18
6.7	Förfaranderegler .....	23
7	Revisorer .....	25
7.1	Allmänt om revisorer.....	25
7.2	Historisk bakgrund .....	25
7.3	Auktorisationsreglernas syfte .....	26
7.4	Grunder för auktorisation .....	26
7.5	Upphävande och andra disciplinåtgärder .....	27
7.6	Förfaranderegler .....	28
8	Läkare.....	29
8.1	Allmänt om läkare .....	29
8.2	Historisk bakgrund .....	29
8.3	Legitimationsreglernas syfte.....	30
8.4	Grunder för legitimation.....	31
8.5	Återkallelse och prøvotid.....	31
8.6	Förfaranderegler .....	35

9	Fastighetsmäklare.....	37
9.1	Allmänt om fastighetsmäklare.....	37
9.2	Historisk bakgrund .....	37
9.3	Registreringsreglernas syfte .....	37
9.4	Grunder för registrering.....	38
9.5	Återkallelse och andra disciplinåtgärder .....	40
9.6	Förfaranderegler .....	41
10	Advokater .....	43
10.1	Allmänt om advokater.....	43
10.2	Historisk bakgrund.....	43
10.3	Auktorisationsreglernas syfte.....	44
10.4	Grunder för auktorisation.....	44
10.5	Uteslutning och andra disciplinåtgärder .....	45
10.6	Förfaranderegler.....	47
11	Komparation.....	48
11.1	Grunder för auktorisation.....	48
11.2	Återkallelse och andra disciplinåtgärder.....	51
11.3	Förfaranderegler.....	53
12	Utvärdering.....	56
12.1	Grunder för legitimation .....	56
12.2	Återkallelse och andra disciplinåtgärder.....	58
12.3	Förfaranderegler.....	60
13	Sammanfattande reflektioner .....	62
14	Käll- och litteraturförteckning.....	65
15	Rättsfallregister .....	68

# 1 Summary

This text is a treatment on occupational licensing, with a focus on certification for teachers. The main purpose is to determine if the format used when the certification was implemented in 2011 was the right way to accomplish the purpose of the reform. The text also works as a summary of applicable law, which is important regarding teachers, since it has never been done before. The examined occupations are accountants, physicians, real estate agents and lawyers (Advokater).

The method of the text is to compare three areas for each occupation. Firstly: the requirements to become licensed. Secondly: the situations which could lead to revocation and other disciplinary actions. Thirdly: the rules of procedure during cases. Based on the differences between the regulations, the choices that were made for teachers will be examined.

Teachers need to be certified to teach and grade students, and only certified teachers can be employed until further notice (Tillsvidareanställda). To become certified, a teacher needs an appropriate academic degree. Also, none of the situations which may lead to a revoked certificate can be in effect. The possible disciplinary actions for teachers are withdrawal or a warning, which can be used in cases where teachers have committed crimes, are unskilled or unsuitable for the occupation or a disease makes teaching impossible. The Swedish Schools Inspectorate handles the process in the Teachers' Disciplinary Board, whose decisions can be appealed by the affected teacher or the Inspectorate.

Physicians operate under a similar system of licensing as teachers, which was used as a model for the latter. However, to become licensed, physicians need to complete an introductory period. The grounds of withdrawal are the same as for teachers, but the penalties are withdrawal and a period of probation, during which the physician can be obliged to follow a certain plan to improve their performance.

Accountants, real estate agents and lawyers have similar regulations between themselves. To a large degree, decisions regarding disciplinary actions are based on sound practice in each occupation. They lack specific grounds for revocation, and instead use a wider assessment of suitability that partially considers crimes committed. Economic suitability is especially important compared to teachers and physicians. All three use revocation, warnings and admonition. For lawyers, there are also financial penalties and the less severe statement. The disciplinary process of lawyers also differs slightly in that The Swedish Bar Association, which is not a government agency, is responsible for it.

For the most part, the differences that exist in the regulations can be explained by that the teaching profession is unlike the others, especially in economic matters. A physician's role is closer to that of the teacher, and it's reasonable to make the regulations similar.

Some decisions that were made can be questioned, primarily the choice of penalties and the abolishment of the introductory period for new teachers, but overall the reform was designed efficiently. The other options were not guaranteed to be better, and there are examples of similar solutions in other professions that work well.

## 2 Sammanfattning

Den här texten behandlar auktorisationsregler, med ett särskilt fokus på lärarlegitimationer. Det huvudsakliga syftet är att avgöra om utformandet av lärarlegitimationsreformen var det riktiga för att uppnå syftet med reformen, men texten fungerar även som en sammanställning av gällande rätt. Det är särskilt viktigt för lärarlegitimationer, där reglerna aldrig satts i något sammanhang. De auktorisationssystemen som granskas är de för advokater, revisorer, läkare och fastighetsmäklare.

Metoden bygger på att jämföra tre områden för varje auktorisation. Det rör sig om vilka krav som ställs för att bli auktoriserad, vilka händelser som kan leda till återkallelse och andra disciplinåtgärder samt vilka förfaranderegler som finns för processen. Baserat på de skillnader som finns i regleringarna avgörs sedan om de val som gjordes kring lärarlegitimation var de rätta.

Lärarlegitimation är ett krav för att lärare ska få undervisa och sätta betyg, och bara legitimerade lärare kan tillsvidareanställas. För att bli legitimerad krävs en behörighetsberättigande examen, samt att inga av återkallelsegrunderna föreligger vid ansökningstillfället. De disciplinåtgärder som används för lärare är varning och återkallelse. Påföljd kan utdömas vid förtroendepåverkande brottslighet, vid oskicklighet i yrkesutövningen, när en lärare är olämplig och vid sjukdom som omöjliggör undervisning. Skolinspektionen driver ärenden i Lärarnas ansvarsnämnd, vars beslut kan överklagas av läraren och skolinspektionen.

Läkare har ett auktorisationssystem som liknar lärares, och är till stor grad förlagan till det senare. Legitimerade läkare måste dock genomgå en introduktionsperiod, den så kallade AT-tjänsten. Återkallelsegrunderna är likadana, men påföljderna istället återkallelse och prøvotid, där det senare är en särskild påföljd i vårdyrkena, där den legitimerade åläggs att följa en prøvotidsplan.

Revisorer, fastighetsmäklare och advokater har sinsemellan liknande regleringar. Till stor del utgår bedömning kring disciplinåtgärder från god sed i respektive yrke. Det finns inte specifika återkallelsegrunder, utan snarare en allmän lämplighetsprövning som delvis tar hänsyn till brottslighet. Ekonomisk lämplighet är central i bedömningen. De tre yrkesgrupperna använder återkallelse, varning och erinran. För advokater finns även en straffavgift och ett uttalande som möjliga påföljder. Advokaters disciplinverksamhet skiljer sig något i att Advokatsamfundet inte är en myndighet, men det har liten praktiskt verkan.

Till stor del kan de skillnader som finns i regleringarna motiveras med att läraryrket är annorlunda, särskilt vad gäller ekonomiska frågor. Läkare ligger närmare lärare än något annat auktorisationsyrke, och det är därmed logiskt att utgå ifrån dess reglering.

Vissa beslut som gjordes kan i mitt tycke ifrågasättas, främst valet av återkallelsegrunder och slopandet av introduktionsperioden för nyutexaminerade lärare, men överlag är reformen utformad på ett effektivt sätt. Alternativen är inte garanterade att vara bättre, och det finns exempel på liknande lösningar som fungerar väl i andra yrken.

### **3 Förord**

I och med inlämnandet av den här texten avslutar jag juristprogrammet, som jag började hösten 2010. Studietiden har för mig varit mycket givande, både akademiskt och personligt.

Att skriva ett examensarbete är ett omfattande projekt, och ingenting man gör utan hjälp. Jag vill först och främst tacka min handledare Bengt Lundell för hans stöd, synpunkter och assistans under processen, såväl som för hans insatser under de förvaltningsrättsliga fördjupningskurser jag läst. Även Jesper Blomberg, som först väckte mitt intresse av förvaltningsrätt förtjänar ett särskilt omnämnande.

Tacksamhet ska också utsträckas till personalen på Skolverket och Utbildningsdepartementet, samt Anna Jändel-Holst på LR, som alla svarat hjälpsamt på frågor under arbetets gång.

Slutligen vill jag tacka min familj för deras långvariga stöd och uppmuntran.

Lund, maj 2015

Mårten Ihd

## 4 Förkortningar

<b>Biträdeslagen</b>	Lag (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall
<b>Behörighetsförordningen</b>	Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare
<b>EKMR</b>	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
<b>HSAN</b>	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
<b>HD</b>	Högsta domstolen
<b>HFD</b>	Högsta förvaltningsdomstolen
<b>FL</b>	Förvaltningslag (1986:223)
<b>FMF</b>	Fastighetsmäklarförordning (2011:668)
<b>FMI</b>	Fastighetsmäklarinspektionen (Tidigare Fastighetsmäklarnämnden)
<b>FML</b>	Fastighetsmäklarlag (2011:666)
<b>FPL</b>	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
<b>KAMFS</b>	Kammarkollegiets författningssamling
<b>KamR</b>	Kammarrätten
<b>LYHS</b>	Lag (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
<b>KL</b>	Konkurslag (1987:672)
<b>NJA</b>	Nytt juridiskt arkiv avdelning 1
<b>PF</b>	Patientsäkerhetsförordning (2010:1369)
<b>PL</b>	Patientsäkerhetslag (2010:659)
<b>Prop</b>	Regeringens proposition
<b>RB</b>	Rättegångsbalk (1942:740)
<b>RevF</b>	Förordning (1995:665) om revisorer
<b>RevL</b>	Revisorslag (2001:883)
<b>RF</b>	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
<b>RNFS</b>	Revisorsnämndens författningssamling
<b>RÅ</b>	Regeringsrättens årsbok
<b>SkolF</b>	Skolförordning (2011:185)
<b>SKOLFS</b>	Skolverkets föreskrifter
<b>SkolL</b>	Skollag (2010:800)
<b>SOSFS</b>	Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
<b>SOU</b>	Statens offentliga utredningar
<b>Tillsynslagen</b>	Lag (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

## 5 Inledning

### 5.1 Bakgrund

Näringsfriheten är en grundläggande rättighet, både i den svenska regeringsformen och inom Europarätten. 2 kap 17§ RF lyder: ”Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag”

Vissa yrken är av sådan vikt att det ansetts nödvändigt att reglera vilka som får vara aktiva inom det. De kräver någon form av auktorisation. Den här texten handlar om några av dessa yrken, men framförallt det senaste som lades till: lärare.

Införandet av lärarlegitimationer är en del i serie förändringar av den svenska skolan som den dåvarande regeringen tog initiativ till. Bland de andra kan nämnas ändrade betygsregler, en ny lärarutbildning och införandet av karriärtjänster.

Det är avgjort så att de politiska åtgärderna i skolväsendet är av stor vikt för skolans fortsatta utveckling. Sveriges skolväsende är ett omdiskuterat ämne, och har spelat en framträdande roll i den politiska diskussionen de senaste åren. Samtidigt är det avgörande att en reform utformas på ett förtjänstfullt sätt. En dåligt utformad reform kommer aldrig få den avsedda effekten.

Den här texten undersöker de val som gjordes inför lärarlegitimationsreformen, och jämför med de andra auktorisationssystem som finns inom svensk rätt, för att avgöra om den utformning som valdes var korrekt. Den fungerar också som en sammanställning, främst av gällande rätt för lärarlegitimationer men även till viss del av de andra auktorisationerna.

### 5.2 Syfte och frågeställningar

När lagstiftaren ska genomföra en reform ställs den inför ett närmast obegränsat antal val i den lagtekniska utformningen. I det aktuella fallet handlar det om utformandet av auktorisationssystemet för lärare. Det finns flertalet olika sätt att utforma ett sådant system på. Alla val som gjordes är inte av intresse, men genom att jämföra med andra auktorisationssystem bör de som är av vikt kunna utkristalliseras. Olika auktorisationer liknar varandra, men skillnader finns, och dessa spelar roll. Genom att undersöka vad som skiljer en viss reglering från en annan menar jag att man kan utvärdera det som hade kunnat göras annorlunda. Regleringarna bör inte heller vara olika av en ren slump, utan skillnaderna bör finnas där av en anledning. Dessa skillnader kan härledas till det syfte som respektive reglering ska fylla.

Den här textens är ämnad att avgöra om de gällande legitimationsreglerna för lärare är en bra lösning på de problem som skulle lösas. Det är avgörande för en så pass omfattande reform att den är utformad på ett sådant sätt att den har goda förutsättningar att fylla den avsedda funktionen. Jag gör givetvis inte anspråk på att kunna ge ett definitivt svar på om lärarlegitimation är en klok idé. För att avgöra det är juridikens verktyg alltför begränsade. Det finns aspekter som oundvikligen går över i andra discipliner, såsom pedagogik och



professionsforskning. Att beakta dessa områden vore alltför omfattande för den här typen av arbete.

Ett sekundärt syfte kan sägas vara att skapa en översikt av gällande regler kring lärarlegitimation, vilket i dagsläget saknas. Texten kommer oundvikligen bestå av en genomgång av andra auktorisationssystem. Dessa är något bättre utvecklade i doktrinen, men jag tror samtidigt att det kan vara till nytta att de jämförs med varandra.

För att kunna undersöka det övergripande syftet krävs ett antal steg på vägen. Först och främst krävs att gällande rätt utreds för att kunna göra en väl underbyggd jämförelse. Olika regleringar har olika utformningar, men det finns ett antal gemensamma nämnare som jag menar är bra att utgå ifrån. Samtliga auktorisationer har någon form av krav för att yrkesutövare ska kunna auktoriseras. Likaså finns vissa kriterier för när auktorisation ska återkallas. En tredje aspekt är de förfaranderegler som finns för processen vid disciplinåtgärder.

När undersökningen är genomförd kan komparationen inledas, som då utgår ifrån de granskade aspekterna. Slutligen kan det avgöras om valen som gjordes var korrekta.

Det ovanstående leder till en frågeställning som kan formuleras som följer:

*Är de skillnader i utformning som finns mellan lärarlegitimationsregleringen och övriga auktorisationssystem motiverade med tanke på syftet med reformen?*

### **5.3 Metod och material**

#### **Metod**

Den här texten kan sägas vara en komparativ studie av auktorisationsregler i svensk rätt, och är därmed en intern komparation, då den inte tar upp mer än en rättsbildning.

Som nämndes ovan sker undersökningen i flera steg. Ett av syftena med den här texten är att ge en översikt av reglerna för lärarlegitimation, vilket gör att det avsnittet går lite djupare än de andra, framförallt vad gäller vilken betydelse legitimation har i skolan.

För att utreda gällande rätt har jag använt en rättsdogmatisk metod. Utgångspunkten är rättskälleläran, där lagtexten står överst i hierarkin. Utöver det påverkar förarbeten, praxis och doktrin vad som betraktas som gällande rätt.

De olika auktorisationerna har olika utmaningar. Regleringen för lärare är ny, och det finns mycket litet skrivet i doktrinen. Även praxis är begränsad. Därför utgår det avsnittet i högre grad från förarbetena än de övriga. Den begränsade praxisen innebär att jag ansåg att den bästa lösningen var att sammanfatta den i sin helhet, i och med att antalet fall som avgjorts i Lärarnas ansvarsnämnd är under tio. Det ger en samlad bild vartåt rättsutvecklingen lutar, och jag ansåg att det var att föredra framför att presentera fallen under respektive återkallelsegrund, vilket är fallet i de andra avsnitten. I och med att inga fall har prövats

materiellt i HFD är rättsläget så pass oklart att jag tror det är missvisande att använda praxisen som exempel i nuläget.<sup>1</sup>

Vissa skillnader finns i hur mycket de olika regleringarna har behandlats i doktrin. Bestämmelserna för revisorer är inte särskilt ny, men just vad gäller auktorisationsdelen finns ganska lite skrivet. Inte heller praxisen är särskilt omfattande, vilket gör att det avsnittet är något mindre omfattande.

Vad gäller valet av yrkesgrupper skedde det inte slumpmässigt. I och med att jag ville täcka in olika syften fanns det ett värde i att välja därefter. Det var närmast nödvändigt att ha med en auktorisation från hälso- och sjukvården. De allra flesta auktorisationer i Sverige finns inom vården, och de måste representeras. Jag valde läkare framförallt för att mycket av det som skrivits om vårdyrkena handlar just om läkare. Det är dessutom bland de mer kända legitimationsyrkena. Jag övervägde att ta med fler vårdyrken, men i och med att regleringen i stort är avsedd att fylla samma syfte tyckte jag inte det var meningsfullt. Det innebär att läkare får exemplifiera samtliga vårdyrken, vilket inte fungerar optimalt i alla lägen. Men för att kunna genomföra en hanterlig jämförelse är det nödvändigt. Att inkludera fler vårdyrken skulle göra texten svårare att ta till sig, och tillföra mycket lite.

Advokater fyller en central funktion i rättsväsendet, medan fastighetsmäklare påverkar många enskilda människors privatekonomier. Revisorers inverkan finns snarare inom företagsvärlden, och jag tyckte därför det gav en bra bredd i granskningen att jämföra dem med lärare och läkare. Det var också fram tills införandet av lärarlegitimation de tre största auktoriserade grupperna utanför vården.

Rättspraxis fyller en speciell funktion i texten. Den här texten handlar till stor del om att granska lagstiftarnas val. Lagstiftaren har en begränsad kontroll på utvecklingen i praxis. I regel består den av att ge riktlinjer och exempel, snarare än reglering i detalj. Rättsväsendet är dock inte helt fristående ifrån lagstiftningsmakten; skulle alltför stora avsteg ske ifrån lagstiftarens intentioner finns alltid möjligheten att utöka regleringen. Oavsett innebär det att det finns begränsad mening i att diskutera praxis som en del av lagstiftarens avsikt. Däremot finns det en poäng i att använda praxis som exempel på hur rättsläget ser ut.

För de rättsområden som ska jämföras har jag valt att fokusera primärt på vilka krav som ställs för att auktorisation ska ske, och vad som krävs för att återkalla densamma, samt vilka förfaranderegler som gäller under processen, exempelvis nämnders sammansättning och överklaganderegler. Utöver det har jag vid varje avsnitt kortare avsnitt om yrkets historia och varför det är reglerat, vilket underlättar komparationen, då det till viss del kan förklara varför regleringen ser ut som den gör.

Till själva jämförelsen har jag delat upp de tre tidigare större kategorierna i ett större antal områden, för att de olika delar som finns i varje reglering ska bli tydligare. Texten avslutas med en bedömning av de beslut som fattades, men utgångspunkt i om de var lämpliga med tanke på vad som skulle åstadkommas.

---

<sup>1</sup> HFD har dock tillbakavisat ett ärende till KamR, se Mål nr 5498-14.

## **Material**

Vad gäller materialet är det i sin helhet skriftligt. Det rör sig om mycket offentligt tryck, mestadels propositioner, men även ett antal SOU:er och andra utredningar. Det relativt stora antalet kommer av att det är flera olika rättsområden. Ofta sker hänvisningar bakåt mellan förarbeten, vilket gör att vissa dokument är långt äldre än de regleringar som gäller idag. De allra flesta finns digitaliserade.

Jag har försökt använda de mest etablerade böckerna på respektive område, i den mån det finns flera. Som nämndes i det föregående varierar mängden litteratur mellan de olika områdena. Det kan även sägas att auktorisationsfrågorna ofta behandlas ganska kort i böcker som rör hela rättsområdet. Böckerna är heller i regel inte primärt skrivna för jurister, utan snarare för yrkesverksamma. De juridiska aspekterna är av den anledningen inte alltid i framkant, vilket är förståeligt.

Auktorisationsfrågor är inte heller särskilt närvarande i den juridiska diskussionen, om man bortser från diskussioner kring advokater och regelverket för yrket. Övriga auktorisationsfrågor är närmast helt frånvarande i de större juridiska tidskrifterna, och mängden specifik forskning om auktorisation är mycket begränsad. Viss forskning kring auktorisationsreglernas följder bedrivs utanför juridiken, bland annat inom professionsforskningen, men det ligger utanför den här textens syfte. Inom juridiken kan det sägas att det förekommer forskning om yrkesgrupperna och deras situation, exempelvis i områden som hälso- och sjukvårdsrätt, men auktorisationsreglerna är enbart en liten del av de regler som finns. Det sker forskning kring skolan och juridik, bland annat av Viola Boström vid Umeå universitet, som också författat böcker och artiklar, men ingenting som särskilt rör lärarlegitimation.

### **5.4 Avgränsningar**

Jag har valt att enbart behandla revision som sker enligt RevL och kommer därför bortse från all revision som sker i ideella föreningar och andra sammanslutningar. Vidare har jag valt att bortse från godkända revisorer utan revisorsexamen, då de är förhållandevis få, och titeln inte längre delas ut. De tillför heller i mitt tycke inga dimensioner som inte kan tas upp för auktoriserade revisorer. Även regler för revisionsbolag bortses ifrån, då det är svårt att jämföra andra yrkesgrupper med företag.

Flera av yrkesgrupperna som behandlas i texten har någon form av intern sed, såsom god revisionsled eller fastighetsmäklarsed. Det finns inte utrymme för en alltför noggrann genomgång av dessa. Det ligger inte heller i linje med textens syfte, då god sed på ett sätt som till stor del liknar situationen med rättspraxis är ett område där lagstiftaren har begränsad möjlighet att påverka. Jag har därför valt att enbart använda exempel från sådan sed för att visa vilka avsteg som kan vara aktuella i disciplinärenden.

Alla yrken som berörs i den här texten går att bli behörig till genom utländska examina. Det finns ingen mening i att jämföra utländska utbildningar med varandra, då det finns en mycket stor variation. Utländska utbildningar tas därmed inte upp när utbildningskrav diskuteras.

Jag har vidare valt att inte inkludera förskrivningsrätt, trots att det är en form av disciplinåtgärd. I och med att den är så pass speciell för läkare och tandläkare fyller den ingen funktion i en jämförelse, då det inte kan placeras i en skala som andra tillsynspåföljder.

## **5.5 Disposition**

Texten är indelad i tre huvudsakliga delar. I den första utreds gällande rätt för respektive auktorisation. Varje yrkesgrupp har ett kapitel, där det om lärare är lite längre, då det går något djupare, särskilt kring vad legitimationsreglerna innebär i praktiken. Varje kapitel är uppdelat i underrubriker efter det mönster som diskuterades i metodavsnittet. I numreringen utgör dessa kapitel 6-10. Den andra delen är komparationen mellan yrkesgruppen, vilket sker i kapitel 11. Textens tredje del är analysen, där de val som gjordes till lärarlegitimationsformen utreds. Analysen avslutas med en något mer allmän reflektion. Analysen görs i kapitel 12-13.

## 6 Lärare

### 6.1 Allmänt om lärare

Med lärare i den här texten avses sådana som yrkesmässigt undervisar i det svenska skolväsendet, som kan sägas börja i förskolorna och sluta i vuxenundervisningen (Komvux), då legitimationskraven finns för alla nivåer däremellan.

Själva titeln ”legitimerad lärare” är enligt 2 kap 16a§ SkoL skyddad på så vis att den i skolväsendet enbart får användas av den som är legitimerad. Lärarutredningen ansåg att titeln skulle skyddas i alla samhällssektorer, men regeringen menade att det inte var lämpligt att reglera vad som gällde utanför skolväsendet i SkoL.<sup>2</sup> För de behörigheter legitimation ger, och vilka uppgifter som får och inte får utföras av icke-legitimerade lärare, se avsnitt 6.4

### 6.2 Historisk bakgrund

Diskussioner om lärarlegitimation i Sverige är ingenting nytt. De två stora fackförbunden för lärare, Lärarnas riksförbund (LR) och Lärarförbundet (LF) har länge arbetat för att lärartiteln ska få ett särskilt skydd.<sup>3</sup> Redan på 1990-talet togs kongressbeslut av LR att verka för legitimation, då det skulle garantera ”kunskap, kvalitet och kompetens” samt ”professionell undervisning”. De huvudsakliga skälen var att antalet utbildningar ökat och därmed skillnaden mellan dem, samtidigt som nya bestämmelser gjort det möjligt för obehöriga lärare att undervisa.<sup>4</sup> Den förändrade meritvärderingen, med betyg baserade på mål snarare än en viss fördelning, krävde enligt LR legitimerade lärare. Förslaget innebar i praktiken att legitimation skulle utfärdas av en särskild nämnd efter det att läraren tagit examen och genomgått en introduktionsperiod med en mentor.<sup>5</sup> LR ansåg att legitimationen skulle knytas till etiska regler, och att möjligheten att dra in legitimationen var central för att upprätthålla standarden för yrkesgruppen.<sup>6</sup>

LR:s krav fick ingen omedelbart gensvar i lagstiftningsarbetet. Det förekommer ett liknande förslag: lärarcertifikat, så tidigt som i budgetpropositionen inför 1992, där det bland annat slås fast att certifikat kan vara ett sätt att upprätthålla läraryrkets kvalitet.<sup>7</sup> Förslaget återkommer i nästa års budget, och en preliminär utformning presenterades 1992 i en proposition som rörde lärarutbildningen.<sup>8</sup> Förslaget var mycket likt vad LR skulle komma att föreslå året efter, men samtidigt menade LR att legitimation var mer långtgående än certifikat.<sup>9</sup> I propositionen nämndes att ett färdigt förslag skulle presenteras, något som aldrig kom att ske. Lärarcertifikat nämndes också kort, även om det inte togs med i det färdiga förslaget, i förarbeten till 1994

---

<sup>2</sup> Prop 2010/11:20.

<sup>3</sup> LR organiserar lärare samt studie- och yrkesvägledare, och tillhör SACO, medan LF har medlemmar från samtliga yrkeskåror i skolan, såsom fritidspedagoger och skolledare. Förbundet är anslutet till TCO.

<sup>4</sup> Lärarnas riksförbund: *Lärarlegitimation En kvalitetsfråga*, 1993, (Fortsättningsvis *Lärarlegitimation En kvalitetsfråga*) s. 6.

<sup>5</sup> *Lärarlegitimation En kvalitetsfråga* s. 3-5.

<sup>6</sup> *Lärarlegitimation En kvalitetsfråga* s. 7.

<sup>7</sup> Prop 1991/92: 100 bilaga 9 s. 12.

<sup>8</sup> Prop 1992/93: 100 bilaga 9 s. 10, Prop 1991/92:75 s. 18.

<sup>9</sup> Jmfr *Lärarlegitimation En kvalitetsfråga* s. 7.

års Läroplan för de frivilliga skolformerna.<sup>10</sup> Där hade ambitionsnivån sänkts något, och regeringen menade att man istället skulle följa den pågående debatten. Lärarcertifikat förekom i utredningar under tidigt 1990-tal, men inga skarpa förslag presenteras.<sup>11</sup>

Det hände sedan väldigt lite under resten av 1990-talet och början av 2000-talet. Flera remissinstanser föreslog ett legitimationssystem i en proposition om lärarutbildningen år 2000, men det föranledde ingen reaktion från regeringen.<sup>12</sup> Det var först under den andra halvan av 2000-talet som diskussionen kring lärarlegitimation tog fart igen.

Tanken att lärare har stor påverkan på undervisningen och dess kvalitet var som nämnts avgörande redan när lärarlegitimationer började behandlas på 1990-talet. Det har inte förändrats, även om vissa nyansskillnader kan urskiljas. När lärarlegitimationsfrågan började utredas igen kretsade mycket av skoldiskussionen kring lärarnas status och antal. Endast 5% av svenska lärare uppgav 2013 att yrket är förknippat med hög status.<sup>13</sup> Samtidigt rådde brist på utbildade lärare inom flera ämnen, och antalet obehöriga lärare som arbetade i skolan hade ökat kraftigt sedan 90-talet.<sup>14</sup> Utöver detta uppvisade svenska elever försämrade resultat i flera internationella mätningar, och har gjort så ändå sedan 90-talet, en utveckling som inte kunnat brytas.<sup>15</sup>

Med detta som bakgrund tillsattes av den dåvarande regeringen Persson en utredare som skulle ”analysera och bedöma” behovet av auktorisation av lärare.<sup>16</sup> Utredaren skulle också ta ställning till hur ett system skulle kunna utformas, och särskilt granska lämpligheten i att staten ansvarar för auktorisationen gentemot att parterna gör det.<sup>17</sup> Efter regeringsskiftet ändrades och utvidgades uppdraget.<sup>18</sup> Utredningen skulle istället leda fram till ett förslag på ett statligt auktorisationssystem, då det ansågs viktigt att ta ett samlat grepp i frågan.

I maj 2008 presenterade utredningen sitt förslag: Legitimation och skärpta behörighetsregler.<sup>19</sup> Det var en förhållandevis omfattande utredning, som inte bara gav ett förslag på reglering utan även presenterade mycket av bakgrunden. Utredarna diskuterade tidigare och nuvarande reglering för läraryrket, och hur liknande reglering sker i andra länder. Jämförelser gjordes med hur auktorisation hanteras andra yrkesgrupper. Slutligen presenterades reformförslaget, som i korthet byggde på att en lärare får legitimation efter att ha tagit examen och genomfört en introduktionsperiod på ett år. Legitimationen skulle dras in om läraren var uppenbart olämplig, misskött sig grovt eller av andra skäl inte kunde utföra sitt uppdrag.

---

<sup>10</sup> Prop 1992/93:250 s. 80-81. Den kallades i regel Lpf94, och är numera ersatt av Gy11 som läroplan för gymnasiet.

<sup>11</sup> Se exempelvis SOU 1994:101 s. 113-114.

<sup>12</sup> Det är i propositionen oklart exakt vilka remissinstanser det rör sig om. Se prop 1999/2000:135 s. 88.

<sup>13</sup> OECD: *Sweden – Country Note – Results from TALIS 2013*.

<sup>14</sup> Se ex Skolverket: *Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning Prognos över behov av och tillgång på lärare perioden 2005-2019*, s. 88.

<sup>15</sup> Skolverket: *Skolverkets lägesbedömning 2005 Skolverkets rapport nr 264*, s. 67.

<sup>16</sup> Dir 2006:31.

<sup>17</sup> Parterna är i det här fallet lärarorganisationerna och huvudmännen. Huvudman är den som har yttersta ansvaret för en skola, antingen en kommun eller en skolstyrelse, se 2 kap 2-7§ SkoL.

<sup>18</sup> Dir 2006:140.

<sup>19</sup> SOU 2008:52.

Det visade sig dock att det krävdes ytterligare utredning, särskilt vad gäller de processuella reglerna, som ansågs behöva viss komplettering.<sup>20</sup> SOU:n var inte heller skriven med den nya skollagen i åtanke. Resultatet blev promemorian ”Legitimation för lärare och förskollärare”, som skrevs av Utbildningsdepartementet. Den utgjorde senare grunden för propositionen. Promemorian tog av förståelseskäl upp hela legitimationssystemet.<sup>21</sup> De materiella skillnaderna mellan promemorian och utredningen var små. Promemorian föreslog dock vissa nyheter, såsom varning som disciplinåtgärd.<sup>22</sup> Aktuellt för den här texten är också de processuella regler för Lärarnas ansvarsnämnd som togs upp.<sup>23</sup>

### 6.3 Legitimationsreglernas syfte

Som nämnts i det föregående fanns det flera problem som lärarlegitimation var tänkt att åtgärda, framförallt att minska antalet obehöriga lärare i skolan och i förlängningen höja läraryrkets status. Regeringen tar vidare upp att legitimation är en rättssäkerhetsfråga för elever och vårdnadshavare, i och med att regleringen säkrar både lärares kompetens och lämplighet.<sup>24</sup> Regeringen gör gällande att en lärarutbildning inte i tillräckligt hög grad garanterar detta, och att legitimation därför är nödvändigt.<sup>25</sup>

Rättssäkerhetsbegreppet är centralt därför att elever befinner sig i en beroendeställning gentemot lärare, och lärare som av någon anledning uppvisar brister äventyrar var och ens rätt till undervisning.<sup>26</sup> Nära det området ligger möjligheten att en lärare få sin legitimation återkallad, och därmed inte tillåts undervisa längre.

I propositionen nämns lärarnas eget ansvar.<sup>27</sup> Legitimation antas göra de kompetenskrav som ställs på lärare mer synliga och tydliga. Detta kan jämföras med 15§ SkoL, där det konstateras att lärare har ansvar för sin egen undervisning. Ytterligare en målsättning är att legitimation ska stimulera utveckling för lärarna, exempelvis genom kurser som ger legitimation att undervisa i fler ämnen eller i andra åldersgrupper.

Vad gäller lärares status kan påpekas att regeringen faktiskt inte är helt säkra på att regleringen kommer uppfylla syftet, utan det formuleras snarare som att legitimationerna kan komma att öka statusen och därmed öka läraryrkets attraktivitet. Reformen kan ses som en del av ett bredare projekt att påverka läraryrkets status. Förstelärarreformen, som kom några år senare, delar samma syfte.<sup>28</sup> Värt att notera är att just den låga statusen och lönen (Där förstelärarreformen i stor grad påverkar det senare) har visat sig i stor grad minska antalet som söker sig till läraryrket.<sup>29</sup>

---

<sup>20</sup> U2010/2818/S s. 21-22.

<sup>21</sup> U2010/2818/S s. 22.

<sup>22</sup> U2010/2818/S s. 49-53.

<sup>23</sup> U2010/2818/S s. 54-56.

<sup>24</sup> Prop 2010/11: 20 s. 75.

<sup>25</sup> Prop 2010/11: 20 s. 25.

<sup>26</sup> Prop 2010/11: 20 s. 75.

<sup>27</sup> Prop 2010/11: 20 s. 26.

<sup>28</sup> Prop 2012/13:136 s. 9-10.

<sup>29</sup> Stenlås, Niklas: *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6. Det råder inte total enighet kring detta. Argumentation avfärdades exempelvis av Lärarutbildningskommittén, se SOU 1999:63 s. 328-329.

Målet att höja läraryrkets status är inget självändamål. Det syftar i längden till att höja kvaliteten på undervisningen, och därmed förbättra elevernas resultat, vilket också nämns i annan lagstiftning.<sup>30</sup>

#### 6.4 Legitimationsreglernas innebörd

Regleringen om lärarlegitimation är lagtekniskt ganska utspridd, där bestämmelser i lag kombinerats med förordningar. Den grundläggande bestämmelsen kan i vart fall sägas vara 2 kap 13§ 1st SkoL som lyder: ”Endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.”.

Undervisning, ett begrepp som är centralt både här och i andra författningar,<sup>31</sup> definieras i 1 kap 3§ SkoL som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”. Det är en vid definition, men inte lika vid som ”utbildning”, som definieras i samma paragraf.<sup>32</sup> Undervisning inkluderar inte bara det som kan sägas vara lärarledd tid, men för att en aktivitet ska ingå krävs det att en lärare ansvarar för den, exempelvis genom att ha tagit initiativ till den, satt upp mål eller ska bedöma den. Regeringen påpekar att innebörden av undervisning ofta missförstås som så kallad ”katederundervisning”, men betydelsen är i själva verket bredare.<sup>33</sup> Värt att betänka är att definitionen är ämnad att täcka in undervisning i såväl förskola, fritidshem, grundskola, gymnasium och vuxenutbildning.<sup>34</sup> Allt som sker i skolans lokaler är dock inte att betrakta som undervisning, utan det omfattas bara i den grad det ingår i den pedagogiska planeringen. ”Slumpmässigt läsande” är exempelvis inte undervisning även om det sker på skolan och har viss koppling till det som behandlas på lektionerna.<sup>35</sup>

Kraven på att legitimerade lärare ska undervisa är inte absolut. Undantag kan enligt 3 kap 18§ SkoL göras om det inte finns legitimerade lärare i huvudmannens organisation, eller om det av något annat med hänsyn till eleverna särskilt skäl finns anledning att tillåta icke-legitimerad lärare att undervisa. Den aktuella läraren ska ha vara lämplig och i så stor utsträckning som möjligt ha utbildning för undervisningen. Det kan gälla situationer där den ordinarie läraren har befunnits olämplig, exempelvis vid anmälan till Lärarnas ansvarsnämnd.<sup>36</sup> En icke-legitimerad lärare får undervisa i maximalt 12 månader, och undantaget ska användas restriktivt.<sup>37</sup>

3 kap 17§ ger möjlighet för lärare att undervisa i främmande språk om de har en utländsk examen eller annars är kompetenta att undervisa i språket. På fritidshem kan icke-legitimerade

---

<sup>30</sup> Jmfr Prop 2010/11:20 s. 45 och Prop 2009/10:165 s. 219-222.

<sup>31</sup> Jmfr Clevensköld, Lars, Jernelöv, Simon, Orrsten, Ann, Okada, Nina: *Nya Skollagen - En lagkommentar*, 1:a upplagan, 2011 (Fortsättningsvis Clevensköld) s. 19.

<sup>32</sup> Clevensköld s. 19.

<sup>33</sup> Prop 2009/10:165 s. 217-218.

<sup>34</sup> Prop 2009/10:165 s. 217.

<sup>35</sup> Prop 2009/10:165 s. 633

<sup>36</sup> Prop 2010/11:20 s. 84-85.

<sup>37</sup> Clevensköld 91.



undervisa om de har en svensk eller utländsk examen som motsvarar en fritidspedagogs. Legitimation krävs inte för att undervisa i skolor med särskild pedagogisk inriktning.<sup>38</sup>

En annan viktig bestämmelse är 3 kap 16§ SkoL. Däri konstateras att läraren som bedriver undervisningen ska sätta betyg. Ifall den undervisande läraren inte har lärarlegitimation ska beslut som betyg fattas i samråd med en legitimerad lärare. Situation kan uppstå när 3 kap 18§ SkoL utnyttjas. Skulle lärarna vara oense gäller den legitimerade lärarens åsikt om denne är legitimerad i det aktuella ämnet. Om så inte är fallet sätter rektorn på skolan betyg. I 6 kap SkoF finns vissa specialbestämmelser som blir aktuella när flera legitimerade lärare undervisar. Betygsättning är en form av myndighetsutövning och kan få stor betydelse för enskilda elever.<sup>39</sup> Det är av central betydelse att det sker likvärdigt och efter en objektiv bedömning.<sup>40</sup> Det är därför ett förfarande som bör hanteras av legitimerade lärare.<sup>41</sup>

Central för regleringen är tanken att enbart legitimerade lärare ska kunna tillsvidareanställas, vilket även märks i att det bara går att låta icke-legitimerade lärare undervisa temporärt. Det framgår av 2 kap 10§ 1st SkoL att enbart den som har legitimation får anställas utan tidsbegränsning. I 2 kap 10§ 2st görs vissa undantag för modersmållärare och yrkeslärare i de fall där 1) Inga legitimerade lärare har sökt tjänsten 2) Personen i fråga har kompetens att klara av undervisningen och 3) Det finns skäl att anta att personen är lämplig. Undantagen ligger i linje med de som gjorts från grundregeln om undervisning och betyg.<sup>42</sup> Kompetensen är i bestämmelsens mening ett rent kunskapskrav, medan förmågan att undervisa och förmedla kunskapen går in under lämplighet.<sup>43</sup>

Det ansågs av regeringen naturligt att koppla legitimationen till anställningen, i och med att legitimationen är en förutsättning för att få undervisa.<sup>44</sup> Det anfördes i remissvaren att kravet skulle kunna leda till problem framförallt i mindre kommuner, där antalet sökande till tjänster är lågt, men det ansågs inte väga tyngre än alla elevers rätt till likvärdig undervisning oavsett var de bor.<sup>45</sup> Huvudmännen bör kunna lösa eventuella problem genom samverkan mellan skolor och genom tidsbegränsade undantag, ansåg regeringen.

## **6.5 Grunder för legitimation**

### **Behörighetsgivande examen**

Sedan kravet på introduktionsperiod avskaffades finns det två rekvisit som ska uppfyllas för att få en lärarlegitimation. Dessa finns i 2 kap 16§ 1-2st SkoL. Sökanden ska ha en ”behörighetsgivande examen” och det ska inte råda sådana förhållanden att legitimationen skulle återkallats om sökanden redan hade legitimation.

---

<sup>38</sup> I praktiken avses Waldorfskolor, se Prop 2013/14:148 s. 22.

<sup>39</sup> Prop 2010/11:20 s. 46-47.

<sup>40</sup> Prop 2010/11:20 s. 46-47

<sup>41</sup> Jmfr U2010/2818/S s. 37-38.

<sup>42</sup> Prop 2010/11:29 s. 42.

<sup>43</sup> Clevensköld s. 95-96.

<sup>44</sup> Prop 2010/11:29 s. 42-43.

<sup>45</sup> Clevensköld s. 95.

Vad som utgör en behörighetsgivande framgång av 2 kap Behörighetsförordningen. Förordningen innehåller i sin tur hänvisningar till Bilaga 2 i Högskoleförordningen (1993:100). Det finns fyra huvudsakliga examina som ger behörighet: grundläraresexamen, ämnesläraresexamen, yrkesläraresexamen och förskolläraresexamen.

Grundlärare undervisar elever mellan förskoleklass och årskurs 6.<sup>46</sup> Examen har tre olika inriktningar, där lärare antingen kan undervisa elever upp till tredje klass, mellan fjärde och sjätte eller vara inriktade på arbete i fritidshem. Tanken med grundlärare är att de ska kunna undervisa i ett stort antal ämnen och kunna följa yngre elever de första åren i skolan.<sup>47</sup>

Ämneslärare undervisar i ett fåtal ämnen, i regel två eller tre stycken, och har en inriktning mot antingen elever i årskurs 7-9 eller de som går på gymnasiet.<sup>48</sup> Att undervisa i fler ämnen fungerar inte när det rör sig om äldre elever, då kraven på lärarens ämneskunskaper är högre än för yngre elever.<sup>49</sup>

Yrkeslärare skiljer sig från andra lärare i det att de hämtar sin huvudsakliga ämneskunskap från yrkeslivet eller annan utbildning än lärarutbildningen. De ska ha "kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper", som kan ha erhållits genom arbetslivserfarenhet eller utbildning.<sup>50</sup> Yrkeslärare finns i mängder av olika ämnen, och det är svårt att säga vad de har gemensamt. Men allmänt kan sägas att de flesta är praktiska ämnen som främst ges på yrkesförberedande utbildningar, men det finns mer teoretiska yrkesämnen.<sup>51</sup> Utöver yrkeserfarenheter kräver en yrkesläraresexamen 90 högskolepoäng av pedagogisk utbildning.<sup>52</sup>

Förskollärare är utbildade för att jobba i förskolor, det som förr kallades dagis, och ska inte blandas ihop med förskoleklass, där grundlärare undervisar. I takt med att förskolans pedagogiska uppdrag har blivit viktigare vill allt fler huvudmän rekrytera högskoleutbildad personal.<sup>53</sup> Förskolelärare ska genomgå en utbildning om 210 högskolepoäng.

Det finns andra sätt att bli behörig lärare utanför de fyra primära utbildningarna. Det vanligaste är en kompletterande pedagogisk utbildning, som fungerar på ett liknande sätt som yrkesläraresexamen, men bygger på akademiska kunskaper och leder till en ämnesläraresexamen.

Ungefär en tredjedel av lärarkåren har blivit lärare genom att först läsa ämneskunskaperna och sedan komplettera med pedagogiska kurser.<sup>54</sup> Den pedagogiska kompletteringen består av 90 högskolepoäng studier. För att vara ämnesbehörig krävs 90 högskolepoäng för undervisning i årskurs 7-9 och 120 för undervisning i gymnasiet.

---

<sup>46</sup> Prop 2009/10:89 s. 16.

<sup>47</sup> Prop 2009/10:89 s. 18-20.

<sup>48</sup> Prop 2009/10:89 s. 18-23.

<sup>49</sup> Prop 2009/10:89 s 24-25.

<sup>50</sup> Prop 2009/10:89 s. 53-54.

<sup>51</sup> Yrkeslärare kan exempelvis vara frisörer, betongläggare eller florister. Se exempelvis SKOLFS 2012:4 med ett antal behörigheter, eller

[http://www.skolverket.se/polopoly\\_fs/1.181068!/Menu/article/attachment/Yrkes%C3%A4mnen%2C%20kurser%20och%20koder%202014.pdf](http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.181068!/Menu/article/attachment/Yrkes%C3%A4mnen%2C%20kurser%20och%20koder%202014.pdf) [Hämtat 150522] för en komplett lista.

<sup>52</sup> Prop 2009/10:89 s 29-30.

<sup>53</sup> Det är rekommenderat av Skolverket, se SKOLFS 2005:10.

<sup>54</sup> Prop 2009/10:89 s. 43-44. Se även Bilaga 2 till Högskoleförordningen.

Regeringen anförde att det visserligen är bättre om lärare läst en komplett utbildning med den professionsidentitet det medför, men att möjligheten att kunna bli lärare efter att ha tillägnat sig ämneskunskaper är viktig. Det öppnar för personer att bli lärare senare, kanske efter att ha varit osäkra på yrkesvalet.<sup>55</sup> Det möjliggör också att yrkeserfarna kan omskola sig och bli lärare.

Ytterligare en behörighet som förekommer är speciallärarexamen, som bland annat krävs för att få undervisa i särskola.<sup>56</sup> Utbildning till speciallärare ges med många olika inriktningar, och är ingen självständig examen, utan en komplettering till annan lärarutbildning.<sup>57</sup>

Ett specialfall som reglerats särskilt är situationen, som visade sig vara ganska vanligt, att en legitimerad lärare har lång erfarenhet av att undervisa i ett ämne som inte omfattas av behörigheten, men som läraren ändå är kunnig i genom den långa erfarenheten av undervisning.<sup>58</sup> Att lärare skulle läsa in den utökade behörigheten ansågs i en sådan situation vara att slösa med det allmännas resurser. För äldre lärare skulle det också kunna vara svårt att återetablera sig på arbetsmarknaden efter genomförd utbildning. Av den anledningen skapades en reglering där en legitimerad lärare som undervisat i ett ämne under åtta av de senaste femton åren kan få behörighet.<sup>59</sup> För lärare födda före 1 juli 1958 räcker det med fyra år. Läraren ska vara lämplig för undervisning och ha de kunskaper som krävs för att få behörighet, vilket intygas av rektor eller huvudmannen.<sup>60</sup>

Som huvudregel gäller att äldre examina som motsvarar nya ger behörighet.

### **Introduktionsperioden**

Det finns inte längre något krav på att lärare ska genomgå en introduktionsperiod för att få legitimation. Det behandlas dock här, då det finns poänger att jämföra det med andra yrkesgrupper.

Kravet på introduktionsperiod fanns reglerat i 2 kap 16§ 1st 2p SkoL och innebar att en lärare utöver de akademiska kraven skulle genomgå en introduktionsperiod på ett år. 2 kap 16b§ gav regeringen eller av regeringen utsedd myndighet möjlighet att reglera hur introduktionsperioden skulle vara utformad.

Tanken med introduktionsperioden var att den skulle utgöra en ”dubbel kvalitetssäkring”.<sup>61</sup> Under introduktionsperioden skulle en legitimerad lärare agera mentor. Det kan erinras att det ingår i lärosätenas uppdrag att under utbildningen avråda de studenter som inte är lämpliga för yrket från att fortsätta sin utbildning. Att kunna pröva lämpligheten i praktiken, i en situation där läraren tar ansvar, om än med en mentor som stöd, ansågs komplettera den kontroll som

---

<sup>55</sup> Prop 2009/10:89 s. 43-44.

<sup>56</sup> 2 kap 11§ Behörighetsförordningen.

<sup>57</sup> Bilaga 2 till Behörighetsförordningen.

<sup>58</sup> U2013/2230/S s. 6-7.

<sup>59</sup> Prop 2012/13:187 s. 13-15.

<sup>60</sup> Skolverket: *Erfarenhet ger behörighet att undervisa*, <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/vad-kravs/utokad-behorighet/erfarenhet-ger-behorighet-att-undervisa-1.208587> [Hämtat 150522].

<sup>61</sup> Prop 2010/10:11 s. 36.

sker på lärosätena. Introduktionsperioden skulle säkerställa att lärare fick en bra väg in i yrket genom de råd och det stöd som en mentor kan tillhandahålla.

Efter introduktionsperioden bedömdes lärarens lämplighet av rektorn.<sup>62</sup> Slutligt beslut om legitimation fattas dock inte av denne, utan den makten fanns hos Skolverket.<sup>63</sup>

Detta system kom dock bara ett gälla fram till 2014, när reglerna ändrades. I korthet ändrades det på ett sådant sätt att introduktionsperioden inte längre är en förutsättning för att få en lärarlegitimation, utan legitimation kan sökas direkt efter att en lärare tagit en behörighetsgivande examen.<sup>64</sup> Även kravet på att sökanden ska vara lämplig att bedriva undervisning togs bort, då den bedömningen gjordes under introduktionsperioden. De nya reglerna gäller sedan den 1 juli 2014.

Grunden till att reglerna ändrades var att kravet på introduktionsperiod hade skapat komplikationer i tillämpningen. Ett problem som uppstått, vilket påpekats under en remissrunda av en annan förändring i behörighetsreglerna, var att i och med att enbart legitimerade lärare kan tillsvidareanställas, var skolor tvungna att anställa nyutexaminerade lärare med tidsbegränsade anställningar. Det var visserligen avsikten från lagstiftaren.<sup>65</sup> Det uppstod också ofta ett glapp mellan att introduktionsperioden upphörde och att läraren tilldelades legitimation, vilket försvårade lärares möjligheter att få anställning. Utbildningsdepartementet befarade att detta skulle leda till att färre sökte sig till läraryrket, en bedömning som delades av regeringen.<sup>66</sup>

Även om introduktionsperioden inte längre är ett krav för att få legitimation är den fortfarande obligatorisk för skolor som anställer nyutexaminerade lärare, vilket följer av 22a§ SkoL.<sup>67</sup> Det ansågs fortsatt viktigt att nya lärare får stöd av en mentor under den första tiden i yrket, och trots att vissa remissinstanser tyckte reglering var obehövligt ska staten fortsätta ge instruktioner för hur introduktionsperioden ska se ut.<sup>68</sup>

Det slutgiltiga förslaget i propositionen innefattade också, efter förslag från Lagrådet, en bestämmelse om att legitimation ska kunna vägras om någon av de förutsättningar som ligger till grund för återkallelse av legitimation föreligger. Lagrådet menade att legitimationsreglerna blev tämligen verkningslösa om de enbart knöts till examen, och påpekade att även om legitimationer kan återkallas finns det inget ”förnuftigt syfte” med att enbart ha legitimationsregler för att kunna återkalla dem.<sup>69</sup> Regeringen delade i stort Lagrådets syn, och

---

<sup>62</sup> Prop 2010/11:20 s. 38.

<sup>63</sup> Prop 2010/11:20 s. 52.

<sup>64</sup> Prop 2013/14:220 s. 1.

<sup>65</sup> U2013/7686/S s. 16-19. Problemet anmärktes under remissrundan till U2013/2230/S, som behandlade undantag från behörighetsregler för erfarna lärare och lärare i estetiska ämnen.

<sup>66</sup> Prop 2013/14:220 s. 14.

<sup>67</sup> Lagrådet ansåg inte att bestämmelsen var tydlig nog, men regeringen menade att skyldigheten framkom av arbetsrättsliga principer, se Prop 2013/14:220 s. 22.

<sup>68</sup> Prop 2013/14:220 s. 20-22.

<sup>69</sup> Utdrag ut Lagrådets protokoll vid sammanträde 2014-03-14.

i 2 kap 16§ 2st Skoll framgår att om en lärares legitimation hade återkallats enligt 2 kap 23§, ska denne inte kunna få legitimation.<sup>70</sup>

Utbildningsdepartementet medgav att slopandet av introduktionsperiodskravet inverkar negativt på kvalitetssäkringen, men menade samtidigt att de praktiska nackdelarna överväger.<sup>71</sup> Regeringen höll med. I och med ökade satsningar under arbetsplatsförlagda delar av utbildningen minskade risken för negativa följder.<sup>72</sup> Nya regler för lärarutbildningarna skulle vidare minska problemen. De examina som infördes 2011, med tydligare mål och krav, bör säkerställa att de som genomfört en lärarutbildning är kapabla att undervisa.<sup>73</sup>

Värt att notera är att behovet av att bedöma lärare under introduktionsperioden minskar, då det inte längre finns något behov av att godkänna läraren.<sup>74</sup> Regleringen innebär att även nyutexaminerade lärare kan undervisa och sätta betyg på egen hand, vilket de inte var behöriga till innan förändringen.

Avskaffandet av introduktionsperioden har inneburit att lärosätenas ansvar för lärarnas kvalitet ökar, i och med att den mycket av bedömningen om vilka som får undervisa flyttas dit.<sup>75</sup> Slutgiltigt ligger bedömningen fortfarande hos Skolverket, men deras enda tänkbara invändning mot en utexaminerad lärare är att någon av återkallelsegrunderna föreligger. Det kan dock påpekas att lärosätenas uppgift inte ändrats. Även under tiden introduktionsperioden fanns hade de ett uppdrag att säkerställa de studerandes lämplighet, och den nya examensordningen med tydligare krav hade gällt för nya studenter i flera år innan introduktionsperioden avskaffades.

## 6.6 Återkallelse och varning

### Både varning och återkallelse

Varning och återkallelse är reglerat i 2 kap 23§ Skoll. Varningar och återkallelser har separata rekvisit, men det framgår av propositionen att varning ska ses som alternativ i lindrigare fall, och rekvisiten har vissa likheter.<sup>76</sup>

I och med att syftet med hela reformen var att säkerställa lärares kvalitet ansågs det att situationer där en lärare skulle kunna behålla sin legitimation oavsett händelseutveckling vore ”stötande”, och ett system med disciplinåtgärder ansågs nödvändigt för att legitimationen skulle fungera som tänkt.<sup>77</sup> Samtidigt är det avgörande att dessa åtgärder sker på ett rättssäkert och förutsebart sätt.

---

<sup>70</sup> Regeringen anförde bland annat att det finns värdeyrken där enbart krav på examen ställs, se Prop 2014/14:220 s. 16-18.

<sup>71</sup> U2013/7686/S s. 18.

<sup>72</sup> Prop 2013/14:220 s. 14.

<sup>73</sup> Prop 2013/14:220 s. 15. De första lärarna i den nya utbildningen tar examen 2015.

<sup>74</sup> U2013/7686/S s. 18.

<sup>75</sup> Jmfr Prop 2013/14:220 s. 14.

<sup>76</sup> Prop 2010/11:20 s. 57.

<sup>77</sup> Prop 2010/11:20 s. 57.

Under remissrundan inkom en del negativa svar kring just varningar. Både Skolinspektionen och HSAN var tveksamma. HSAN anmärkte att varningar var ett trubbigt verktyg, baserat på deras erfarenhet. Båda menade att den typen av händelser som leder till varningar ligger närmare huvudmannens ansvar att agera mot förseelser. Även Lärarutredningen föreslog en reglering utan varningar, visserligen främst för att ha ett lättöverskådligt system.<sup>78</sup>

Utbildningsdepartementet, vars bedömning i frågan senare delades av regeringen, menade att ett system utan varningar av flera skäl vore olämplig.<sup>79</sup> Varningar utgör ett skydd när upprepade lindriga förseelser har skett. Att inte kunna dela ut varningar antogs också kunna leda till arbetsgivare inte vidtar tillräckliga åtgärder. Att ha fler typer av disciplinåtgärder, såsom erinran eller prøvotid, ansågs däremot leda till gränsdragningsproblematik.

Förhållandet till arbetsrätten behandlades i propositionen.<sup>80</sup> Disciplinåtgärder påverkar inte i sig anställningsförhållandet, och återkallelse av legitimation utgör ingen självständig och automatisk grund för uppsägning, även om det kan bli aktuellt med både det och omplacering. Det befriar inte heller arbetsgivaren från skyldigheter kring rehabilitering och arbetsmiljö.

### **Allmänna utgångspunkter**

I propositionen påpekades att flera intressen blir aktuella i en process om återkallelse av legitimation. Tanken med den nuvarande regleringen var att säkerställa kvaliteten i undervisningen, och att skydda elever från undermåliga eller olämpliga lärare är en central del av tanken att kunna återkalla legitimationer.<sup>81</sup> Samtidigt ska det beaktas att en återkallelse har allvarliga följder för enskilda lärare, och kan jämföras med yrkesförbud. Det är därför viktigt att lärare inte får sin legitimation återkallad om det inte finns tydliga belägg för att läraren är olämplig. En sådan rättssäker process kräver bland annat att enbart det som faktiskt styrkts ska kunna tas med i bedömningen.<sup>82</sup>

Den primära tillsynsrollen innehas av Skolinspektionen, som också driver ärendena i Lärarnas ansvarsnämnd.<sup>83</sup> Skolinspektionen kan använda sin reguljära granskning som grund för anmälningar, eller agera efter anmälningar som inkommit, exempelvis från elever och rektorer.

### **Grunder för varning och återkallelse**

Nedan följer de grunder som kan medföra varning och återkallelse. De behandlas separat på samma sätt som de är beskrivna i propositionen. Lagtexten separerar alla rekvisit, även de som det bara kan sägas finnas gradskillnad emellan, men i det här sammanhanget blir det lämpligare att följa propositionens uppdelning.

---

<sup>78</sup> SOU 2008:52 s. 202-203.

<sup>79</sup> U2010/2818/S s. 51-53; Prop 2010/11:20 s. 57-58.

<sup>80</sup> Prop 2010/11:20 s. 58

<sup>81</sup> Prop 2010/11:20 s. 58-59.

<sup>82</sup> Regeringen hänvisade till RÅ 1989 ref. 67, som handlade om legitimation för läkare. Det framgår också av propositionen att den praxis som utvecklats i hälso- och sjukvårdens område kan ligga till grund för bedömningen av påföljd för lärare, även om viss hänsyn måste tas till skillnaderna som finns mellan de två verksamheterna.

<sup>83</sup> Prop 2010/11:20 s. 59.

## *Oskicklighet*

En lärare som inte uppfyller kravet på skicklighet i sin yrkesutövning, trots kompetensutveckling och liknande åtgärder, och alltså är oskicklig, är en lärare som inte klarar av att upprätthålla sin professionella förmåga.<sup>84</sup> Oskicklighet i yrkesutövningen är grund för att en lärare ska varnas, medan återkallelse kräver grov oskicklighet i densamma enligt 2 kap 23§ 1st 1p och 2 kap 23§ 2st 1p.

Spektrumet för oskicklighet är brett.<sup>85</sup> Det kan röra lärare som inte klarar att kommunicera sin kunskap till elever, sätta upp åtgärdsplaner eller en oförmåga att sätta betyg. Det kan också vara lärare som inte klarar sitt ansvar för undervisningen, exempelvis om den inte genomförs på ett vetenskapligt och objektivt sätt. Värt att notera är att en anmälan kring oskicklighet ska föregås av samtal med läraren, som ska ges förutsättningar för att ändra sitt beteende. Grunderna för oskickligheten ska dokumenteras, för att underlätta senare bedömning.

För att det ska anses föreligga grov oskicklighet krävs att de uppvisade bristerna är allvarliga och vidare ha skett vid upprepade tillfällen efter att läraren fått åtgärder vidtagna mot sig.

## *Brottslighet*

Brottslighet kan vara skäl för både varning och återkallelse. Det regleras i 2 kap 23§ 1st 2p respektive 23§ 2st 2p. I båda fallen krävs en brottslighet som leder till att en lärares lämplighet kan ifrågasättas. För att brottsligheten ska kunna leda till återkallelse krävs att den är ”allvarlig”. En lärare som begår brottslighet kan skapa en situation där läraren inte fungerar i sin yrkesroll, även om läraren i fråga inte är oskicklig.<sup>86</sup> Viss brottslighet är av sådan sort att den dömde inte ska tillåtas undervisa barn och ungdomar. Det är alltså inte så att brottslighet i sig är grund för varning eller återkallelse. Det ska också beaktas att det finns ett samhällligt intresse att de som dömts för brott efter avtjänat straff ska kunna återgå till arbete, förhoppningsvis inom sitt kompetensområde.

För att disciplinåtgärd ska vara aktuell krävs att det är brottslighet som inverkar menligt på lärarens förmåga att vid senare tillfälle kunna verka som lärare. De brott som leder till varning ska i första hand härröra till yrkesutövningen. Ett exempel som ges är alkoholförsäljning till elever på skolan. Kraven för återkallelse är ”påtagligt högre”. Det ska göras en helhetsbedömning där brottets art, dess straffvärde och påföljd påverkar bedömningen. Förmildrande omständigheter och lärarens motiv ska kunna beaktas. Generellt sett kan grova våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott räknas som allvarliga i bestämmelsens mening. Särskilt allvarligt är det om brottet riktats mot barn eller ungdomar.

## *Sjukdom*

Vissa sjukdomar har sådana följder att en drabbad inte kan vara verksam som lärare, då det i alltför stor grad påverkar möjligheten att undervisa.<sup>87</sup> Det är dock inte sjukdomen i sig som

---

<sup>84</sup> Prop 2010/11:20 s. 59-60.

<sup>85</sup> Prop 2010/11:20 s. 59-60.

<sup>86</sup> Prop 2010/11:20 s. 60-61.

<sup>87</sup> Prop 2010/11:20 s. 61.

bedöms, utan de följer den får i det enskilda fallet för läraren. Sjukdom kan inte leda till varning, utan enbart till återkallelse av legitimation. Typexempel är psykiska problem och missbruk av alkohol eller någon annan skadlig substans. Noterbart är att en eventuell återkallelse inte på något sätt påverkar arbetsgivarens skyldighet att rehabilitera anställda, och inte heller är grund för uppsägning.

### *Olämplighet*

Det är möjligt att varna en lärare som ”visat sig mindre lämplig” i undervisningen, samt att återkalla legitimation i det fall läraren är ”särskilt olämplig” i densamma. Det följer av 2 kap 23§ 1st 3p respektive 23§ 2st 4p. Rekvisiten är tänkta att användas i situationer där läraren betar sig olämpligt, men inte brottsligt, såsom vid kränkningar och trakasserier.<sup>88</sup> Handlande i strid mot den värdegrund som beskrivs i SkoL och läroplanerna kan omfattas. För att det ska utgöra grund för återkallelse krävs att agerandet skett upprepade gånger, och att det fortsätter efter att läraren fått det olämpliga beteendet påpekat.

### *Föreläggande om läkarundersökning*

I 27 kap 13§ finns en bestämmelse som innebär att Lärarnas ansvarsnämnd kan ålägga en lärare att genomgå en läkarundersökning om det är behövligt för att avgöra om läraren är lämplig att bedriva undervisning. I det fall läraren obstruerar handläggningen genom att vägra genomgå undersökningen kan legitimationen återkallas.<sup>89</sup>

### *Frivillig återkallelse*

Slutligen kan legitimation återkallas på lärarens egen begäran utan att det sker någon särskild prövning. Det kan röra sig om lärare som inte varit aktiva i yrket på länge och därför inte vill ha kvar legitimationen.<sup>90</sup>

### *Undantag i särskilda fall*

Om en lärare har agerat brottsligt finns det en undantagsregel i 2 kap 23§ 3st som ger Lärarnas ansvarsnämnd möjlighet att avstå från att dela ut en varning eller återkalla legitimation om det finns särskilda skäl för det. Den huvudsakliga tanken bakom bestämmelsen var att skapa en ventil om det förflutit lång tid mellan brottet och ansvarsnämndens behandling av ärendet.<sup>91</sup> Tillämpningen av bestämmelsen lämnades åt rättstillämpningen. Regeringen lämnade dock viss vägledning, och klargjorde bland annat att det främst ska röra sig om mindre allvarliga brott. Om brotten berodde på personliga förhållanden, såsom sjukdom eller sociala missförhållanden, som vid nämndens prövning inte längre är aktuella, kan det utgöra särskilda skäl.

---

<sup>88</sup> Prop 2010/11:20 s. 61-62.

<sup>89</sup> Prop 2010/11:20 s. 62.

<sup>90</sup> Prop 2010/11:20 s. 62.

<sup>91</sup> Prop 2010/11:20 s. 62.



## Tidig utveckling av praxis

Hittills har förhållandevis få ärenden nått Lärarnas ansvarsnämnd. Per den 20 maj har nämnden fattat beslut i totalt sju ärenden.<sup>92</sup> Med tanke på den begränsade mängden mål, och att ännu inget har avgjorts i högsta instans, är det svårt att dra några slutsatser kring gällande rätt, men en viss tidig utveckling bör kunna urskiljas.

KamR prövade i mål nr 1318-14 en lärare som dömts för ringa misshandel. Läraren hade knuffat på en åskådande elev under en idrottsdag där läraren agerade fotbollsdomare, efter att eleven vid upprepade tillfällen misskött sig och stört spelet. Förvaltningsrätten fäste stor vikt vid att läraren var utanför en normal undervisningssituation. KamR meddelade tydligt att det inte är av vikt var en incident sker, utan att det avgörande är om beteendet skett i ”lärarens yrkesutövning”. Våldet ansågs i den aktuella situationen inte nödvändigt, och läraren tilldelades en varning.

Det andra fallet som prövats i domstol handlade om en idrottslärare som Skolinspektionen menade straffat elever med armhävningar och förvägrat en elev astmamedicin.<sup>93</sup> FR erinrade att likt andra mål som rör inskränkningar i yrket måste beviskraven ställas högt.<sup>94</sup> Skolinspektionens utredning var inte tillräcklig för att händelseförloppet skulle kunna anses bevisat, och läraren ansågs därför inte olämplig att bedriva undervisning och ingen disciplinpåföljd utdelades.

Nämnden har konstaterat att kombinationen av domar för barnpornografibrott, sexuellt ofredande och grovt rattfylleri är sådan grov brottslighet som enligt 2 kap 23§ 2st Skoll kan ligga till grund för återkallelse av legitimation.<sup>95</sup> I samma mål slogs fast att nämnden inte är formellt bunden av brottsdomar, men att de ska tilldelas ”betydande bevisverkan”. En gymnasielärare som föst ut en störande elev ur klassrummet efter att denne vägrat lämna salen, och förgäves sökt hjälp av rektor och vaktmästare, ansågs inte vara mindre lämplig, då nämnden ansåg att det fanns fog för lärarens reaktion.<sup>96</sup>

Nämnden har också uttalat sig om att lämplighetsbedömningen till viss del utgörs av en prognos, och att en enstaka händelse måste vara av allvarlig art för att föranleda åtgärd. För den bedömningen spelar lärarens arbetssituation roll.<sup>97</sup> En lärare som under lång tid haft problem med en osäker arbetsmiljö, då en elev varit stökig och hotfull, hade reflexmässigt spottat på eleven efter att ha blivit spottad på själv. Nämnden ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl för en varning.

I ett annat mål hade en lärare i flera olika kommuner under lång tid agerat på ett sådant sätt att det föranlett polisanmälningar, varningar och muntliga tillsägelser, genom olämpligt

---

<sup>92</sup> Ärendefrekvensen är antagligen lägre än förväntat, jmf nämndens ordförandes uttalande i: Gunnars, Lena, *Bara ett fall nådde Lärarnas ansvarsnämnd*, Lag & Avtal, <http://www.lag-avtal.se/tidningen/article3679353.ece> [Hämtat 150522].

<sup>93</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 20810-14.

<sup>94</sup> Domskälen hänvisar till HFD 2011 ref 70 och Prop 2010/11:20 s. 59.

<sup>95</sup> Lärarnas ansvarsnämnd, Dnr 99-2013:745.

<sup>96</sup> Lärarnas ansvarsnämnd, Dnr 2014:898. För lärares rätt att ingripa fysiskt, se NJA 2009 s. 776 och Prop 2009/10:165 s. 681.

<sup>97</sup> Lärarnas ansvarsnämnd, Dnr 2014:494.

bemötande och fysisk beröring.<sup>98</sup> Läraren hade inte heller, trots att möjligheter erbjudits, bättrat sitt beteende, och legitimationen återkallades.

Även i de fall där lärare försökt bättra sig kan disciplinåtgärder bli aktuella. En lärare som vid flera tillfällen nedvärderat elever och haft problem med att hantera plötsliga situationer i klassrummet, samt uppvisat svårigheter med att behärska sig tilldelades en varning, trots att han genomgått samtalsstöd.<sup>99</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att det krävs ganska allvarliga förseelser för att återkallelse ska bli aktuellt. Enbart i två fall har legitimation återkallats, där det ena berodde på allvarliga brott och det andra relativt allvarliga brister under lång tid. För enstaka händelser har bara varningar delats ut, och höga krav har ställts upp i de fallen.

## 6.7 Förfaranderegler

Prövningar av lärarlegitimationer sker i Lärarnas ansvarsnämnd, som är en del av Skolverket. Den följer därmed FL:s regler i den mån inget annat är reglerat. Utöver prövningar av varningar och återkallelser behandlar nämnden även nya legitimationer för lärare som tidigare fått den återkallad, enligt 27 kap 4§ SkoLL.<sup>100</sup>

Enbart Skolinspektionen, som är en fristående myndighet gentemot Skolverket, kan ta initiativ till prövningar i nämnden.<sup>101</sup> Det ansågs mer ändamålsenligt än att enskilda skulle kunna inleda ärenden.<sup>102</sup> Enskilda kan istället anmäla missförhållanden till Skolinspektionen, som avgör om det finns skäl att ta upp frågan i Lärarnas ansvarsnämnd.

Förfarandet i nämnden är i huvudsak skriftligt, men muntlig förhandling kan begäras läraren, och det kan bara nekas om förhandlingen inte är obehövlig eller det finns särskilda skäl mot det.<sup>103</sup>

27 kap 5§ slår fast att Lärarnas ansvarsnämnd ska ha en ordförande och åtta ledamöter. Ordföranden ska vara ordinarie domare, och de övriga ledamöterna ska inneha sakkunskap om och erfarenhet av skolverksamhet. Dessa utses av regeringen för en treårsperiod. Den nuvarande sammansättningen består av ett hovrättsråd som ordförande, ett ämnesråd, en ”direktör för välfärd och skola”, två rektorer, tre lärare och en förskollärare.

Nämndens beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, enligt 28 kap 4§. Enbart berörd lärare eller Skolinspektionen får överklaga ett beslut av nämnden. Överklagan till KamR kräver prövningstillstånd.<sup>104</sup>

---

<sup>98</sup> Lärarnas ansvarsnämnd, Dnr 2014:646.

<sup>99</sup> Lärarnas ansvarsnämnd, Dnr 99-2013: 569.

<sup>100</sup> Det finns ingen fast tidsram för när en ny ansökan kan prövas. Propositionen nämner tre år, baserat på RÅ 2000 ref. 10, men det är omständigheterna i det aktuella fallet som avgör när en ny legitimation kan vara aktuell, se Prop 2010/11:20 s. 55-56.

<sup>101</sup> 27 kap 4§ SkoLL.

<sup>102</sup> Prop 2010/11:20 s. 55.

<sup>103</sup> 27 kap 12 respektive 16§ SkoLL. 16§ har utformats efter 9§ FPL, och viss ledning bör kunna dras av praxis kring den. Jmfr Eriksson, Per: 27 kap 16§ SkoLL, not 458, Karnov [Hämtat 150522].

<sup>104</sup> 28 kap 10§ SkoLL

I de fall nämnden inte är enig gäller samma omröstningsregler som i brottmål där ordföranden inte har utslagsröst utan den minst inskränkande påföljden gäller.<sup>105</sup> Förarbetena säger ingenting om det gäller vid omröstning i domstol, men det finns praxis kring det i andra legitimationsärenden.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Prop 2010/11:20 s. 65-66.

<sup>106</sup> RÅ 1990 ref 64.

## 7 Revisorer

### 7.1 Allmänt om revisorer

En revisor kan ha många typer av uppdrag, men i huvudsak avses en person som har till uppgift att granska räkenskaper, redovisning och förvaltning i ett företag eller organisation. I den här texten behandlas bara de professionella revisorer som är reglerade i RevL. Inom föreningslivet är det vanligt med lekmannarevisorer

Skyddet för professionella revisorer ligger i titeln ”auktoriserad revisor”. Att utan grund utge sig för att vara auktoriserad revisor är belagt med böter, enligt 39§ RevL.<sup>107</sup>

### 7.2 Historisk bakgrund

Idén att ha en oberoende granskning av ekonomiska förhållanden är mycket gammal. Redan på 1200-talet fanns ett yrke som vagt liknade dagens revisorer i Norditalien, som då var Europas handelscentrum.<sup>108</sup> Revision som vi känner det idag kan dock sägas ha sitt ursprung under 1800-talet, framförallt i England och Skottland.<sup>109</sup> Utvecklingen var nära förknippad med att allt mer av den ekonomiska verksamheten kom att utföras i aktiebolag, där ägandet stod långt ifrån de som faktiskt var verksamma i företaget.

I Sverige kom den första regleringen om revision 1895, men granskning av företag hade givetvis skett tidigare. I mindre reguljära former så tidigt som på 1600-talet, och mer ordnat i takt med att ägarkretsarna vidgades under 1800-talet.<sup>110</sup> Under 1900-talet utvecklades regleringen på ett sådant sätt att revisorns ställning stärktes, och staten fick ett ökat inflytande.<sup>111</sup> Särskilda kompetenskrav ställdes, och de regionala handelskamrarna auktoriserade revisorer.<sup>112</sup> 1973 tog staten över auktorisationen, och kraven för titlarna godkänd respektive auktoriserad revisor, som finns än idag, slogs fast. Under 90-talet infördes revisorsexamen som ett krav för att bli både godkänd och auktoriserad revisor, där det senare krävde en högre examen och längre akademiska studier.

2013 skedde en större förändring i revisorsregleringen, då titeln godkänd revisor avskaffades. Det ansågs inte längre finnas någon mening med att särskilja godkända och auktoriserade revisorer.<sup>113</sup> De hade i praktiken samma behörighet, och revisionens intressenter upplevde ingen kompetensskillnad mellan de två kategorierna. Vidare var det få utanför revisorsbranschen som kände till skillnaderna mellan godkända och auktoriserad revisor. De som var godkända revisorer blev istället auktoriserade revisorer.

---

<sup>107</sup> Titeln revisor är dock inte skyddad, se Westermark, Christer: *Bokföringslagen, revisionslagen, revisorslagen Samt normer för hållbarhetsredovisning*, 3:e upplagan, 2012, (Fortsättningsvis Westermark) s. 291.

<sup>108</sup> Moberg, Krister, Valentin, Niklas, Åkersten, Peter: *Bolagsrevisorn Oberoende Ansvar Tystnadsplikt*, 4:e upplagan, 2014, (Fortsättningsvis Moberg) s 29-30.

<sup>109</sup> Diamant, Adam: *Revisors oberoende Om den svenska oberoenderegleringens utveckling, dess funktion och konstruktion*, 2004, (Fortsättningsvis Diamant) s. 33-34.

<sup>110</sup> Diamant s. 34-35.

<sup>111</sup> Diamant s. 41 och Moberg s. 50-52.

<sup>112</sup> Prop 1994/95: 152 s. 34-35.

<sup>113</sup> Prop 2012/13:61 s. 38-42.

### 7.3 Auktorisationsreglernas syfte

Det råder inte full enighet om vad som är revisionens egentliga syfte. Ett av de vanligare, som bland annat slogs fast i den välkända Cadbury-rapporten, är att revisionens syfte är säkerställa tilltron för den verksamhet som granskas, alltså att intyga att ett bolags situation är som det beskrivs inför ägarna.<sup>114</sup> Enligt Moberg kan syftet med revision sammanfattas till att ge trovärdighet eller öka tillförlitligheten i den ekonomiska information som företag presenterar, vilket i sin tur är viktigt för att näringslivet.<sup>115</sup>

Det finns ett stort antal intressenter i revisionsfrågor. Enligt en sammanställning av Diamant har lagstiftaren pekat ut följande intressenter: aktieägare, borgenärer, anställda, det allmänna (Både som skatteborgenär och som innehavare av ett ”allmänt samhälligt intresse”), presumtiva aktieägare och borgenärer, utbildningsanstalter, den breda allmänheten och de granskade bolagens funktionärer.<sup>116</sup> Exakt hur intressena ska balanseras har aldrig angivits, utan regleringen kan enligt Diamant ses som ett försök att tillmötesgå flertalet, stundtals motstridiga intressen.<sup>117</sup>

För att en granskning ska vara trovärdig är det av största vikt att revisionen är oberoende av bolaget.<sup>118</sup> Revisorer måste också vara kompetenta nog att kunna genomföra en effektiv granskning.<sup>119</sup> Någon form av kvalitetssäkring av revisorer är därför nödvändig för att upprätthålla systemet.

När handelskamrarna började auktorisera revisorer sades syftet vara att bereda tillgång på personer som är tillräckligt kompetenta för att utföra revision på ett ändamålsenligt sätt.<sup>120</sup> I förarbetena till RevL erinrades att det är viktigt att särskilda måste ställas på revisorernas kompetens för att upprätthålla granskningens kvalitet.<sup>121</sup> En annan sida av auktorisationsregler är att det skapar möjlighet för de som efterfrågar en väl genomförd granskning att identifiera de personer som kan genomföra den.<sup>122</sup>

### 7.4 Grunder för auktorisation

Rekvisiten för att kunna bli auktoriserad revisor finns i 4§ RevL. Det uppställs sex krav:

1p) Sökanden ska ha utövat revisionsverksamhet yrkesmässigt, vilket har definierats som att ha arbetat 1500 timmar med revision de senaste fem åren.<sup>123</sup> Undantag kan göras för personer

---

<sup>114</sup> Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance: *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate*, s. 11. Se även Diamant s. 77 och Prop 1995/95:67 s. 30.

<sup>115</sup> Moberg s. 30.

<sup>116</sup> Se Diamant s. 110 och däri angivna källor. Se även Andersson, Sten, Johansson, Svante, Skog, Rolf: *Aktiebolagslagen En Kommentar*, 9 kap 1§, där en liknande, om än något mer kortfattad krets av intressenter tas upp.

<sup>117</sup> Jmfr även Prop 1997/98:99 s. 132-133.

<sup>118</sup> Diamant s. 77. Se även prop 1975:103 s. 244.

<sup>119</sup> Diamant s. 143.

<sup>120</sup> Prop 1973:26 s. 14-15.

<sup>121</sup> Prop 2000/01:146 s. 31-32

<sup>122</sup> Diamant s. 144.

<sup>123</sup> RNFS 2001:3 1§.

som inte når upp till kravet men ändå är verksamma inom branschen, såsom anställda på Revisorsnämnden.<sup>124</sup>

2p) Sökanden ska vara bosatt i Sverige, Schweiz eller en annan EES-stat. Dispens från detta krav kan ges av Revisorsnämnden, för att underlätta för utländska anställda till svenska företag att arbeta i Sverige.<sup>125</sup>

3p) Sökanden får inte ha vara satt i konkurs, ha näringsförbud, stå under förvaltare, vara förbjuden att ge rådgivning enligt Biträdeslagen eller ha en motsvarande rådgivningsinskränkning i en annan stat.

4p) Sökanden ska ha behövlig utbildning och erfarenhet för att bedriva revisionsverksamhet. Bestämmelsen föreslogs av Lagrådet för att göra klart att revisorsuppdraget ställer höga krav, men någon närmare beskrivning av vad det betyder gavs aldrig.<sup>126</sup>

5p) Sökanden ska ha avlagt revisorsexamen hos Revisorsnämnden. För att få avlägga revisorsexamen, som sker genom ett prov, ska tre förutsättningar vara uppfyllda.<sup>127</sup> i) Sökanden ska ha genomgått teoretisk utbildning om minst 180 högskolepoäng inom ekonomi och juridik. ii) Sökanden ska ha genomgått praktisk utbildning, vilket sker genom tre års heltidsarbete med handledning av en auktoriserad revisor, i regel med titeln revisorsassistent.<sup>128</sup> iii) Sökanden ska ha genomgått ytterligare två års utbildning, antingen teoretisk eller praktisk. Det kan ske genom arbete på revisionsbyrå eller genom akademiska studier.<sup>129</sup>

6p) Sökanden ska vara redbar och i övrigt lämplig för att utöva revisorsverksamhet. Med denna bestämmelse avses redbarhet både personligt och ekonomiskt.<sup>130</sup> Sökanden ska uppvisa sådan hederlighet, integritet och pålitlighet som kan krävas av en revisor. Ekonomisk brottslighet kan tala mot kravet på redbarhet, men också underlåten betalning eller annan ekonomisk misskötsel kan medföra att lämpligheten kan ifrågasättas.

## 7.5 Upphävande och andra disciplinåtgärder

En revisors auktorisation är enligt 18§ RevL giltig i fem år. För att förnyelse ska kunna ske måste samma krav vara uppfyllda som vid första ansökan.<sup>131</sup> Revisorer måste även fortlöpande genomgå utbildning för att upprätthålla sin förmåga att utföra revision.<sup>132</sup>

32§ RevL ger möjlighet att upphäva auktorisation i det fall en revisor uppsåtligen gör orätt i sin revisionsverksamhet eller i övrigt handlar oredligt. Med orätt i revisionsverksamhet avses uppsåtliga åsidosättanden av de bestämmelser som gäller för verksamheten.<sup>133</sup> Även

---

<sup>124</sup> Prop 2000/01:146 s. 77-78. Se även Andersson, Sten: 4§ RevL, not 12, Karnov [Hämtat 150522].

<sup>125</sup> 4§ RevL 2st. Se även Moberg s. 56.

<sup>126</sup> Utdrag ut Lagrådets protokoll vid sammanträde 2001-05-18.

<sup>127</sup> RNFS 1996:1 10§.

<sup>128</sup> Revisorsnämnden: *Bli revisor*, [http://www.revisorsnamnden.se/rn/bli\\_revisor.html](http://www.revisorsnamnden.se/rn/bli_revisor.html) [Hämtat 150522].

<sup>129</sup> Revisorsnämnden: *Bli revisor*, [http://www.revisorsnamnden.se/rn/bli\\_revisor.html](http://www.revisorsnamnden.se/rn/bli_revisor.html) [Hämtat 150522].

<sup>130</sup> Prop 1994/95:152 s. 71-72.

<sup>131</sup> Moberg s. 57

<sup>132</sup> 6§ RevF. Enligt RNFS 2001:2 5§ ska fortbildningen omfatta minst 100 timmar under femårsperioden.

<sup>133</sup> Prop 2000/01:146 s. 111. Andersson, Sten: 32§ RevL, not 55, Karnov [Hämtat 150522].

underlåtelse att betala avgifter enligt samma lag kan vara skäl till upphävande. Om det finns förmildrande omständigheter kan en varning delas ut.

Bestämmelsen om övrig oredlighet blir aktuell i de fall där en revisor begått en brottslig handling som kan ”rubba omgivningens förtroende” för revisorn i sin yrkesroll.<sup>134</sup> 32§ 2st ger möjlighet att antingen upphäva auktorisation, varna eller dela ut en erinran när en revisor åsidosätter sina skyldigheter som revisor. Det rör sig om bristfällig revision, eller förtroenderubbande sidoverksamhet.<sup>135</sup> För att upphävande ska vara aktuellt krävs i regel upprepade försummelser.<sup>136</sup>

Auktorisation ska också upphävas i det fall en revisor inte längre uppfyller kraven i 4§, vilket revisorn är skyldig att meddela nämnden, enligt 33§.<sup>137</sup>

## 7.6 Förfaranderegler

Disciplinärenden hanteras inom Revisorsnämnden av ett särskilt organ: Tillsynsnämnden. Tillsynsnämnden har nio ledamöter, varav ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister med domarerfarenhet.<sup>138</sup> Två ledamöter ska vara auktoriserade eller godkända revisorer, och de övriga ska ha erfarenhet från verksamhet som berörs av revision. Under nuvarande mandatperiod är de övriga ledamöterna en advokat, en skattejurist, en enhetschef från Skatteverket, en avdelningschef från Finansinspektionen samt en direktör.<sup>139</sup>

Revisorsnämnden tar emot anmälningar, både från klienter, andra i branschen eller myndigheter, och avgör vilka ärenden som ska prövas i disciplinnämnden.<sup>140</sup> Det finns inga krav på att anmälan ska ha skett, utan ett ärende kan öppnas exempelvis efter uppgifter i massmedia. Det sker också en omfattande löpande granskning som kan leda till att ärenden öppnas.

Disciplinnämnden är som en del av förvaltningsmyndigheten Revisorsnämnden skyldig att följa FL om inga särskilda bestämmelser finns. Enligt 32§ 4st RevL ska en revisor som är föremål för utredning få tillfällen att yttra sig i ärendet, men det finns ingen särskild rätt till muntlig förhandling.<sup>141</sup> 28§ ålägger revisorer att under utredningen lämna över akter, bokföring och andra handlingar från verksamheten till Disciplinnämnden.

Överklagande av nämndens beslut görs till allmän förvaltningsdomstol.<sup>142</sup>

---

<sup>134</sup> Prop 2000/01:146 s. 48.

<sup>135</sup> Andersson, Sten: 32§ RevL, not 57, Karnov [Hämtat 150522].

<sup>136</sup> Prop 2000/01:146 s. 111.

<sup>137</sup> Det behöver inte bero på att revisorn är olämplig eller okvalificerad. Den vanligaste orsaken till upphävande på den grunden tycks vara att revisorn gått i pension eller bytt arbete, då anställningsförbudet i 12§ hindrar en revisor att vara anställd i annat än ett revisionsföretag. Jmfr Moberg s. 59.

<sup>138</sup> 4-5§ Förordning (2007:1077) med instruktion för Revisorsnämnden.

<sup>139</sup> Revisorsnämnden: *Tillsynsnämndens ledamöter*,

[http://www.revisorsnamnden.se/rn/om\\_rn/organisation/namndledamoter.html](http://www.revisorsnamnden.se/rn/om_rn/organisation/namndledamoter.html) [Hämtat 150528].

<sup>140</sup> Westermark s. 298.

<sup>141</sup> Jmfr dock 14§ FL om muntlig handläggning. Se även Prop 2000/01:146 s. 46-47, där regeringen anförde att särskild reglering är obehövlig.

<sup>142</sup> 36§ RevL. Överklagande till KamR kräver prövningstillstånd.

## 8 Läkare

### 8.1 Allmänt om läkare

Läkare är personer som yrkesmässigt identifierar och behandlar sjukdomar, vilket kan ske i olika former, både i privat och offentlig regi.

Titeln ”läkare” är, liksom alla andra legitimationsyrken i hälso- och sjukvården, en skyddad sådan, vilket följer av 4 kap 5§ PL. Det innebär att titlarna inte får användas i något sammanhang av någon som saknar legitimation. Läkare har ensamrätt till läkaryrket, enligt 4§. Deras arbetsuppgifter får alltså inte utföras av någon annan yrkesgrupp. Den som utger sig för att vara läkare eller bryter mot läkares ensamrätt till yrket döms till böter enligt 10 kap 5§. Läkare som förlorat sin legitimation och fortsätter verka som läkare kan dömas till fängelse enligt 3§.

### 8.2 Historisk bakgrund

Det har under hela människans historia funnits personer som har någon form av uppgift att ta hand om sjuka och skadade.<sup>143</sup> Det finns belägg för att det genomförts operationer vid tiden för Hammurabis lag i Babylon, vilket var ca 1750 f.Kr. En mer teoretisk syn på läkekonsten växte fram under medeltiden på de då växande universiteten. Det var också under den tiden en professionalisering av läkaryrket först kunde urskiljas. Den medicinska vetenskap som vi känner idag kan sägas ha uppstått under den senare delen av 1800-talet.

Under lång tid har personer verksamma inom folkmedicin även agerat inom hälso- och sjukvården, och det förelåg under lång tid konkurrens mellan de två grupperna. Redan under 1600-talet skapades regleringar mot ”kvacksalveri”, i syfte att skydda läkare mot konkurrens.<sup>144</sup> Läkarna skapade också ett skrå för att stärka sin roll inom vården.<sup>145</sup> Under 1800-talet skapades nya regleringar, men dessa motiverades istället med att patienter behövde skyddas från skadliga behandlingar. En tidig indirekt reglering var de krav som ställdes på de av staten och kommuner avlönade läkarna som vårdade främst fattiga, något som började på 1600-talet.<sup>146</sup>

De tidiga regleringarna innebar dock ingen egentlig inskränkning i möjligheterna vara verksam i hälso- och sjukvård.<sup>147</sup> Först 1961 förbjöds icke-legitimerade läkare att kalla sig läkare, och många uppgifter i vården gjordes exklusiva för läkare. Sedan dess har rättsläget inte påverkats särskilt mycket för just läkare, men i allmänhet kan skönjas en utveckling där allt fler yrkesgrupper omfattas av auktorisation.

---

<sup>143</sup> Rönneberg, Lena: *Hälso- och sjukvårdsrätt*, 3:e upplagan, 2011, (Fortsättningsvis Rönneberg) s. 159-161.

<sup>144</sup> Ling, Sofia: *Kärringmedicin och vetenskap Läkare och kvacksalverianklagade i Sverige omkring 1770-1870*, 2004, s. 221

<sup>145</sup> SOU 2008:117 s. 175.

<sup>146</sup> Efterföljare till sådana regler finns kvar, exempelvis Förordning (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m.

<sup>147</sup> SOU 2008:117 s. 175-176.



### 8.3 Legitimationsreglernas syfte

Auktorisationssystemet i svensk sjukvård har utvecklats under lång tid, och det har med tiden kommit att finnas flertalet syften med regleringen. Det övergripande syftet kan dock sägas vara att säkerställa vårdens kvalitet.<sup>148</sup> I ett förarbetsuttalande sades exempelvis: ”Legitimation är i första hand en garanti för patienten”.<sup>149</sup> Auktorisationen innebär att staten intygar yrkesutövarnas kompetens, och genom detta ska patienter kunna lita på att vården utförs på ett korrekt sätt. Ett annat, relaterat, syfte är att upprätthålla allmänhetens förtroende för hälso- och sjukvården.<sup>150</sup> Det kan också anmärkas att det såsom näringsfriheten konstruerats i Regeringsformen inte är tillåtet att använda auktorisation för att skydda enskildas eller privata företags ekonomiska intressen.<sup>151</sup>

Ett ansvarssystem för med sig att fel och brister kan påtalas i vården, vilket antas göra klart för personalen att patienter ska behandlas ”omsorgsfullt och korrekt”.<sup>152</sup> Tanken är att risken för disciplinpåföljd ska påverka beteendet, och ligger nära preventionsdiskussionen, som är viktig framförallt i straffrätten.<sup>153</sup> Vidare skapar regleringen ett forum där sakliga bedömningar av vilket handlande som är rätt respektive fel i vården. Det är till personalens fördel, då det skyddar från grundlösa anklagelser. Rättssäkerheten för vårdpersonalen är också en vanligt förekommande aspekt. Det är viktigt att skydda patienter från oskickliga yrkesutövare. Dock måste legitimerad personal kunna räkna med en rättssäker prövning, i och med att återkallelse i mångt och mycket kan sägas utgöra ett yrkesförbud.<sup>154</sup> I praktiken har den frågan lösts genom att beviskraven satts högt, och bara det som kan styrkas får ligga till grund för disciplinpåföljd.<sup>155</sup>

Vid införandet av den nu gällande PL diskuterades vilka former av disciplinära åtgärder som var mest ändamålsenliga. Det hade vid den tidpunkten riktats kritik mot att varning och erinran inte hade några egentliga följder, utan mer fungerade som en ”prickning”.<sup>156</sup> Vidare hade Patientsäkerhetsutredningen funnit att de dåvarande reglerna minskade personalens vilja att rapportera avvikelser och diskutera negativa händelser öppet. Det ursprungliga syftet med prøvotid var att erbjuda ett steg mellan varning/erinran och återkallelse, för att göra den legitimerade uppmärksam på att en till liknande förseelse skulle leda till återkallelse.<sup>157</sup> Prövotid kom dock att användas mycket sparsamt.<sup>158</sup>

Den nya regleringen syftade till att i högre grad vara en skyddsåtgärd.<sup>159</sup> Bedömningen ska också i större mån vara en prognos över hur stor risken är att patientsäkerheten hotas i

---

<sup>148</sup> SOU 2008:117 s. 225.

<sup>149</sup> Prop 1993/94:149 s. 99.

<sup>150</sup> SOU 2008:117 s. 225.

<sup>151</sup> SOU 2008:52 s. 134-135.

<sup>152</sup> SOU 2008:117 s. 225-226.

<sup>153</sup> Jmfr SOU 2008:117 s. 315-317.

<sup>154</sup> Prop 2009/10:210 s. 110.

<sup>155</sup> Se exempelvis RÅ 1989 ref. 67.

<sup>156</sup> SOU 2008:117 s. 315-317.

<sup>157</sup> Prop 1997/98:109 s. 113.

<sup>158</sup> Prop 2009/10:210 s. 103.

<sup>159</sup> Prop 2009/10:210 s. 104.

framtiden. Ett sekundärt syfte var att minska antalet återkallelser, då provotiden och den tillhörande vårdplanen bättre skulle fånga upp yrkesutövare med problem.

## 8.4 Grunder för legitimation

Bestämmelser kring legitimation för läkare finns i 4 kap 1§ PL, där även de andra legitimationsyrkena i vården är reglerade. Enligt 4 kap 1§ 1st kräver samtliga yrkestitlar en särskild form av utbildning, och vissa av yrkestitlarna ställer också krav på praktisk tjänstgöring. Läkare är ett av de yrken som ställer krav på praktisk tjänstgöring, medan exempelvis legitimation för sjuksköterskor enbart kräver en examen. Det följer av tabellen i paragrafen. Formerna för den praktiska tjänstgöringen beslutas av regeringen eller av regeringen delegerad myndighet, enligt 4 kap 1§ 4st.<sup>160</sup>

Enligt 10p i tabellen i 4 kap 1§ krävs det en läkarexamen för att kunna uppbära titeln läkare. Vad som krävs för en läkarexamen är i sin tur reglerat i andra bilagan till Högskoleförordningen. Läkarutbildningen består av totalt 330 högskolepoäng, eller 5,5 års heltidsstudier, och har som mål att studenterna ska kunna klara av att verka i läkaryrket, samt kunna klara av den föreskrivna praktiska tjänstgöringen. För att få examen ställs krav på bland annat att studenter visar ”empatisk förmåga” och har förmåga att upprätthålla ett etiskt och professionellt förhållningssätt.

Den praktiska tjänstgöringen är reglerad i 3 kap 5§ PF. Där nämns också termen allmäntjänstgöring, vars förkortning AT-tjänst är helt dominerande i språkbruket när tjänstgöringen diskuteras. Tjänstgöringen sker under minst 18 månader, och under den tiden arbetar den blivande läkaren inom flera olika medicinska discipliner. Handledare ska finnas under utbildningen. Efter avslutad AT-tjänst sker ett kunskapsprov som ska mäta måluppfyllelsen för tjänstgöringen.<sup>161</sup>

De som inte uppfyller kraven på examen och praktisk tjänstgöring kan oaktat det få legitimation, om de har uppnått motsvarande kompetens på något annat sätt.<sup>162</sup>

För att en läkare ska kunna få legitimation krävs vidare att inga av de återkallelsegrunder som är reglerade i 8 kap PL föreligger. Återkallelsegrunderna behandlas nedan.

## 8.5 Återkallelse och provotid

I 8 kap PL regleras de disciplinåtgärder som kan vidtas mot legitimerad vårdpersonal. De som är aktuella för den här texten är återkallelse av legitimation och provotid.

När den nu gällande PL instiftades ändrades disciplinåtgärderna på så sätt att varning och erinran ersattes av ett utökat system med provotid. I den tidigare gällande LYHS användes provotid i situationer där inte en varning eller erinran ansågs vara en tillräckligt ingripande

---

<sup>160</sup> Se även Prop 2009/10:210 s. 201.

<sup>161</sup> För mer detaljer kring vilka mål som ska uppnås, se SOSFS 1999:5 2-6 kap.

<sup>162</sup> Det kan ske genom utländsk läkarutbildning, se exempelvis RÅ 2008 not 55, som dock primärt behandlade prövningstillstånd. Regleringen skapades i syfte att undvika situationer där det ansågs ”stötande” att inte dela ut legitimation, se Prop 1997/98:109 s 159. Bestämmelsen är en ventil som ska utnyttjas i särskilda fall, och det är inte så att vissa utbildningar eller yrkesbanor generellt ska kunna ge behörighet.

åtgärd.<sup>163</sup> Tidigare var provotid en fakultativ åtgärd från HSAN, medan provotid nu ska beslutas om förutsättningarna föreligger.<sup>164</sup> De aktuella förutsättningarna finns i 8 kap 1§ PL och är fyra till antalet. Provotid ska enligt 8 kap 1§ 1p beslutas i när läkaren varit oskicklig i sin yrkesutövning och det kan befaras inverka negativt på patientsäkerheten. Med oskicklighet avses i första hand handlingar eller underlåtelser att handla som är att betrakta som oaktsamt.<sup>165</sup> Det behöver inte heller nödvändigtvis ha lett till skada på en patient, utan tanken är att det som avgör om provotid ska aktualiseras är om det riskerar att drabba patienter i framtiden.<sup>166</sup> Det oskickliga beteendet i sig avgör alltså inte, utan risken för att framtida vårdskador ska uppstå. Provotid kan användas redan vid en första förseelse om den är tillräckligt allvarlig, exempelvis om en läkare uppvisar bristande kunskaper under en operation, men inget hinder finns mot att använda det vid upprepade mindre allvarliga händelser.<sup>167</sup>

Enligt 8 kap 2§ 2p ska provotid meddelas när en läkare i yrkesutövningen begått brott som påverkar förtroendet för läkaren. Det framgår inte av förarbetena vad som egentligen räknas som ”i yrkesutövningen”, utan det ska bedömas i varje enskilt fall.<sup>168</sup> Den uppräknade listan på brott i propositionen ger viss ledning.<sup>169</sup> Samtliga är kopplade till arbetsplatsen (eller transport mellan sådana), patienter, kollegor eller läkarens rätt att utfärda intyg. Brottsomskär på semestern eller fritiden kan inte ligga till grund för provotid. För att brott ska anses ha begåtts ska en lagakraftvunnen dom, ett strafföreläggande, ett beslut om ordningsbot eller åtalsunderlåtelser finnas. Det ställs inget direkt krav på att brottsligheten ska äventyra patientsäkerheten, men det kan vara så i det enskilda fallet.<sup>170</sup> Syftet är inte heller primärt att upprätthålla patientsäkerheten, utan att värna om legitimationen som garanti för läkares personliga lämplighet.<sup>171</sup>

Beslut om provotid ska ske om läkare bryter, uppsåtligt eller av oaktsamhet, mot en föreskrift som är av väsentlig betydelse för patientsäkerheten.<sup>172</sup> Bestämmelsen är huvudsakligen avsedd för de situationer där upprepade regelbrott skett, men är det en allvarlig överträdelse kan provotid beslutas redan vid första överträdelsen.<sup>173</sup> Föreskriften ska vara av sådan typ att om den överträds föreligger en konkret fara för patientsäkerheten.<sup>174</sup>

---

<sup>163</sup> Johnsson s. 167, Prop 1997/98:109 s. 159 och Prop 2009/10:210 s. 103.

<sup>164</sup> Vahlne Westerhäll, Lotta: 8 kap 1§ PL, not 82, Karnov [Hämtat 150522].

<sup>165</sup> Johnsson, Lars-Åke: *Den nya patientsäkerhetslagen och patientens rättigheter Handbok för ombud och vårdpersonal*, 2010, (Fortsättningsvis Johnsson) s. 168.

<sup>166</sup> Prop 2009/10:210 s. 229-230.

<sup>167</sup> Johnsson s. 169 och Prop, 1997/98:109 s. 159. Bestämmelsen i PL är liktydig med den i LYHS, se Prop 2009/10:210 s. 229.

<sup>168</sup> Jmfr Prop 2009/10:210 s. 230.

<sup>169</sup> Prop 2009/10:210 s. 230. Brotten som nämns är: ”vållande till kroppsskada, vållande till annans död, misshandel, ofredande eller mindre allvarliga sexualbrott mot patient eller arbetskamrat, innehav av barnpornografi på arbetsgivarens dator, rattfylleri vid transport mellan arbetsställen, stöld av läkemedel, utfärdande av falska eller osanna intyg angående sjukdom eller straffbar hantering av narkotika eller läkemedel på arbetsplatsen.”

<sup>170</sup> Johnsson s. 169.

<sup>171</sup> Prop 2009/10:210 s. 232.

<sup>172</sup> 8 kap 1§ 3p PL.

<sup>173</sup> Vahlne Westerhäll, Lotta: 8 kap 1§ PL, not 84, Karnov [Hämtat 150522].

<sup>174</sup> Prop 2009/10:210 s. 230.

Av 8 kap 2§ 4p framgår att om en läkare av andra orsaker kan befaras vara olämplig för yrket så ska provotid meddelas. Läkaren behöver inte utgöra en fara för patientsäkerheten när provotid beslutas.<sup>175</sup> Propositionen anger två exempel: försummelse vid omhändertagande av avlidna och utfärdande av intyg utan tillräckliga undersökningar. Förseelserna ska vara av allvarlig sort för att provotid ska vara aktuellt. Bestämmelsen ger utrymme för visst skön från nämndens sida, och rättskyddet för en enskilde läkaren kan sägas vara lägre än vid prövning av återkallelse enligt 3-5§.<sup>176</sup>

Slutligen kan provotid beslutas när det befaras att en läkare på grund av sjukdom eller en liknande omständighet inte kommer kunna utföra sitt yrke tillfredsställande, vilket framgår av 8 kap 2§ 3st. Med en "liknande omständighet" avses exempelvis missbruk av narkotika eller alkohol.<sup>177</sup> För att provotid ska meddelas krävs att missbruk konstaterats och det föreligger en stor risk för att läkaren inte ska kunna sköta sitt arbete om inte åtgärder sätts in.<sup>178</sup>

Nämnden kan om det finns särskilda skäl underlåta att besluta om provotid. Det kan vara aktuellt i det fall begångna brott skedde lång tid tillbaka.<sup>179</sup>

Provotid gäller i tre år enligt 8 kap 1§, och om inget anges i beslutet räknas det från beslutsdatumet.<sup>180</sup> Kan det förbättra möjligheterna för en läkare att komma till rätta med de missförhållanden som var skäl till beslutet om provotid ska en provotidsplan upprättas av IVO. Planen kan beslutas av IVO utan samtycke från läkaren.<sup>181</sup> Planen kan exempelvis innehålla krav på kompetensutveckling, genomgång av behandling för missbruk och regelbundna kontakter med IVO under provotiden.<sup>182</sup> Även annan utbildning och mer praktik kan ingå i planen.<sup>183</sup>

Återkallelse av legitimation kan ske under provotiden om en läkare på nytt visar sig olämplig för yrket eller bryter mot de krav som finns i provotidsplanen. Det förstnämnda, som regleras i 8 kap 4§ 2p, innebär att om en läkare gör sig skyldig till något som i sig hade gett skäl till provotid så ska legitimationen återkallas.<sup>184</sup> Agerandet behöver inte vara av samma slag som det som föranledde den första provotiden, utan återkallelse kan ske även om provotiden berodde på oskicklighet och den andra händelsen var ett förtroendeskadande brott. Underlåtelse att följa provotidsplanen är skäl till återkallelse, enligt 8 kap 4§ 3p. I propositionen nämns särskild de fall där missbruksvård ingått i planen, då återkallelse är huvudregel, men inget hindrar att bestämmelsen används i andra fall.<sup>185</sup> Undantag kan göras

---

<sup>175</sup> Prop 2009/10:210 s. 230-231.

<sup>176</sup> Johnsson s. 170.

<sup>177</sup> Prop 1997/98:109 s. 159.

<sup>178</sup> Prop 2009/10:210 s. 231.

<sup>179</sup> Prop 2009/10:210 s. 231.

<sup>180</sup> Jmfr 10 kap 12§ PL.

<sup>181</sup> Prop 2009/10:210 s. 231-232. Vid tidpunkten för propositionen hade Socialstyrelsen uppdraget att hantera provotidsplaner, men uppgiften har senare flyttats över till IVO, som bildades 2013, se Prop 2012/13:20 s. 1 och 65.

<sup>182</sup> Johnsson s. 172.

<sup>183</sup> Rönnberg s. 241-242.

<sup>184</sup> Prop 2009/10:210 s. 233-234.

<sup>185</sup> Prop 2009/10:210 s. 234. Jmfr även Johnsson s. 179.

från huvudregeln om återkallelse om det finns särskilda skäl som ursäktar läkaren.<sup>186</sup> I en sådan situation kan en ny provotid istället beslutas.

Återkallelse i de fall där provotid inte meddelats är reglerat i 8 kap 3§. Av den första punkten framgår att legitimation ska återkallas om en läkare har varit grovt oskicklig i sin yrkesutövning. Termen ”grovt oskicklig” har aldrig definierats tydligt i förarbetena, och aldrig heller hur den förhåller sig till ”oskicklig”. Det kan vara en situation där någon begått ett ”allvarligt misstag” eller en serie mindre allvarliga sådana, och därmed visat sin olämplighet för yrket.<sup>187</sup> I praxis har grov oskicklighet ansetts föreligga när läkare under lång tid ställt diagnoser med otillräckligt vetenskapligt stöd.<sup>188</sup> I övrigt är praxis om vad som utgör grov oskicklighet begränsad.

I 8 kap 3§ 2p slås fast att en läkare som begått ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet ska få sin legitimation återkallad, oavsett om det gjorts i eller utanför tjänsten. Bestämmelsen kom till på grund av att agerande utanför yrkesutövningen inte i tillräckligt hög grad låg till grund för återkallelser.<sup>189</sup> Vad som utgör allvarlig brottslighet ska avgöras genom en helhetsbedömning i det aktuella fallet.<sup>190</sup> Bland brott som kan vara sådana att det påverkar förtroendet nämns brott mot liv eller hälsa, narkotikabrott, sexualbrott samt barnpornografibrott.<sup>191</sup> Då det är centralt att allmänheten kan lita på intyg författade av läkare kan också förfalskningsbrott, osant intygande eller mened omfattas av bestämmelsen. Om det finns särskilda skäl kan återkallelse underlåtas, enligt 8 kap 3§ 2st. Det kan vara fall där lång tid förflutit sedan brottsligheten eller där personliga förhållanden, såsom sjukdom vid brottstillfället, inte längre kvarstår.<sup>192</sup> Vid de grävsta brotten ska underlåtelse användas restriktivt.

Enligt 8 kap 3§ 3p kan återkallelse ske när en läkare på annat sätt visat sig uppenbart olämplig. Exempel är läkare som undanhåller sig från myndigheters tillsyn.<sup>193</sup> Äldre praxis om den likalydande bestämmelsen i LYHS berör ofta brottslighet, men läkare som skrivit falska intyg har fått sin legitimation återkallade såsom uppenbart olämpliga.<sup>194</sup> Även en läkare som skrivit ut narkotiska läkemedel utan skäl och vars journalföring var gravt bristfällig har befunnits vara uppenbart olämplig.<sup>195</sup>

8 kap 4§ medger, utöver de bestämmelser kring provotid som redogjorde för ovan, återkallelse av legitimation i två fall. Enligt 1p ska återkallelse beslutas om sjukdom eller en liknande omständighet medför att läkaren inte kan utföra yrket tillfredsställande. Det kan vara

---

<sup>186</sup> 8 kap 4§ 2st PL. Se även Prop 2009/10:210 s. 114-115.

<sup>187</sup> Prop 1978/79:220 s. 53.

<sup>188</sup> RÅ 2009 ref. 65. Se även LR 18801–1999.

<sup>189</sup> Prop 2009/10:210 s. 110-111. Se även RÅ 2007 ref. 10 II, där HFD slog fast att enbart allvarliga brott mot liv och hälsa kunde föranleda återkallelse enligt dåvarande reglering. Då regleringen kring brottslighet ändrats i PL bör äldre praxis tolkas försiktigt.

<sup>190</sup> Prop 2009/10:210 s. 232-233.

<sup>191</sup> Prop 2009/10:210 s. 112-113.

<sup>192</sup> Prop 2009/10:210 s. 233.

<sup>193</sup> Johnsson s. 177.

<sup>194</sup> RÅ 1994 ref 40.

<sup>195</sup> RÅ 1994 ref 6.

både psykiska och somatiska sjukdomar.<sup>196</sup> Missbruk är en liknande omständighet, men är inte i sig tillräckligt för att återkalla legitimation, utan det måste inverka negativt på förmågan att utföra läkaryrket.<sup>197</sup> Även effekter av åldrande kan hänföras till bestämmelsen. Det krävs dock, liksom för missbruk, att det har faktiska effekter på förmågan.<sup>198</sup> Enligt 8 kap 4§ 4p ska också legitimation återkallas om en läkare begär det för egen del och det inte finns några hinder från allmän synpunkt. Sådana hinder kan föreligga vid krig eller krigsfara.<sup>199</sup>

För läkare som fått sin svenska legitimation baserat på en auktorisation från ett annat EES-land eller Schweiz ska legitimationen återkallas om läkaren förlorat sin utländska auktorisation. Enligt principen om ömsesidigt erkännande accepteras den andra statens utredning och beslut.<sup>200</sup> Har en läkare ursprungligen svensk legitimation och blir av med en sekundär auktorisation i ett annat land ska däremot den svenska inte utan vidare inte återkallas.

8 kap 6§ innehåller regler kring interimistiskt återkallande av legitimation under rättsprocessen, om det är finns sannolika skäl för återkallelse och det behövs för att trygga patientsäkerheten eller annars är nödvändigt från allmän synpunkt.

En läkare kan åläggas att undergå en hälsoundersökning av en av HSAN utsedd läkaren enligt 8 kap 7§ 1st. Vid ett sådant beslut kan legitimation återkallas interimistiskt, med samma krav som i 8 kap 6§, vilket följer av 2st. Om en läkare inte följer ett föreläggande om undersökning inom ett år får legitimationen återkallas, enligt 3st.

## 8.6 Förfaranderegler

Den första prövningen i legitimationsärenden sker hos HSAN, enligt 9 kap 1§ PL. Nämnden är en egen myndighet, men ingår administrativt i Kammarkollegiets organisation.<sup>201</sup>

Nämnden behandlar enbart ärenden som anmälts dit, och saknar egen initiativrätt.<sup>202</sup> Anmälningar kan göras av IVO i samtliga ärenden och av enskilda läkare när det rör återkallelse på egen begäran.<sup>203</sup> I vissa situationer får JO och JK anmäla ärenden.

Nämnden har nio ledamöter, där ordföranden ska ha varit ordinarie domare, enligt 9 kap 2§. Övriga ska ha särskild insyn i hälso- och sjukvård. I nuvarande sammansättning är de övriga en projektchef, en ombudsman, ett tidigare kommunalråd, ett före detta landstingsråd, en sjuksköterska, en distriktsköterska och en läkare.<sup>204</sup>

---

<sup>196</sup> Prop 1978/79:220 s. 33.

<sup>197</sup> Johnsson s. 178-179.

<sup>198</sup> Johnsson s. 179. En övre åldersgräns diskuterades i utredningen till Tillsynslagen, men det ansågs inte finnas något behov av en sådan, se Prop 1978/79:220 s. 34.

<sup>199</sup> Prop 1978/98:220 s. 54.

<sup>200</sup> Johnsson s. 181. Se även Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 4:e upplagan, 2010 s. 384.

<sup>201</sup> Staaf, Annika, Wendel, Lotta, Zanderin, Lars: *Hälso- och sjukvårdsrätt - en introduktion för professionsutbildningar*, 2012, s. 38.

<sup>202</sup> Johnsson s. 189.

<sup>203</sup> 9 kap 1§ PL.

<sup>204</sup> Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd: *Verksamhetsredogörelse 2014* s. 10. Tre av ledamöterna utses av fackliga organisationer, se Johnsson s. 191.

Förfarandet i nämnden är skriftligt, men muntlig förhandling får förekomma när det kan antas vara till fördel för utredningen.<sup>205</sup>

Reglerna i FL är i sig tillämpliga i nämndens arbete, men specifika undantag finns. Nämnden använder exempelvis jävsreglerna för domare (4 kap RB) istället för de mindre omfattande reglerna i FL, enligt 9 kap 5§. 9 kap 6§ stadgar att RB:s omröstningsregler ska gälla, med undantaget att ordföranden yttrar sin mening först.

Överklagande av nämndens beslut sker till allmän förvaltningsrätt, enligt 10 kap 9§. 2st stadgar att överklagande till kammarrätten kräver prövningstillstånd. Bortsett från de särskilda fall där JO och JK kan överklaga ett ärende är enbart IVO och den som beslutet riktat sig emot behöriga att överklaga, enligt 11§.

---

<sup>205</sup> 9 kap 10§ PL.

## 9 Fastighetsmäklare

### 9.1 Allmänt om fastighetsmäklare

En fastighetsmäklare är en person som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, bostadsrätter och vissa andra juridiska konstruktioner mellan en säljare och en köpare.<sup>206</sup> Som huvudregel utgörs ersättningen av provision.

Titeln fastighetsmäklare är inte skyddad, utan vem som helst kan egentligen kalla sig fastighetsmäklare. Däremot är den faktiska verksamheten skyddad. Den som förmedlar fastigheter utan att vara registrerad döms enligt 31 § FML till böter eller fängelse i maximalt sex månader.

### 9.2 Historisk bakgrund

Långt innan det reglerades har det funnits en yrkesgrupp som genomfört liknande arbetsuppgifter som dagens fastighetsmäklare. Under antiken fanns särskilda mellanmän som fungerade som kontaktpersoner mellan köpare och säljare, både för hus och annan egendom.<sup>207</sup> Det var dock först under 1800-talet som det skedde en sådan specialisering att man kan tala om professionell förmedling av fast egendom.

I Sverige reglerades mäklarverksamhet 1720, under Fredrik I:s regeringstid. Mäklare var tvungna att agera opartiskt i förhållande till köpare och säljare, och ha erforderlig kunskap och erfarenhet. Nya regleringar kom flera gånger under 1700- och 1800-talet, och hade gemensamt att mäklare skulle vara opartiska, hederliga och inte bedriva handel på egen hand. Denna lagstiftning kom att sluta tillämpas i praktiken, och när en modern lagstiftning om auktorisation av fastighetsmäklare kom 1947 hade branschen under lång tid agerat som om regleringen inte existerat. Mäklarsamfundet bildades 1919 med syfte att arbeta för ett ordnat och fungerande regelsystem.

1947 års reglering innebar frivillig registrering för fastighetsmäklare, som hanterades av handelskamrarna. Kamrarna saknade samordning, och regional praxis skilde sig åt. I början av 1970-talet bildades Centrala fastighetsmäklarnämnden som fick till uppgift att sammanställa rådande praxis. Den kom att ligga till grund för det som numera kallas god fastighetsmäklarsed, alltså hur mäklare för agera.

Registrering blev obligatorisk för fastighetsmäklare 1984. Vid en lagändring 1995 infördes flera civilrättsliga bestämmelser om mäklares agerande. FML trädde i kraft 2011, och innehöll främst ny reglering kring mäklares sidoverksamheter.

### 9.3 Registreringsreglernas syfte

Utvecklingen för fastighetsmäklares auktorisation har skett gradvis, vilket framgått av ovanstående avsnitt. Däremot tycks syftet med regleringen inte ändrats särskilt mycket över tiden.

---

<sup>206</sup> 1 § FML innehåller en uttömmande lista av vilken förmedling som avses.

<sup>207</sup> Den historiska bakgrunden baseras på Kilander, Lars; *Inledning av Lars Kilander*, i Melin, Magnus, under medverkan av Lars Kilander: *Fastighetsmäklarlagen En kommentar*, 2:a upplagan, 2007.



Det finns flertalet förarbetsuttalanden som nämner den särskilda betydelsen en bostadsaffär har för människor i allmänhet.<sup>208</sup> Oavsett om det rör sig om ett lägenhetsköp eller fastighetsköp är det ofta en av de största ekonomiska affärer som privatpersoner någonsin genomför. Samtidigt ska det beaktas att det kan vara svårt för dem som saknar sakkunskap att sätta sig in i hur en bostadsaffär fungerar, och att sälja en bostad utan förmedling av en mäklare kan vara omöjligt för många.

Därför har det ansetts nödvändigt att reglera vilka som får ägna sig åt förmedling av bostäder, då de fyller en viktig funktion under transaktionen. Huvudsyftet med lagstiftningen, som det formulerats i den senaste propositionen, är att säkerställa att både köpare och säljare ska ha ett ”tillfredsställande skydd” och även ”känna trygghet”.<sup>209</sup> Bland de saker regleringen ska uppnå nämns insyn i affären, särskilt under budgivningen. Vilka som är mäklarens uppgifter ska vara tydligt.

Samtidigt har mäklarlagstiftningen inverkan även för näringsidkare. Särskilt företagare som inte ägnar sig åt fastighetsfrågor kan ha behov professionell hjälp, och dessa har ansetts behöva ett grundskydd.<sup>210</sup> En väl fungerande reglering har också ansetts öka omsättningen på marknaden, och minska antalet tvister som uppstår till följd av fastighetsförmedling.<sup>211</sup>

Vad gäller valet av följder i disciplinärenden är inte särskilt mycket sagt i förarbetena. Möjligheten till återkallelse ansågs givetvis nödvändig för att regleringen skulle uppfylla sitt syfte, men varningsmöjligheten behandlas mycket kort. Departementschefen menade att inte alla situationer är så pass allvarliga att de ska föranleda återkallelse av registrering, men i övrigt sägs ingenting om syftet med varningsinstitutet.<sup>212</sup> Möjligheten att underlåta påföljd infördes 1995, och syftade till att öka flexibilitet när en mäklare visserligen gjort fel men inte så pass allvarligt att det skulle föranleda en varning.<sup>213</sup> Även införandet av erinran genomfördes för att systemet ansågs oflexibelt, och därför ansågs ytterligare en påföljd nödvändig.<sup>214</sup>

## 9.4 Grunder för registrering

Enligt 5§ FML ska en fastighetsmäklare vara registrerad. Registreringsskyldigheten är inte absolut, utan advokater och förmedlare av ett antal olika hyreskontrakt är undantagna. Advokater, som faller under definitionen av fastighetsmäklare om de mer än undantagsvis förmedlar fastigheter i sin verksamhet, anses ha tillräcklig tillsyn från Advokatsamfundet.<sup>215</sup>

---

<sup>208</sup> Prop 2010/11:15 s. 17 och Prop 1984/84:16 s. 7.

<sup>209</sup> Prop 2010/11:15 s. 17.

<sup>210</sup> Prop 2010/11:15 s. 17-18.

<sup>211</sup> Prop 1994/95:14 s. 13.

<sup>212</sup> Prop 1983/84:15 s. 34.

<sup>213</sup> Prop 1994/95:14 s. 71.

<sup>214</sup> Prop 2010/11:15 s. 40.

<sup>215</sup> Prop 1983/84:15 s. 30 och Prop 2010/11:15 s. 45. Advokatsamfundet måste använda FML:s reglering analogt, se Melin, Magnus: Fastighetsmäklarlagen En kommentar, 3:e upplagan, 2012, (Fortsättningsvis Melin) s. 59. Advokater får vidare enbart förmedla fastigheter inom ramen för ett advokatuppdrag, se Advokatsamfundets disciplinnämnds beslut i D-2007/1509.

Av 5§ 4st framgår att fastighetsmäklare ska betala en ansökningsavgift vid första ansökan, samt en årlig avgift under registreringstiden, som för närvarande uppgår till 2500 kr per år.<sup>216</sup>

De krav som ställs på en fastighetsmäklare för att denne ska få vara registrerad framgår av 6§.

6§ 1p slår fast att fastighetsmäklare inte får vara underårig, försatt i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha en förvaltare. Det måste föreligga ett beslut om konkurs för att registrering ska kunna vägras.<sup>217</sup> Misstanke om obestånd, till exempel att obeståndspresumtionen i 2 kap 8-9§ KL är uppfylld, kan däremot prövas enligt den allmänna lämplighetsprövningen i 5p.<sup>218</sup> En mäklare som sätts i konkurs eller får näringsförbud är skyldig att underrätta Fastighetsmäklarnämnden, enligt 9§ FMF.

6§ 2p FML ålägger mäklare att ha en försäkring om skadeståndsskyldighet skulle uppstå efter för att ha åsidosatt sina skyldigheter enligt FML. Kraven på försäkringen är fastställda i 20§ FMF.

Enligt 6§ 3p FML ska en fastighetsmäklare ha en tillfredsställande utbildning. Det finns ingen särskild examen för fastighetsmäklare, men 15§ FMF ställer upp vissa grundkrav. I utbildningen ska ingå ”fastighetsförmedling, fastighetsrätt och annan civilrätt, skatterätt, ekonomi, byggnadsteknik samt fastighetsvärdering.” FMI har egna föreskrifter, där det konstateras att utbildningen ska innefatta minst två års heltidsstudier, samt tio veckors praktik hos en registrerad fastighetsmäklare.<sup>219</sup>

En fastighetsmäklare måste ha för avsikt att vara yrkesverksam som mäklare, vilket följer av 6§ 4p FML. Kravet uppställdes från början för att minska antalet inaktiva fastighetsmäklare.<sup>220</sup> FMI gör ingen ingående bedömning av sökandes avsikter, utan som huvudregel accepteras dennes uppgift att ämna vara verksam.<sup>221</sup>

Det sista kravet som ställs upp, i 6§ 5p, är att en fastighetsmäklare ska vara ”redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare”. Prövningen ska inte röra mäklarens kompetens, utan istället ska den allmänna hederligheten, pålitligheten och integriteten prövas.<sup>222</sup> Brottslighet är en faktor som kan ha betydelse, särskilt om det rör ekonomisk brottslighet eller våldsbrott.<sup>223</sup> När brottsligheten skedde spelar roll, och i slutändan ska registrering beviljas enbart om det trots brottsligheten finns skäl att utgå ifrån att mäklaren är lämplig framöver. Noterbart är att enbart misstanke om brott inte är tillräckligt för att vägra registrering.<sup>224</sup> Även annan ekonomisk oredbarhet, såsom skuldsättning, kan diskvalificera en sökande. I RÅ 1993 ref 48,

---

<sup>216</sup> 8§ FMF.

<sup>217</sup> Melin s. 63.

<sup>218</sup> Cervin, Ulf, Sallnäs, Ulf: *Fastighetsmäklaren En kommentar till 1995 års Fastighetsmäklarlag*, 3:e upplagan, 1995, s. 38

<sup>219</sup> KAMFS 2013:3 8§

<sup>220</sup> Prop 1994/95:14 s. 36.

<sup>221</sup> Se Grauers, Per Henning, Rosén, Mats, Tegelberg, Lars: *Fastighetsmäklarlagen - en vägledning*, 4:e upplagan, 2011, s. 27 och Prop 1994/95:14 s. 66. I RÅ 1987 not 66 ansågs sökandes ha rätt att få verksamhetskravet prövat även om förmedlingen ansågs vara en ringa del av hans yrkesutövning.

<sup>222</sup> Melin s. 68-69.

<sup>223</sup> Prop 1994/95:14 s. 66.

<sup>224</sup> RÅ 1986 ref 15.

med tillämpning av en äldre reglering, hade en fastighetsmäklare efter en bolagskonkurs skulder på 625 000 kronor, vilket ansågs vara hinder för registrering.

## 9.5 Återkallelse och andra disciplinåtgärder

Disciplinära åtgärder enligt FML är reglerat i 29§. En mäklares registrering ska återkallas i tre fall. Enligt 29§ 1p ska registrering återkallas om en mäklare inte längre uppfyller de krav som ställs för registrering i 6§. I föregående avsnitt redovisades för kraven för registrering.

Punkten om yrkesverksamhetskravet ska dock utvecklas något. Vid en ny prövning kan en annan undersökning göras än vid första söktillfället, då yrkesverksamheten under registreringstiden kan användas som underlag.

Kortare avbrott i verksamheten som mäklare är inte tillräckligt för att återkalla registrering.<sup>225</sup> Bland sådana nämns militärtjänstgöring, barns födelse eller fortbildning. Det är däremot inte tillåtet att upprätthålla registrering för att man ämnar använda den i framtiden. FMI har uttalat att som huvudregel gäller att avbrott kortare än tre år innebär att mäklaren kan anses ha för avsikt att fortsätta sin verksamhet.<sup>226</sup>

För bedömningen av den allmänna redbarheten gäller att en något större restriktivitet ska ställas upp vid återkallelse gentemot vid första registrering.<sup>227</sup> Det innebär att samma grunder kan leda till avlagen förstaansökan men inte vara skäl för återkallelse. Bedömningen avser primärt händelser som skett utanför mäklarverksamheten. Exempelvis har brottslighet och underlåtenhet att betala förfallna skulder lett till avregistrering.<sup>228</sup>

Enligt 29§ 2p ska registrering återkallas om mäklaren inte betalar årsavgiften.

29§ 3p innebär att registrering ska återkallas om en mäklare bryter mot de skyldigheter som finns reglerade i FML, inklusive den allmänna bestämmelsen om god fastighetsmäklarsed i 8§ 1st.

Det finns en möjlighet för FMI att istället för återkallelse besluta om varning eller erinran, enligt 29§ 2st FML. Vid ringa förseelse kan påföljd underlåtas helt. Bestämmelsen ska inte tolkas som att återkallelse är huvudregel, utan varning och erinran är i praktiken den vanligaste påföljden.<sup>229</sup>

Erinran infördes för fastighetsmäklare i samband med att FML trädde i kraft 2011, i syfte att ge mer nyans i påföljdsdelen.<sup>230</sup> Tanken var att varning skulle användas efter särskilt klandervärda ageranden, som vid upprepade tillfällen skulle vara tillräckligt för att besluta om återkallelse. Erinran är avsett för de situationer där en mäklare handlar olämpligt, samtidigt som det inte är alltför klandervärt men inte heller så ringa att påföljd kan underlåtas.<sup>231</sup> Värt att beakta är att skapandet av påföljden erinran är att betrakta som en komplettering av det

---

<sup>225</sup> Prop 1994/95:14 s. 68-69.

<sup>226</sup> Melin s. 330.

<sup>227</sup> Prop 1994/95:14 s. 69.

<sup>228</sup> Melin s. 330-331.

<sup>229</sup> Melin s. 336-337.

<sup>230</sup> Prop 2010/11:15 s. 40

<sup>231</sup> Se även Prop 2010/11:15 s. 65.

tidigare systemet. Fastighetsmäklarutredningen menade därför att handlande som tidigare ansågs så pass ringa att ingen varning utdelades efter ändringen inte skulle vara skäl för en erinran.<sup>232</sup> Samtidigt uttalade regeringen att det inte kunde uteslutas att motsatsen gällde.<sup>233</sup> Det finns heller ännu ingen praxis som har klargjort rättsläget,

Det finns förhållandevis få HFD-avgöranden kring återkallelse av registrering. Underrätterna och FMI:s praxis är däremot mer omfattande. HFD har återkallat registrering när mäklare vilselett om statliga lån, medverkat vid en olaglig hyresrättsförmedling samt ådragit sig stora skulder i en förmedlingsaffär.<sup>234</sup> Även en mäklare som vid flera tillfällen gjort sig skyldig till bland annat sexuella ofredanden och hemfridsbrott har fått sin registrering återkallad. HFD påpekade att det var kombinationen av brott som var avgörande, och att brotten vart och ett för sig inte var tillräckliga skäl.<sup>235</sup>

Viss äldre praxis finns kring skiljelinjen mellan varning och att underlåta påföljd. I RÅ 2006 ref 53 hade en mäklare informerat om ny bebyggelse i närområdet först vid köpekontraktets undertecknande, vilket föranledde en varning. HFD har friat en mäklare som efter att ha rådfrågat sin förbundsjurist hotat med en polisanmälning för att få en klient att inte anmäla mäklaren till FMI. Majoriteten av HFD menade att beteendet var ursäktligt och därmed ringa eftersom en jurist med särskild sakkunskap tillfrågats. I fall där en fastighetsmäklare inhämtat råd i frågor denne borde kunna ha inte påföljd underlåtit när dessa visat sig felaktiga.<sup>236</sup> Mäklare som agerat felaktigt på order av sin arbetsgivare har inte kunnat undgå påföljd av det skälet.<sup>237</sup>

## 9.6 Förfaranderegler

Den huvudsakliga tillsynen över fastighetsmäklare sker genom FMI. Inom FMI finns en särskild nämnd för disciplinärenden, som består av en ordförande och en vice ordförande, samt maximalt sex andra ledamöter.<sup>238</sup> Både ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister med domarerfarenhet. Bland övriga ledamöter finns en jurist från Konsumentverket, en universitetsadjunkt, en civilingenjör från Boverket, en lantmätare, en fastighetsmäklare och en byggingenjör. De två sista nomineras av fackföreningar.

Förfarandet i nämnden är skriftligt, till den grad att begäran om muntlig förhandling regelmässigt vägras.<sup>239</sup> Det har enbart förekommit enstaka fall av muntliga förhandlingar sedan 90-talet. JK har i ett i ett ärende som rörde advokats rätt till muntlig förhandling anfört att EKMR:s praxis uppställer ett krav på sådan när auktorisation riskerar att återkallas.

FMI kan initiera disciplinärenden efter anmälan från allmänheten eller någon annan person. En anmälan ses som en underrättelse till myndigheten, och anmälare får inte partsställning

---

<sup>232</sup> SOU 2008:6 s. 257.

<sup>233</sup> Prop 2010/11:15 s. 44.

<sup>234</sup> RÅ 1992 ref 90, RÅ 1995 ref 6 och RÅ 1999 ref 24. För en längre sammanställning av praxis i återkallelseärenden, se Melin s. 332-336.

<sup>235</sup> HFD 2013 ref. 47

<sup>236</sup> Se exempelvis Länsrättens mål 17438-02 och Kammarrättens mål 3836-04.

<sup>237</sup> Kammarrättens mål 5135-1999.

<sup>238</sup> FMI: *Disciplinnämnden*, <http://www.fmi.se/default.aspx?id=1878&cid=443&type=C> [Hämtat 150527].

<sup>239</sup> Melin s. 325.

under processen.<sup>240</sup> I myndighetens tillsynsuppdrag ingår också att initiera disciplinärenden på egen hand.<sup>241</sup>

Enligt 28§ 2st FML har nämnden rätt att granska de handlingar som hör till verksamheten och även i övrigt lämna de uppgifter som krävs för tillsynen. Vägrar en fastighetsmäklare göra detta kan det vara grund för avregistrering<sup>242</sup>

Beslut som fattats av disciplinnämnden överklagas till allmän förvaltningsdomstol, enligt 30§. Överklagan till KamR kräver prövningstillstånd. Fastighetsmäklarens motpart blir under processen, med tillämpning av 7a§ FPL, FMI. Som nämndes ovan saknar anmälare partsställning. Anmälare har inte heller rätt att överklaga beslut.<sup>243</sup> Anmälare kan inte heller påverka processen genom att återta sin anmälan.<sup>244</sup>

I praxis har FMI belagts med bevisbördan för påståenden som legat till grund för disciplin.<sup>245</sup> Undantag har gjorts i de fall där bevisningen är sådan att bara mäklaren kan säkra den, dock bara i underrätt.<sup>246</sup>

---

<sup>240</sup> RÅ 1994 not 98.

<sup>241</sup> Prop 1994/95:14 s. 27.

<sup>242</sup> Prop 1994/95:14 s. 70.

<sup>243</sup> RÅ 1994 not 98.

<sup>244</sup> Melin s. 344.

<sup>245</sup> RÅ 1996 ref 83, RÅ 1997 not 216.

<sup>246</sup> Kamrättens mål 6993-1999 och 5864-2001.

## 10 Advokater

### 10.1 Allmänt om advokater

Advokater är idag en ganska heterogen yrkesgrupp, specialiserade inom olika rättsområden. I RB talas om ombud respektive försvarare (12 kap 1§ och 21 kap 3§), som kan men inte behöver vara advokater. Advokater kan också ha utomprocessuella uppgifter, såsom utredningar och upplysningar.<sup>247</sup> Advokattiteln anses vara en garanti för att personen i fråga har grundläggande kvalifikationer för att biträda part i en process.

Det råder inte advokatmonopol i Sverige, men på vissa sätt har advokater en privilegierad ställning.<sup>248</sup> Det är huvudsakligen advokater som får uppdrag som offentlig försvarare eller som rättshjälpsbiträden.<sup>249</sup> De särbehandlas vidare i många rättshjälpsförsäkringar.

Att utan behörighet utge sig för att vara advokat är bötesbelagt, enligt 8 kap 10§ RB.

Advokatrollen kommer med några särskilda förpliktelser, som stadgas i 8 kap 4§. En advokat ska ”redbart och nitiskt” genomföra sina uppdrag, och även iaktta god advokatsed, enligt 8 kap 4§ 1st. En advokat ska när det följer av god advokatsed iaktta tystnadsplikt. I 8 kap 4§ 3st stadgas också en skyldighet att hålla klienters tillgångar avskilda från advokatens egna tillgångar.

### 10.2 Historisk bakgrund

Det finns belegg för en form av advokatkår i antikens Rom, som med tiden blev mer reglerad. När den romerska rätten återuppväcktes på medeltiden återkom mycket av de regler som gällt för advokater under antiken.<sup>250</sup> Under medeltiden fanns ett reglerat advokatstånd i England, men en liknande utveckling i Sverige kom långt senare.<sup>251</sup> Till stor del kan detta tillskrivas ett lägre behov av juridisk expertis i Sverige, då rättsreglerna var förhållandevis lätta för gemene man att ta till sig jämfört med exempelvis den engelska rätten. Först på 1600-talet uppstod ett reellt behov i landet av juridiskt kunniga personer. Långt in på 1800-talet var bristen på kompetens stor, men av olika skäl skedde aldrig någon reglering av ett advokatväsen.<sup>252</sup>

Advokatsamfundet bildades 1887, och organiserade akademiskt utbildade advokater. När RB trädde i kraft 1948 fick samfundet den särskilda ställning som än idag kvarstår. Även då noterades att bristen på juridisk kompetens i rättsprocesserna utgjorde ett problem.<sup>253</sup>

---

<sup>247</sup> Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik: *Rättegång Första häftet*, 8:e upplagan, 2002, (Fortsättningsvis Ekelöf) s. 190-191.

<sup>248</sup> För information om advokatmonopol och advokattvång, se Ekelöf s. 191-194.

<sup>249</sup> 21 kap 5§ RB och 26§ Rättshjälpslagen ((1996:1619). Se även Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap Inledning RB, Zeteo [Hämtat 150522].

<sup>250</sup> Strömholm, Stig, Boman, J Robert: *Advokat*, Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/advokat> [Hämtat 150522].

<sup>251</sup> Ekelöf s. 192-194.

<sup>252</sup> Ekelöf tar upp en inställning att medborgaren skulle kunna välja företrädare, brist på advokater och rädsla för ökade processkostnader som primära skäl.

<sup>253</sup> Prop 1942:5 s. 268.

### 10.3 Auktorisationsreglernas syfte

Skyddsobjekt för regleringen av advokatycket är framförallt de som har behov av advokaters tjänster. Enligt uttalanden i förarbeten syftade regleringen till att säkerställa allmänhetens tillgång till ombud med nödvändiga kvalifikationer.<sup>254</sup>

Advokatsamfundet har en särskild ställning. Medlemskap är liktydigt med att vara advokat. Samfundets oberoende från staten har mer än historiska orsaker. Att advokater är fristående från statsmakten är en förutsättning för att advokaten primärt ska företräda sin klient, och därigenom skydda dennes rättssäkerhets- och integritetsintressen.<sup>255</sup>

Förarbetena till RB tar bara upp valen av disciplinpåföljder mycket kortfattat, och varför valet föll på de som då gällde motiveras aldrig.<sup>256</sup> Disciplinåtgärder som sådana ansågs vara en del av tillsynen, som var avgörande för att regleringen skulle fungera. Påföljderna har ändrats sedan dess, och de påföljder som tillkommit motiverades i huvudsak med att göra påföljdssystemet mer differentierat.<sup>257</sup>

### 10.4 Grunder för auktorisation

Advokatväsendet är delvis privaträttsligt, i och med att auktorisationen kopplats till det fristående Advokatsamfundet. Enligt 8 kap 1§ 2st RB är advokat den som är medlem av Advokatsamfundet. Samfundet är dock inte helt separerat från staten. 8 kap 1§ 1st RB slår fast att stadgarna fastställs av regeringen. Stadgarna kan sägas utgöra en komplettering till regleringen i RB, då de ligger nära kraven i RB och till viss del preciserar dessa.<sup>258</sup>

8 kap 2§ slår fast de grundläggande krav som lagstiftaren ställer på advokater. Enligt 8 kap 2§ 1st 1p måste en advokat ha sin hemvist i antingen Sverige, EU, ESS eller i Schweiz. Tidigare ställdes krav på att advokater skulle vara bosatta i Sverige, men bestämmelsen har anpassats efter EU-rätten.<sup>259</sup>

8 kap 2§ 1st 2p uppställer ett krav på att advokater ska ha avlagt det kunskapsprov som krävs för att vara behörig till domarämbetet. Sådan behörighet erhålls genom en juristexamen, eller en äldre motsvarighet.<sup>260</sup> Juristexamen omfattar enligt Högskoleförordningens andra bilaga 270 högskolepoäng juridiska studier, som ska förbereda studenten för de yrken där juridisk expertis är nödvändig.

Enligt 8 kap 2§ 1st 3p ska en advokat ha genomgått erforderlig praktisk och teoretisk utbildning. Den närmare betydelsen av det framgår av Advokatsamfundets stadgar.<sup>261</sup> Av 3§ 3p i Stadgar för Sveriges advokatsamfund följer att en advokat under tre år ska ha utövat

---

<sup>254</sup> Prop 1982/83:42 s.6.

<sup>255</sup> Sangborn, Johan: 8 kap 1§ RB, Lexino [Hämtat 150522].

<sup>256</sup> Jmfr Prop 1942:5 s. 286, 405.

<sup>257</sup> Prop 1982/83:42.

<sup>258</sup> NJA 2004 s. 730

<sup>259</sup> Prop 1992/93:64 s. 1-2.

<sup>260</sup> Ekelöf s. 194. Se även 1§ Förordning (2007:386) om kunskapsprov för behörighet som domare, m.m.

<sup>261</sup> NJA 1996 s. 221. Enligt en äldre lydelse av RB framgick detta av lagtexten, men det ansågs inte förenligt med RF att delegera utformningen av utbildningen till Advokatsamfundet, då det inte är en myndighet. Se Prop 1987/88:26 s 12. Någon kritik mot sättet Advokatsamfundet utformat kraven togs dock inte upp, och HD menade därför att samfundets stadgar fortsatt skulle vara vägledande.

”praktiskt kvalificerad juridisk verksamhet”, antingen som anställd hos advokat eller för egen räkning.

En advokat ska gjort sig känd för redlighet och i övrigt vara lämplig som advokat, enligt 8 kap 2§ 1st 4-5p. I äldre förarbeten nämns ordentlighet och gott omdöme som egenskaper en advokat bör besitta.<sup>262</sup> Ekelöf menar att advokatycket är att av de yrken som mest påfrestar yrkesutövarens moral.<sup>263</sup> Ekonomisk redbarhet har länge varit en förutsättning för medlemskap i advokatsamfundet. Det uppställs i praktiken ett krav på en ekonomiskt oberoende ställning.<sup>264</sup> Advokater hanterar ofta medel tillhörande sina klienter, och det är därför av stor vikt att det inte finns någon frestelse att förskingra dessa.<sup>265</sup> Noterbart är att advokater inte heller ska vara ekonomiskt beroende av sina klienter, exempelvis i det fall en klient skulle begära att en advokat agerar illojalt mot motparten. I praxis har också stora skulder varit hinder för inträde.<sup>266</sup> Även brottslighet kan vara en omständighet som påverkar lämpligheten.<sup>267</sup>

Enligt 8 kap 2§ 5st får inte en person satt i konkurs, som står under förvaltare eller är förbjuden att agera som ekonomiskt eller juridiskt biträde bli advokat.

Advokaters oberoende tryggas även genom bestämmelsen i 8 kap 2§ 6st som förbjuder ordinarie domare, allmän åklagare eller kronofogde att bli antagen som ledamot.<sup>268</sup> Enbart ordinarie domare omfattas, vilket innebär att advokater kan adjungeras till domare utan att behöva utträda ur samfundet.

3§ 4p i Stadgar för Sveriges advokatsamfund uppställer ett krav att sökanden är yrkesverksam på det sätt av avses i 3p vid ansökningstillfället.

3§ 7st i Advokatsamfundets stadgar hindrar anställda inom stat och kommun från att bli ledamöter av samfundet, om det inte rör sig om en advokatorganisation i EU, EES eller Schweiz. Styrelsen kan bevilja undantag från regeln.

## **10.5 Uteslutning och andra disciplinåtgärder**

I och med att advokattiteln bygger på medlemskap i Advokatsamfundet innebär uteslutning ur densamma att personen i fråga inte längre är advokat. Förutsättningarna för uteslutning är reglerade i 8 kap 7§ RB.

Enligt 8 kap 7§ 1st ska en advokat, om denne ”uppsåtligen gör orätt” eller ”förfar oredligt” uteslutas ur samfundet, om det inte finns förmildrande omständigheter, då en varning istället kan utdelas. I NJA 1949 s. 238 hade en advokat varit delaktig i en klients brottsliga

---

<sup>262</sup> Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap 2§ RB, Zeteo [Hämtat 150522].

<sup>263</sup> Ekelöf s. 195.

<sup>264</sup> Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap 2§ RB, Zeteo [Hämtat 150522].

<sup>265</sup> Ekelöf s. 195.

<sup>266</sup> NJA 2007 N 14.

<sup>267</sup> NJA 2001 C 21.

<sup>268</sup> Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap 2§ RB, Zeteo [Hämtat 150522].



verksamhet, vilket HD betraktade som att uppsåtligen göra orätt. Brottsliga gärningar, både i och utanför advokatverksamheten, kan aktualisera uteslutning.<sup>269</sup> Typiska brott som föranleder uteslutning är grövre förmögenhetsbrott, såsom förskingring och trolöshet mot huvudman.<sup>270</sup>

Bland beteende som ansetts varit oredligt ingår exempelvis att upprätta felaktiga fakturor.<sup>271</sup> I domen konstaterade HD också att avvikelser från god advokatsed kunde vara oredligt handlande.<sup>272</sup> Annat oredligt beteende har varit att uppsåtligt skada ett bolags borgenärer.<sup>273</sup>

8 kap 7§ 2st stadgar att en advokat som åsidosätter sina plikter som advokat ska tilldelas en varning eller erinran. Om det skulle föreligga försvårande omständigheter, kan uteslutning ske. Det saknas en skarp gräns mellan första och andra stycket i 7§.<sup>274</sup> Det kan även märkas i att frånsteg från god advokatsed har föranlett varningar och erinringar enligt bestämmelsen. Vad gäller försvårande omständigheter saknas allmänna stadganden, men uteslutning har skett när advokat från en häktad klient med restriktioner befordrat instruktioner till utomstående.<sup>275</sup> En advokat som vid sidan av sitt försvararuppdrag biträtt samma klient ansågs ha brustit i sina plikter så pass allvarligt att han uteslöts.<sup>276</sup>

Noterbart är att enbart första styckets bestämmelse om oredlighet kan hänföras till advokaternas handlingar utanför advokatrollen. I övrigt tar båda styckena sikte på vad advokaten gjort i sin yrkesroll. Så länge en advokat sköter sina plikter utan anmärkning kan varken en ”notorisk alkoholist” eller någon som är dömd för att ha misshandlat en polis bli föremål för disciplinåtgärd.<sup>277</sup>

8 kap 7§ 3st möjliggör att tilldöma en advokat straffavgift, i kombination med varning pålagts enligt 1-2 st. Avgiften, som tillfaller Advokatsamfundet, kan vara mellan 1000 och 50000 kr. Den fungerar som ett steg mellan varning och uteslutning.<sup>278</sup> I förarbetena nämns särskilt bristfällig bokföring och slarv med klientmedel som situationer där straffavgift skulle kunna användas.

Disciplinnämnden kan, om erinran anses vara en alltför ingripande åtgärd meddela ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig. Det följer av 8 kap 7§ 4st. Bestämmelsen har sin bakgrund i att disciplinnämnden ofta i sina domskäl påpekade att en advokat begått felaktigheter utan att nämnden vidtog någon åtgärd, vilket hade kritiserats av JK.<sup>279</sup>

---

<sup>269</sup> Jmfr NJA 1992 not C 43.

<sup>270</sup> Ekelöf s. 200.

<sup>271</sup> NJA 1994 s 688.

<sup>272</sup> För en genomgång av god advokatsed, se Peyron, Clas: *Advokatetik En praxisgenomgång*, 2010 (Fortsättningsvis Peyron).

<sup>273</sup> NJA 1999 C 73.

<sup>274</sup> NJA 2001 s. 535.

<sup>275</sup> NJA 1994 s. 688.

<sup>276</sup> NJA 1991 s. 293.

<sup>277</sup> Ekelöf s. 200. Exempelen förekommer i texten.

<sup>278</sup> Prop 1982/83:42 s. 7-9.

<sup>279</sup> Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap 7§ RB, Zeteo [Hämtat 150522].

8 kap 7§ 5st behandlar situationer där grunderna för inträde har upphört att gälla. En advokat som inte längre uppfyller kraven i 8 kap 2§ 5-6st är skyldig att utträda ur samfundet, eller också bli utesluten, såvida inte styrelsen medger undantag. Det är styrelsen som beslutar om sådan uteslutning, inte Disciplinnämnden. Detsamma gäller om en ledamot inte längre uppfyller hemvistkravet.

## 10.6 Förfaranderegler

Ansökan om inträde i Advokatsamfundet hanteras av styrelsen, enligt 8 kap 3§ RB. Styrelsen består av ordföranden, vice ordföranden och nio andra ledamöter, som samtliga väljs av samfundets fullmäktige, enligt 5§ i Advokatsamfundets stadgar. Fullmäktige är samfundets representativa organ och består av ledamöter från de lokala avdelningarna.

Disciplinärenden hanteras av Disciplinnämnden, som inte heller är reglerad i RB, utan i 12§ i Advokatsamfundets stadgar. Nämnden består liksom styrelsen av ordföranden, vice ordföranden och nio ledamöter. Presidiet och sex ledamöter väljs av fullmäktige och är advokater, medan tre ledamöter, eller ”offentliga representanter” utses av regeringen. Två av dessa är tidigare riksdagsledamöter och landshövdingar, medan den tredje är före detta myndighetschef.

Enligt 40§ ska samfundet behandla alla anmälningar som kommer in från klient eller någon som annars är berörd. Även styrelsen kan ta initiativ till ett ärende. En särskild prövningsnämnd avgör om anmälan ska behandlas i Disciplinnämnden. Skulle alla vara eniga om att påföljd inte är aktuellt behöver ärendet inte hänskjutas till Disciplinnämnden.

43§ 1st ger den som är under prövning rätt att yttra sig över ärendet. Muntlig förhandling kan hållas om Disciplinnämnden önskar, och om uteslutning kan vara aktuellt är det obligatoriskt såvida det inte finns särskilda skäl att avstå från förhandling. Advokater under prövning är skyldiga att visa upp de handlingar som nämnden anses behövas i processen.

Överklagande av nämndens beslut är reglerat i 8 kap 8§ RB. Av paragrafen framgår att enbart beslut om avslag av inträde vägrats eller beslut om uteslutning kan överklagas av den enskilde advokaten. Överklagan sker till HD. Anmälare har aldrig rätt att överklaga beslut, vilket har motiverats med att minska ärendemängden i domstolen.<sup>280</sup> Skulle anmälaren kunna överklaga vore det omöjligt för HD att upprätthålla en skälig handläggningstid.<sup>281</sup> Styrelsens beslut kring dispens från inträdeskraven är slutgiltiga, och kan inte överklagas.<sup>282</sup>

Justitiekanslern, som har viss tillsynsfunktion över samfundet,<sup>283</sup> kan överklaga samtliga beslut av disciplinnämnden, oaktat beslutets innebörd.

---

<sup>280</sup> Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap 8§ RB, Zeteo [Hämtat 150522] och Ekelöf s. 201.

<sup>281</sup> Jmfr Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia: 8 kap 8§ RB, Zeteo [Hämtat 150522]

<sup>282</sup> Se exempelvis NJA 1998 s. 22 om kunskapsprov och NJA 2010 s. 204 om anställning. I det senare fallet slog HD fast att prövningen enbart omfattar huruvida beslutet tillkommit i behörig ordning och om dispens är behövligt.

<sup>283</sup> Ekelöf s. 201

# 11 Komparation

## 11.1 Grunder för auktorisation

### Utbildningskrav

Det finns, vilket framgått av texten, stora likheter mellan vilka krav som ställs på olika yrkesgrupper för att de ska bli auktoriserade, även om de inte följer exakt samma mönster. En gemensam nämnare som finns i samtliga fall är någon form av utbildningskrav. Kraven varierar mellan yrkesgrupperna, men det är en naturlig följd av verksamheten, där läkare naturligtvis behöver andra och mer omfattande kunskaper än en fastighetsmäklare, vilka representerar den kortaste respektive längsta utbildningen. Längden på en lärarutbildning kan skifta beroende på vilken behörighet den ger, vilket inte finns på samma sätt i de andra yrkena.

### Lämplighetskrav

Något annat som är genomgående är ett krav på lämplighet, eller något motsvarande. Det är reglerat på olika sätt, antingen genom att det är ett explicit krav eller att det hänvisas till återkallelsegrunderna. Ett mönster finns i att vad som klassas som olämpligt är avhängigt de krav som ställs på yrkesgruppen. Ekonomisk redbarhet är avgörande för revisorer, fastighetsmäklare och advokater, medan några sådana krav aldrig diskuterats för läkare eller lärare. Den enda olämplighetsgrund som nämns för lärare är kränkande behandling av elever. I övrigt lämnade lagstiftaren över ansvaret till rättstillämpningen.

### Försäkring

FML ställer krav på att sökanden ska ha en ansvarsförsäkring innan registrering kan ske. Även revisorer och advokater har obligatoriska försäkringar, men dessa är inte ett direkt krav för auktorisation. 27§ RevL ålägger revisorer att vara försäkrade, medan avgiften som advokater betalar till Advokatsamfundet delvis går till försäkring för den skada som advokater kan orsaka.<sup>284</sup> Något motsvarande krav finns inte för läkare eller lärare. Läkare är dock som huvudregel försäkrade ändå.<sup>285</sup>

### Brottslighet

Samtliga auktorisationer ställer upp hinder för att de som begått viss brottslighet ska få auktorisation. För revisorer, fastighetsmäklare och advokater är det reglerat som en del av lämplighetsbedömningen, medan det för läkare och lärare är särskilt stadgat vad som gäller vid förtroenderubbande brottslighet. Bestämmelserna är i princip identiska. För att legitimation ska vägras krävs att det varit allvarlig brottslighet som påverkar förtroendet. Även för brottslighet kan vissa skiljelinjer urskiljas. Inom vården har exempelvis våldsbrott

---

<sup>284</sup> Advokatsamfundet: *Om avgiften*, <https://www.advokatsamfundet.se/Advokatnatet/Ekonomi/Om-avgiften/> [Hämtat 150522]

<sup>285</sup> Jmfr Sveriges läkarförbund; *Medlemsförsäkringar*, <http://www.slf.se/forsakringar> [Hämtat 150522]. Det offentligas ersättningsskyldighet vid vårdskador är reglerat i Patientskadelagen (1996:799).

och ofredande bedömts särskilt allvarligt, medan lärares brottslighet mot barn är omnämnt som en omständighet av särskilt vikt. Ekonomisk brottslighet har större relevans för de ekonomiinriktade yrkesgrupperna, ett mönster som känns igen från lämplighetsprövningarna.

Regleringen för advokater skiljer sig från de övriga i att beteende utanför yrkesutövningen i mindre grad kan påverka bedömningen av vad som anses lämpligt. Det finns exempel där händelser utanför yrkesutövningen gett upphov till disciplinåtgärder för advokater, men det är som Ekelöf påpekat sällsynt.

## **Sjukdom**

Likt brottslighet är sjukdom specialreglerat för läkare och lärare. Det är främst avsett för situationer med missbruksproblem, men även sjukdomar, både psykiska och somatiska omfattas. En sjukdom som vore grund för återkallelse är skäl att ge avslag på ansökan.

Det finns inga hinder mot att väga in fall av sjukdom eller missbruk i de andra auktorisationernas lämplighetsbedömning, men det diskuteras heller aldrig i några förarbeten. Ekelöf har anfört att så länge en advokat sköter sina uppdrag är det egalt huruvida advokaten i fråga har alkoholproblem. Samtidigt har inte advokats sjukdom, visserligen av mer temporär natur, inverkat på bedömningen i disciplinnämnden.<sup>286</sup> Den advokat som faktiskt missköter sig på grund av sjukdom bör därmed kunna bli föremål för disciplinåtgärder. Skillnaden är att läkares och lärares sjukdom inte behöver ha lett till några olämpliga åtgärder, utan mer fungerar preventivt.

## **Introduktionsperiod**

Större skillnader finns i användandet av introduktionsperiod. Fastighetsmäklare saknar sådan, och kan bli registrerade efter att de har läst en behörighetsberättigande utbildning.<sup>287</sup> För advokater och revisorer krävs minst tre års arbete med advokatverksamhet respektive revision, vilket vanligen sker under handledning av advokat och auktoriserad revisor.<sup>288</sup> Läkares introduktionsperiod, eller AT-tjänst, är klart mer detaljreglerad, och omfattar minst 18 månaders arbete.

En avgörande skillnad mellan AT-tjänsten och advokaters och revisors introduktionsperiod är att AT-tjänst i princip är obligatorisk. Det har förstås sin grund i hur utbildningen och arbetsmarknaden ser ut. Advokater och revisorer är innan de blir advokater och revisorer jurister och ekonomer. Advokat och auktoriserad är på det sättet snarare specialiseringar än en hel yrkesgrupp. En läkare är tvungen att genomgå AT-tjänst för att bli legitimerad, även om det är möjligt att tjänstgöra som underläkare utan att ha gjort AT-tjänst.

---

<sup>286</sup> Peyron s. 25.

<sup>287</sup> Den för fastighetsmäklare obligatoriska praktiken är inte att betrakta som en introduktionsperiod i den meningen. Praktiska moment är vanliga under utbildningar, och finns även för lärare.

<sup>288</sup> För revisorer krävs fem år, men två av dessa kan ske genom akademiska studier utöver den kandidatexamen som är minsta kunskapskrav. Tekniskt är introduktionsperioden ett krav för att vara behörig för att avlägga revisorsexamen, som i sin tur är ett krav för auktorisation, men i allt väsentligt fyller det samma funktion som advokaters introduktionsperiod.

Regleringen för lärare är intressant på det sättet att det vid reformens lansering fanns ett krav på introduktionsperiod som liknade AT-tjänsten. Introduktionsperioden var ett år lång, med krav om att en annan lärare skulle tjänstgöra som handledare. Regleringen var begränsad, och under introduktionsperioden skulle lärare tjänstgöra på samma sätt som lärare i allmänhet, utan begränsningar i undervisning och betygsättning. Introduktionsperioden togs emellertid bort efter tre år, och nuvarande system ligger närmare fastighetsmäklare, då lärare kan söka legitimation direkt efter examen.

### **Examination**

Advokater och revisorer måste genomgå en särskild examination för att kunna bli auktoriserade. Det ingår i advokatsamfundets utbildning, och för revisorer krävs ett prov inför revisorsexamen. Läkare måste klara det så kallade AT-provet i slutet av AT-tjänstgöringen. Varken lärare eller fastighetsmäklare har något motsvarande examinationskrav.

### **Rådighetsinskränkningar**

Det finns för advokater, revisorer och fastighetsmäklare hinder för att auktorisera personer som har begränsningar i sin egen rättskapacitet. Personer som är i konkurs, är underkastad näringsförbud eller har förvaltare kan inte bli auktoriserade. Advokater och revisorer kan inte heller auktoriseras om de är förbjudna att lämna ekonomisk och juridisk rådgivning enligt biträdeslagen. Fastighetsmäklare får inte vara minderåriga, ett krav som inte ställs på övriga grupper.

Regleringarna för läkare och lärare saknar direkta förbud mot att auktorisera yrkesutövare som har rådighetsinskränkningar, och lagstiftaren har aldrig sett skäl att införa några särskilda bestämmelser kring detta.

### **Verksamhetskrav**

Advokater och revisorer har tydliga krav på att de som är auktoriserade ska vara verksamma i yrket vid ansökan. För fastighetsmäklare räcker i regel stadgad avsikt att vara verksam framöver. Revisorer och fastighetsmäklare måste vara yrkesverksamma kontinuerligt, medan advokater kan fortsätta vara auktoriserade efter att de upphört att vara verksamma.

Läkare blir legitimerade efter AT-tjänstgöringen, vilket innebär ett visst krav på att ha varit yrkesverksam. Samtidigt finns inga krav på att läkare ska fortsätta vara verksamma, och legitimation återkallas inte för inaktiva läkare. Vad gäller lärare uppställs inga krav på att sökande tänker vara yrkesverksam, utan legitimation kan sökas efter examen.

### **Bosättningskrav**

Advokater och revisorer måste ha sin hemvist inom Sverige, EES eller Schweiz för att kunna bli auktoriserade. Det saknas helt krav på var fastighetsmäklare ska bo, men verksamhetskravet innebär ett indirekt krav på en koppling till Sverige. Det finns inte heller några krav på läkares eller lärares bosättning.

## 11.2 Återkallelse och andra disciplinåtgärder

### Oskicklighet

Samtliga auktorisationer som berörs i den här texten kan återkallas när en yrkesutövare inte utför yrket på ett kompetent sätt. Oskicklighet ligger för advokater, revisorer och fastighetsmäklare nära bedömningen av vad som är god sed i respektive yrke, och att frångå sådan kan betraktas på samma sätt som att ha varit oskicklig i yrket. I FML är bestämmelsen formulerad på så vis att disciplinåtgärder kan bli aktuella när god sed frångås.

Någon liknande uppförandekod saknas för lärare respektive läkare, men i praxis finns exempel på disciplinåtgärder för läkare som behandlat patienter annorlunda än vad som vanligtvis förekommer.<sup>289</sup>

Vad som utgör oskicklighet i yrkesutövningen skiljer sig naturligtvis markant mellan olika yrken, och det är närmast meningslöst att jämföra olika yrkesgrupper. I allmänhet har lagstiftaren avsett att enstaka allvarliga förseelser leder till varningar, erinringar eller prøvotid, medan det krävs tämligen grov misskötsel för att en enstaka händelse ska leda till återkallelse av auktorisation. Risken för återkallelse ökar naturligtvis vid upprepade händelser.

### Brottslighet i verksamheten

Brottslighet kan även begås i samband med yrkesutövningen, vilket är särskilt reglerat för läkare och lärare. Ett typiskt exempel för läkare är stölder av läkemedel på arbetsplatsen, eller förfalskning av intyg.<sup>290</sup> För att återkallelse ska bli aktuellt krävs för läkare och lärare att brottsligheten ska vara av allvarlig art, medan det för prøvotid respektive varning räcker med brottslighet som påverkar förtroendet.

Regleringen för advokater och revisorer saknar särskild reglering om brottslighet i verksamheten, utan all brottslighet är avsedd att behandlas enligt samma bestämmelse.

För lärare gavs exemplet alkoholförsäljning till egna elever som ett typiskt brott som sker i verksamheten. Liksom för vad som anses vara oskicklighet kan det vara svårt att dra paralleller mellan de olika yrkesgrupperna, i och med skillnaden i arbetsuppgifterna.

### Olämplighet

Yrkesutövare som agerat olämpligt i yrkesutövningen, när agerandet inte varit fall av brottslighet eller oskicklighet, kan bli föremål för disciplinåtgärder. Olämplighet är som uteslutningsgrund särskilt viktigt för läkare och lärare. För övriga yrkesgrupper kan inte olämplighet på samma sätt skiljas från oskicklighet, då båda är en form av avsteg från god sed i respektive yrke. Både RevL och RB använder ”oredlig” snarare än olämplig, och bedömningen har i praxis utgått från vad som är god sed.

---

<sup>289</sup> Läkare har visserligen flertalet etiska koder som går att följa, exempelvis den välkända Hippokratiska eden. För denna och fler etiska koder, se Svenska läkaresällskapet: *Etiska koder*, <http://www.sls.se/Etik/Etiska-koder/> [Hämtat 150525]

<sup>290</sup> Exempelvis HSAN 1243–1998. Se även Prop. 2009/10:210 s. 112.

För lärare exemplifierades kränkningar som olämpligt beteende, men ingen har fått några påföljder för olämpligt handlande i den visserligen inte särskilt omfattande praxisen.

### **Återkallelse på egen begäran och skyldighet att informera**

Det finns möjligheter för samtliga auktoriserade att på egen begäran upphöra att vara det, om man av någon anledning inte längre vill vara auktoriserad. Läkare, läkare och advokater kan när som helst ansöka om återkallelse medan bestämmelserna för revisorer och fastighetsmäklare saknar sådana förfaranderegler. I praktiken kan de dock upphöra med sin verksamhet, och därmed bli skyldiga att begära återkallelse av auktorisation.

Den enda begränsningen finns för läkare, där återkallande av legitimation kan vägras om det skulle finnas hinder från allmän synpunkt. Bestämmelsen är avsedd att användas vid krig och krigsfara, vilket innebär att den har mycket liten praktiskt betydelse.

Relaterat till återkallelse på egen begäran är skyldigheten för yrkesutövare att på eget initiativ anmäla att grunderna för auktorisation inte längre föreligger. Revisorer har en lagstadgad skyldighet att anmäla till Revisorsnämnden ifall situationen är sådan att det finns hinder för registrering. Det inkluderar egen olämplighet eller brott. Advokaters skyldighet att självant utträda ur samfundet är inskränkt till rådighetsinskränkningar och situationer där en advokat börjar arbeta i det offentliga.

Fastighetsmäklare, läkare och lärare saknar skyldighet att informera tillsynsmyndigheterna om sådant som skulle vara skäl för återkallelse.

### **Olika typer av disciplinåtgärder**

Inom de granskade auktorisationerna finns det en antal möjliga påföljder. Den allvarligaste är återkallelse, vilket innebär yrkesutövarens auktorisation inte längre är giltig. Det utgör den allvarligaste disciplinåtgärden, och finns för samtliga yrkesgrupper. Något mindre allvarlig är en varning, vilket kan tilldelas samtliga yrkesgrupper utom läkare.

Den faktiska verkan av en varning är begränsad, och den får ingen omedelbar betydelse. Däremot påverkar den framtiden i att tidigare varningar kan leda till återkallelse i fall där den aktuella handlingen inte i sig hade varit tillräcklig. Samtidigt ska man beakta att det inte är likt varningar i exempelvis fotboll, där två sådana automatiskt leder till ytterligare påföljd. Det är möjligt att ha flera varningar, och även kombinationer av varningar och andra mildare disciplinåtgärder.

Erinran finns som påföljd för advokater, fastighetsmäklare och revisorer, och är ett steg mildare än varning. En fråga som diskuterats är hur påföljden förhåller sig till varningar, och om förekomsten av erinran som en mildare disciplinåtgärd påverkar hur en varning används. Det har framförallt diskuterats för fastighetsmäklare, där erinran lades till med något oklara uttalanden om hur den förhöll sig till den redan existerande påföljden varning. Det finns två huvudsakliga alternativ. Antingen blir varning en något allvarligare påföljd på grund av erinran, som i sin tur täcker något av det agerande som varning annars täckt. Eller också omfattar erinran bara agerande som inte annars täckts av varning och därmed saknat påföljd.

Något definitivt svar har aldrig getts av lagstiftaren, men medvetenhet finns om att det kan uppstå gränsdragningsproblem, vilket bland annat anfördes i propositionen till lärarlegitimationsreformen, som argument för att bara använda varning och återkallelse.

Läkare och övriga vårdyrken använder två påföljder: återkallelse och prøvotid. Prøvotid skiljer sig från andra yrkens påföljder. Det används likt varning och erinran som en mildare påföljd, men prøvotid har direkt verkan för den enskilde, som kan åläggas att följa en särskild plan för att bättra sig. Prøvotiden gäller i tre år, och under den perioden är kraven för att återkalla legitimation lägre än annars. Följs inte prøvotidsplanen kan återkallelse ske oavsett agerande i övrigt, och återkallelse kräver enbart att läkare visat sig olämplig, medan en läkare som inte är under prøvotid måste uppvisa grov olämplighet. Misskötsel under prøvotiden behöver dock inte nödvändigtvis innebära att legitimation återkallas, men bedömningen blir mindre gynnsam för läkaren.

Advokatsamfundet har möjlighet att ta ut en straffavgift i kombination med en varning, vilket ger ytterligare en nivå mellan varning och återkallelse. Utdömmande av avgift finns inte för någon annan yrkesgrupp. Advokaters disciplinverksamhet skiljer sig också från de andra i att det finns ytterligare en påföljd mildare än erinran, nämligen att göra ett uttalande.

Nedanstående tabell utgör en sammanställning av vilka påföljder som förekommer.

	Återkallelse	Varning	Straffavgift	Erinran	Uttalande	Prøvotid
Advokater	X	X	X	X	X	
Revisorer	X	X		X		
Läkare	X					X
Lärare	X	X				
Fastighetsmäklare	X	X		X		

Lärare har vad gäller påföljder ett eget upplägg, även om inga aspekter är unika. Samma kombination med varning och återkallelse användes för fastighetsmäklare innan erinran infördes som påföljd.

### 11.3 Förfaranderegler

#### Beslutande organ

Beslut i disciplinfrågor fattas av olika myndigheter, bortsett från för advokater, där sådana ärenden handläggs av det mestadels fristående Advokatsamfundet. Den tekniska utformningen skiljer sig dock något. Revisorsnämnden och FMI, som båda är tillsynsmyndigheter för respektive yrkesgrupp, har särskilda disciplinnämnder som behandlar ärenden. Båda dessa myndigheter handhar löpande tillsyn av mäklare och revisorer. Bortsett från att Advokatsamfundet inte är en myndighet är upplägget detsamma för advokater.

Lärarnas ansvarsnämnd, som är en del av Skolverket, utgör disciplinnämnd för lärare. Den huvudsakliga tillsynsfunktionen inom svenskt skolväsende innehas av Skolinspektionen, som



också är den part som tar initiativ till och driver ärenden i nämnden. Den anmälade myndigheten är alltså en annan än den beslutsfattande.

Disciplinförfarandet för läkare går ett steg längre i myndigheternas självständighet. HSAN är formellt en egen myndighet som bara har att besluta i disciplinärenden, förvisso för samtliga vårdyrken. Initiativtagare till ärenden är som huvudregel IVO, som likt Skolinspektionen har det övergripande tillsynsansvaret för sjuk- och hälsovården.<sup>291</sup>

### **Sammansättning**

Något ska sägas om nämndernas sammansättning. Även här är Advokatsamfundets disciplinnämnd undantag. Den har elva ledamöter, till skillnad från övriga nämnders nio eller åtta. Disciplinnämndens arbete leds av en ordförande som är advokat, medan de andra nämndernas ordförande är lagfaren domare. En majoritet av ledamöterna väljs av samfundet självt, medan tre av regeringen utsedda ledamöter ska representera allmänhetens intressen.

Motsvarande allmänna insyn saknas i övriga nämnder, men det kan beaktas att samtliga ledamöter där utses av regeringen. Dessa ledamöter utses snarare för sin insyn i det aktuella området, ofta genom tjänst i offentlig sektor. De yrkesverksamma är representerade, genom ledamöter från fackföreningar. Lärarnas ansvarsnämnd är den enda disciplinnämnden där yrkesverksamma utgör en majoritet av ledamöterna.

### **Överklagande**

Vad gäller överklaganderegler skiljer sig advokaters förfaranderegler från samtliga yrkesgrupper i övrigt. Beslut i Advokatsamfundets disciplinnämnd kan av den enskilda överklagas enbart om uteslutning har meddelats. JK kan överklaga samtliga beslut, oavsett påföljd. Vidare överklagas besluten till HD, utan några instanser däremellan. Övriga disciplinfall följer den normala forumkedjan, där disciplinnämndens beslut överklagas till allmän förvaltningsrätt. Prövning i KamR och HD kräver prövningstillstånd.

Kretsen som kan överklaga beslut är mycket begränsad, oavsett yrkesgrupp. JK kan överklaga ärenden i Advokatsamfundets disciplinnämnd. I de fall JO eller JK initierat ärenden i HSAN kan de överklaga beslutet, men i övrigt är det enbart yrkesutövaren eller motparten som kan överklaga beslut. Anmälare till tillsynsmyndigheterna saknar partsställning, och anses inte i något fall vara berört i den meningen att de kan överklaga. En särskild fråga är om tillsynsmyndigheter kan överklaga beslut som fattats av deras egen disciplinnämnd. Ordalydelse i RB, RevL och FML öppnar inte för det; i och med att respektive disciplinnämnd fattar beslut i det övergripande organets ställe vore det att överklaga sina egna beslut. Däremot finns inga hinder för IVO eller Skolinspektionen att överklaga beslut, vilket också sker. Detta medför att tillsynsmyndigheternas självständighet gentemot disciplinnämnderna får en mer än formell funktion.

---

<sup>291</sup> Under vissa förutsättningar kan även JO och JK inleda ärenden.

## Muntlighet

De processuella bestämmelserna är likartade i samtliga disciplinförfaranden. Som huvudregel är förfarandet skriftligt i alla disciplinnämnder. Bara FMI:s disciplinnämnd upprätthåller ett strikt skriftlighetskrav.<sup>292</sup> Exakt vilka förhållanden som föranleder muntlig förhandling skiljer sig åt något. RevL saknar särskilda bestämmelser om muntlighet, och FL:s relativt tillåtande regler om att få lämna muntliga uppgifter är istället tillämpliga. I HSAN kan beslut om muntlig förhandling fattas när det är till fördel för utredningen. Enligt Advokatsamfundets stadgar ska om det inte finns skäl för annat hållas muntlig förhandling när en advokat riskerar uteslutning, men det finns inget som hindrar muntlig förhandling i andra fall.

Lärarnas ansvarsnämnd ska hålla muntlig förhandling när part begär det, under förutsättning att det inte är obehövligt och inte särskilda skäl talar emot. SkoIL innehåller inga bestämmelser om när nämnden på egen begäran kan hålla muntlig förhandling, men 14§ 2st FL öppnar för det. Det förutsätts att det är möjligt i propositionen.<sup>293</sup>

Det är svårt att jämföra bestämmelserna rakt av. Möjligheten för enskilda lärare att begära förhandling är en fördel för lärarna, men bortsett från FIM:s disciplinnämnd är de praktiska skillnaderna små mellan yrkesgrupperna.

## Sjukdom och läkarundersökning

Läkare och lärare kan åläggas att genomgå läkarundersökningar, medan det saknas sådan möjlighet i de andra yrkesgrupperna. Det bör visserligen inte heller finnas några hinder mot att respektive disciplinnämnd begär en läkarundersökning som en del i en lämplighetsprövning.

## Skyldighet att överlämna handlingar och samarbeta med utredningen

Under förfarandet i disciplinnämnderna är advokater, revisorer och fastighetsmäklare skyldiga att tillhandahålla handlingar, akter och liknande dokument från verksamheten. Någon motsvarighet finns inte för läkare och lärare. Det kan beaktas att bestämmelserna främst avser ekonomiska handlingar, och sådana bör sällan vara aktuella för läkare eller lärare. Skolinspektionen har vidare möjlighet att av skolor begära in handlingar inom ramen för sin löpande tillsyn.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> Det finns argument för att detta bryter mot EKMR:s regler, se avsnitt 9.6.

<sup>293</sup> Jmfr Prop 2010/11:20 s. 65.

<sup>294</sup> 26 kap 7§ SkoILL.

## 12 Utvärdering

### 12.1 Grunder för legitimation

Utbildningskraven är egentligen en fråga som befinner sig i auktorisationsreglernas periferi. Det krävs avgjort någon form av krav på lärarutbildningens omfattning, men det behandlas inte naturligt i samband med legitimationsfrågan. Lärarutbildningen genomgick en relativt stor förändring strax innan legitimation infördes. Något annat än att lärarlegitimationen utgår från gällande krav på lärarutbildningen vore en besynnerlig lösning.

Regleringen kring introduktionsperiod för lärare ändrades som tidigare nämnts under 2014. En introduktionsperiod är inte längre ett krav för att få legitimation, utan något som skolor ska anordna utan koppling till legitimationen. Skillnaden kan tyckas begränsad, men det kan få viss effekt, framförallt för lärare som inte skulle ha nått upp till kraven för en godkänd introduktionsperiod. Det är avgjort så att det är stor skillnad mellan att utbilda sig för ett yrke och att faktiskt utöva det. Av den anledningen innehåller utbildningar ofta någon form av praktik, men det är inte alltid tillräckligt. Introduktionsperiodens syfte var tvefaldigt. Lärare skulle få en naturlig väg in i yrket, och under den tiden få stöd av en mentor. Introduktionsperioden utgjorde också en kvalitetssäkring utöver den som sker på lärosätena, där de lärare som inte klarade av det ansvar som följer med rollen skulle identifieras. Någon sådan kvalitetskontroll sker alltså inte längre.

Skälen bakom avskaffandet var främst praktiska, då kravet på legitimation ibland skapade luckor i lärares anställningar, vilket övervägde gentemot kvalitetssäkringsaspekten. På sikt skulle det minska antalet sökande till lärarutbildningen. I mitt tycke finns det vissa problem med den avvägningen. Reformen syftade till att höja lärarnas kvalitet, och att minska kontrollen av nyutbildade lärare går rakt emot det syftet. Jag har svårt att se en situation där någon skulle avstå från att bli lärare för att det eventuellt någon gång i framtiden skulle finnas ett kortare avbrott i anställningen.<sup>295</sup>

Det finns även vissa följdproblem. Först och främst öppnar avskaffandet för att helt nyutexaminerade lärare kan sätta betyg och sköta undervisning. De ska visserligen vara utbildade för det, och ha en mentor, men det är knappast så att erfarenhet skadar i sammanhanget. Det finns vidare mindre incitament för skolor att genomföra en ordentlig introduktionsperiod för nyblivna lärare. Det är inte nödvändigtvis så att det leder till sämre undervisning, men jag tycker inte problemen som uppstod efter avskaffandet av introduktionsperioden svarar mot de problem som det skulle lösa. Det bör finnas bättre lösningar på de praktiska svårigheterna än att avskaffa en så pass viktig del av reformen.

Regeringen anförde att det fanns andra regleringar där det fungerar utan introduktionsperiod. Jag kan tycka att läraryrket har vissa saker som skiljer ut det. Det går i väldigt liten grad att välja lärare, till skillnad från exempelvis fastighetsmäklare. Bristfällig undervisning kan få allvarliga följder, och med tanke på att syftet är att höja kvaliteten i lärarkåren känns det omotiverat att avskaffa möjligheten att pröva nyutexaminerade lärare i praktiken innan

---

<sup>295</sup> För ta ett för mig närliggande exempel tycks inte den numera oundvikliga luckan mellan juristexamen och notarieanställning påverkat antalet juriststudenter märkbart.

legitimation utdelas. Det ska erkännas att det inte är säkert att det leder till stora konsekvenser. Skolor ska fortsatt anordna en introduktionsperiod, och genomförs det på ett bra sätt får förändringen begränsad effekt.

Både läkare, advokater och revisorer har någon typ av examination innan auktorisation sker. Att det skulle vara lämpligt med något motsvarande för lärare, särskilt efter att introduktionsperioden inte längre påverkar legitimationen, är otroligt. Med tanke på den bredd som finns på lärares ämneskunskaper finns det inte heller någon möjlighet att ha ett gemensamt ämnesprov. Lärares pedagogiska kunskaper skiftar mycket beroende på elevernas ålder och vad det är för ämne, så inte heller det lär kunna prövas på något bra sätt.

Det finns ett antal områden där avsteg från andra regleringar kan motiveras med att läraryrket skiljer sig från andra yrken med auktorisation, framförallt de av mer ekonomisk art. Det finns inget behov att ålägga lärare att ha en ansvarsförsäkring, då det bör vara mycket sällsynt att lärare i sin undervisning åsamkar ekonomisk skada. Detsamma gäller de förbud mot att vara yrkesverksam under rådighetsinskränkningar. De fyller en funktion i yrken som till stor grad hanterar pengar, där det är viktigt att allmänheten kan lita på att exempelvis mäklare är ekonomiskt redliga och kan hantera sin egen ekonomi. Något liknande behov finns inte för lärare. Det saknas närmast helt koppling mellan undervisningen och lärares privatekonomi, möjligen undantaget lärare som undervisar i hushållsekonomi. Skulle det vara någon särskilt omständighet i rådighetsinskränkningen som gör en lärare oförmögen att undervisa kan legitimationen återkallas för att läraren är olämplig. Jag kan exempelvis tänka mig situationer där lärare fått förvaltare av andra skäl än ekonomiska, och helt enkelt inte klarar undervisningen. Men att kategoriskt förbjuda rådighetsinskränkta lärare skulle vara helt onödigt. Det saknas ekonomisk koppling mellan de yrkesaktiva och skyddsstyftet.

Bosättningskrav är även det något främmande för en yrkesgrupp som lärare. Det skulle spela viss roll för lärare som flyttar utomlands, men i och med att legitimationer inte påverkas av inaktivitet i Sverige finns det ingen anledning att införa något bosättningskrav, särskilt i och med att den problematiken bättre löses med ett krav på yrkesverksamhet.

Det finns vissa skäl för att ställa upp ett krav på yrkesverksamhet. En jämförelse kan göras med revisorer, som måste fortbilda sig och arbeta ett visst antal timmar per år i syfte att inte tappa kunskap inom området. Pedagogik är inte heller en färskvara. Anställda lärare är skyldiga att följa med i den pedagogiska utvecklingen. Det finns en viss risk att en person som står utanför skolvärlden under en lång period inte kommer ha tillräckliga kunskaper när denne återvänder till en lärartjänst, vilket naturligtvis skulle inverka negativt på undervisningskvaliteten. Å andra sidan finns det uppenbara problem med ett sådant krav. Ett sådant är diverse gränsdragningar. Ska lärare som tar tjänstledigt för att exempelvis skriva en lärobok behöva söka ny legitimation? Även lärare som vidareutbildar sig eller tjänstgör som rektorer kan vara sådana gränsfall. Vidare är det oklart om det skulle vara effektivt. Antalet återkommande lärare torde vara begränsat, och det bör ligga i både lärarens och arbetsgivarens intresse att kunskaperna uppdateras innan läraren börjar undervisa igen. Jag är därför tveksam om det hade varit en god idé, men det hade säkerligen fungerat att utforma sådana krav om lagstiftaren så önskat. Verksamhetskrav tas dock aldrig upp i förarbetena som

förslag, men det kan förstås inte uteslutas att det diskuterats någon gång under processen. Värt att notera är att läkare saknar motsvarande krav.

Verksamhetskravet har vissa kopplingar till möjligheten att frivilligt få sin legitimation återkallad, vilket lärare kan begära. Till skillnad från läkare finns det inte begränsningar, vilket rimligen vore obehövligt. Läkares egen återkallelse kan vägras vid krig- och krigsfara, och lärare fyller inte en sådan funktion i kriser att något liknande skulle motivera den inskränkning det vore i människors självbestämmande.

## **12.2 Återkallelse och andra disciplinåtgärder**

Ett val som har stor påverkan både för auktorisation och återkallelse är valet av individuella återkallelsegrunder, som motsats till exempelvis revisorers allmänna lämplighetskrav. Det är lätt att få intrycket att en sådan lösning skulle vara en mer omodern variant, men så är inte riktigt fallet. Både regleringen för fastighetsmäklare och revisorer har genomgått stora förändringar under 2000-talet. Bara advokaternas disciplinverksamhet har varit oförändrad under en längre tidsperiod.

Skiljelinjen ligger snarare mellan de yrkesområden som har en särskild uppförandekod, eller ”god sed” som det kallas i lagtexten. Jag har svårt att se en situation där det skulle vara omöjligt att kombinera en uppförandekod med ett system med enskilda återkallelsegrunder. Det har skett en uppdelning utan att det förklarats varför i aktuella förarbeten. Tidigare i texten har jag varit inne på att skillnaden inte behöver vara särskilt stor, i och med att mycket olika händelser kan betraktas i en lämplighetsbedömning.

Samtidigt finns det fördelar med enskilda återkallelsegrunder. Den kanske mest avgörande är förutsägbarheten. Det är enklare för yrkesutövare att veta hur de förväntas agera om de vet vilka krav som ställs på dem. Det bör vara särskilt avgörande i avsaknad av en särskild uppförandekod, även om de individuella återkallelsegrunderna inte beskriver något på detaljnivå. Finns det inte något organ som sammanställer vad som är god sed för en yrkesgrupp blir det närmast omöjligt för enskilda yrkesutövare att ta till sig vad som kan vara skäl för disciplinåtgärder. Med tanke på att det i vart fall i nuläget helt saknas någon motsvarande uppförandekod för lärare vore det en besynnerlig lösning att använda en allmän lämplighetsbedömning.

En annan fördel är att man kan tydliggöra vad som gäller vid sjukdom och missbruk. Det är möjligt att det är en slump, men återkallelser av auktorisationer på grund av sådana skäl förekommer i princip inte för advokater, fastighetsmäklare och revisorer, och än mer sällan innan den auktoriserade brutit mot vad som kan förväntas av densamme. Det finns rimligen situationer där det hade varit fördelaktigt att återkalla auktorisation innan olämpligt beteende sker, vilket det finns möjlighet att göra med regleringen som valdes för lärare.

Samtidigt ska skillnaderna inte överskattas. Även bedömningar kring enskilda grunder handlar någonstans om en lämplighetsbedömning, då frågan som ska avgöras är om personen kan fortsätta verka i sitt yrke. Skillnaden ligger kanske snarare i hur praxis utvecklar sig, och vad som räknas in i en mer allmän lämplighetsbedömning. Det fanns vidare en uttalad önskan

om att efterlikna läkarnas disciplinsystem, vilket gör att det inte kan anses vara ett felaktigt beslut att utforma ett system med enskilda återkallelsegrunder.

Vid specifika återkallelsegrunder spelar det naturligtvis stor roll vilka dessa är. Medan en allmän lämplighetsbedömning lämnar sådant till rättstillämpningen kan lagstiftaren till viss del styra genom att peka ut vilka skäl som kan leda till disciplinåtgärder. För lärare valdes oskicklighet, brottslighet, olämplighet och sjukdom. Det är samma grunder som för läkare, och det bör inte finnas några skäl att lägga till eller ta bort några. Det är de områden som har kommit upp i praxis, och jag har svårt att se att lärare skulle vara så pass annorlunda från läkare att andra grunder skulle vara motiverade.

Lagstiftaren delegerade den detaljerade utformningen till rättskipningen, men gav en del exempel på vad som ska räknas till grupperna. Det är ett mönster som går igen i många förarbeten till auktorisationslagstiftning. Ingen regering har känt sig manad att detaljreglera vad som exempelvis utgör olämpligt beteende. Detta bör i mitt tycke vara en klok metod. Lagstiftaren kan omöjligen ha överblick över alla de tänkbara problem som skulle kunna uppstå, särskilt innan reformen är genomförd. Rättstillämpningen, särskilt Lärarnas ansvarsnämnd, har betydligt mer sakkunskap och större erfarenhet av skolvärlden, och de har bättre möjlighet att utforma praxis än lagstiftaren. Inte heller här finns det alltså skäl för att hävda att lagstiftaren borde fattat ett annorlunda beslut.

Utöver återkallelser kan Lärarnas ansvarsnämnd dela ut varningar. Det finns avgjort alternativ till sådan reglering, men sådan diskussion saknas nästan helt i förarbetena. Det är särskilt intressant med tanke på att regleringen på andra områden utgått från den som gäller för vårddyrkena. Dessa använder provotid, och har gjort det under lång tid, men det ansågs tydligen aldrig vara ett alternativ för lärare. Det är förstås inte nödvändigtvis så att provotid vore en bra åtgärd även för lärare, men jag kan tycka att det är besynnerligt att det aldrig gavs som förslag.

Genom att enbart använda varning och återkallelse skapar man ganska stort omfång för de båda åtgärderna. Advokater, fastighetsmäklare och revisorer har erinran i skalan, men detta valdes bort för att minska gränsdragningsproblematiken. I mitt tycke finns dock en risk för att man skapar andra gränsdragningsproblem, nämligen att varning ses som en så pass allvarlig åtgärd att agerande som visserligen inte är särskilt allvarligt men avgjort utgör klandervärt beteende passerar utan åtgärd. Det kan leda till problem om det då indirekt betraktas som acceptabelt beteende i och med att ingen påföljd utdelades. Samtidigt är det så att mildare påföljder riskerar att få liten betydelse om de inte beivras.

Jag kan se klara fördelar med de åtgärdsprogram som ingår i vårddyrkenas provotid, då de pekar ut vad den legitimerade måste förbättra i sin yrkesutövning. Att döma ut disciplinåtgärder är inget självändamål, utan handlar i slutändan om att förbättra undervisningskvaliteten. Att hjälpa lärare som agerat felaktigt är ett sätt att uppnå det målet, och provotid har fungerat bra i vården, och minskat antalet återkallelser där. Läkare och lärare är givetvis inte utbytbara, men det är inte heller så att är något unikt med vårddyrkena som skulle göra en provotidsplan särskilt effektiv i de yrkena.

Diskussionerna kring varför specifika disciplinåtgärder valdes har inte varit särskilt utförliga i någon reglering. Utvecklingen går åt olika håll, där läkare minskat antalet påföljder medan det har tillkommit fler med tiden för övriga yrkesgrupper. Det är tänkbart att fler påföljder har att göra med användandet av god sed, där även relativt milda förseelser måste beivras för att de som söker de auktoriserades tjänster ska veta vilka som yrkesutövare som är kompetenta. Å andra sidan borde detsamma gälla även för vårdyrkena, så det kan finnas andra förklaringar. Skulle det, egentligen oavsett skäl, vara så att fler påföljder är lämpligare i de ekonomiska yrkena, och prövotid av någon anledning inte skulle vara lämpligt för lärare, är det däremot rimligt att välja varning och återkallelse.

Valet av disciplinåtgärder är rimligen en fråga där det inte behöver finnas något korrekt svar, och definitivt inte i förväg. Det finns för- och nackdelar med alla konstruktioner, och exakt hur de ska vägas är omöjligt att säga. Däremot tycker jag nuvarande system valdes ganska lättvindigt, och jag kan tycka att det har större konsekvenser än det ges sken av i förarbetena. Det är beklagligt att det i vart fall inte diskuterades mer, även om det är svårt att säga att lagstiftaren valde fel modell. Jag kan tycka att en prövotidsmodell hade varit att föredra, men jag vill inte sträcka mig till att säga att nuvarande disciplinåtgärder var ett olyckligt val.

### **12.3 Förfaranderegler**

Vad gäller konstruktionen av myndigheterna är den huvudsakliga effekten av att Skolinspektionen är fristående från Lärarnas ansvarsnämnd förmågan för Skolinspektionen att överklaga beslut. Det kan också noteras att konstruktionen ansågs självklar, och den enda diskussionen som förs i förarbetena kretsar kring om Lärarnas ansvarsnämnd skulle vara en fristående myndighet eller inordnas i Skolverket. Den frågan är av mer administrativ betydelse, medan det som ansågs självklart faktiskt får följderna för lärarna, i att beslut i Lärarnas ansvarsnämnd kan överklagas, även om det är till den enskildes nackdel. Samma reglering finns i HSAN, där IVO kan överklaga beslut, och fungerar väl där. Systemet är något mindre fördelaktigt för den enskilde, men det bör samtidigt vara en fördel att tillsyn och beslut fattas av olika myndigheter. Att ett ursprungligt gynnande myndighetsbeslut inte kan överklagas av någon är ingenting som är självklart, och i slutändan bör det centrala vara att rätt beslut fattas, inte att skydda den enskilde läraren mot överklaganden. Det finns goda skäl att skydda yrkesutövarna i disciplinärenden, exempelvis genom höga beviskrav, men det här är inte ett sådant område. Fördelarna med fristående myndigheter överväger avgjort överklagandefrågan.

Det fattades få aktiva beslut om förfarandereglerna i Lärarnas ansvarsnämnd. Förfarandet fungerar i stort som i de andra disciplinnämnderna, och för den delen de flesta förvaltningsärenden i allmänhet. Det finns inte heller särskilt mycket som talar för att processen för lärare borde vara annorlunda jämfört med andra yrken. Det är för den enskilde yrkesutövaren viktigt att kunna få en muntlig prövning, vilket också lärare kan ställa krav på.

Det hade varit möjligt att utforma kretsen av överklagandeberättigade annorlunda. Exempelvis skulle anmälare och arbetsgivare kunna överklaga beslut. Ingen av dem har direkt partsställning, men i någon mån påverkas de av beslutet. Frågan är dock vad det skulle uppnå, och hur det skulle fungera i praktiken. Skolinspektionen kan inte gärna åläggas att driva

processen efter ett överklagande de inte ville skulle ske, och att den enskilde skulle träda in i Skolinspektionens ställe vore även det en opraktisk lösning. Skolinspektionen har vidare en bättre förståelse för regleringen, och att låta anmälare överklaga skulle kunna leda till att ett stort antal ogrundade överklaganden skulle ske. Arbetsgivare bör ha samma intressen som den legitimerade, och det finns därmed inga bra skäl att utvidga kretsen dit. Värt att notera är att inga av de andra regleringarna tillåter överklaganden från fler än tillsynsmyndigheten eller den enskilde, och att särreglera lärare skulle inte fylla någon funktion.

Det finns inga skäl att efterlikna advokaters särskilda forum- och överklaganderegler. De finns delvis av historiska skäl, och i övrigt på grund av den speciella ställning advokater har i rättsväsendet. Regleringen följer syftet bakom advokatyrket, men några motsvarande skäl finns avgjort inte för lärare.

Sammansättningen av nämnden följer givna mönster från andra nämnder, och det bör inte finnas något särskilt med Lärarnas ansvarsnämnd som gör att det behöver regleras annorlunda. Noterbart är hur det sitter fler med erfarenhet från skolväsendet än från myndighetssidan. Jag har inte lyckats hitta någon motivering till varför det är så, men jag kan tycka att de med erfarenhet från skolan rimligen har bättre möjlighet att bedöma vad som ska vara acceptabelt beteende i undervisningen och skolan.

Under processen i Lärarnas ansvarsnämnd finns ingen reglering om att lärare har någon skyldighet att samarbeta kring överlämnande av dokument. Det ska inte heller vara nödvändigt med några sådana regler. Det finns poänger med bestämmelser av det slaget i de yrken där diverse dokument och handlingar har större påverkan. Att en revisor ska vara skyldig att överlämna underlag är praktiskt, medan det för lärare inte är den typen av dokumentation som spelar roll. Att döma av den nuvarande praxisen kommer de allra flesta fall röra lärares faktiska agerande, och skulle det behöva begäras in någon dokumentation bör det kunna göras via skolan.

Lärare är däremot skyldiga att samarbeta i den mån att de kan åläggas att genomgå en läkarundersökning. Det är en naturlig reglering i kombination med den specifika bestämmelsen om återkallelse vid sjukdom, och utgör ingen orimlig kränkning av den enskilde lärarens integritet.



### 13 Sammanfattande reflektioner

I föregående har de beslut som fattades inför lärarlegitimationsreformen gått igenom. Det är uppenbart att lärarlegitimationen har utformats för att i väldigt stor grad efterlikna vårdyrkenas dito. Likadant är de andra tre yrkena som utretts ganska lika varandra, vilket gör att det finns en ganska klar skiljelinje.

Jag har tidigare varit inne på att skillnaden kan kopplas till att den roll advokater, mäklare och revisorer till stor del fyller är ekonomisk. Advokater är gränsfall, då dess huvudsyfte kan sägas vara att trygga enskildas rätt till kvalificerade ombud, vilket framförallt är nödvändigt inom straffrätten. Å andra sidan är det onekligen så att väldigt många av dagens advokater är verksamma inom de ekonomiska delarna av juridiken.

De syften som lärarlegitimation skulle uppfylla var flera till antalet. Ett av de problem som uppstår när man ska bedöma om regleringen borde utformats annorlunda är att vissa av målen är ganska långsiktiga. Exempelvis fanns en tanke på att ett auktorisationssystem skulle höja statusen för läraryrket och därmed öka antalet människor som söker sig till yrket. Huruvida ett sådant mål uppfyllts är mycket svårt att bedöma på så här kort sikt, och det kan vara mycket svårt att bedöma om det har potential att göra det. Det rör sig om komplexa mönster där flera politiska åtgärder tillsammans ska höja lärarnas status på sikt, och att isolera lärarlegitimationens effekt kan vara besvärligt.

Det är något lättare att bedöma de kortsiktigare effekterna, vilket snarare är vad jag har gjort i det föregående. De kortsiktiga följderna av ett auktorisationssystem handlar främst om systemet som sådant, och effekterna som uppstår av att det finns möjlighet att undermåliga yrkesutövare inte längre får fortsätta i yrket. Men om man accepterar grundantagandet att legitimationskravet höjer statusen för ett yrke, är det en förutsättning att systemet fungerar som det ska. De lärare som ska ha legitimation måste få legitimation, och de som antingen inte är behöriga eller visat sig olämpliga att bedriva undervisning ska inte ha legitimation. För lärarlegitimation ska agera statushöjande måste det vara effektivt, och i någon mån ha legitimitet bland både yrkesutövare och allmänheten. Det går utmärkt att hävda att auktorisation höjer lärares status, men det bygger också på människor litar på att auktorisation betyder något.

Många av de skillnader som finns mellan reglerna kan förklaras med att läraryrket är annorlunda och att olika mål ska uppnås. Det är särskilt uppenbart när det rör ekonomiska frågor, såsom återkallelser vid ekonomisk misskötsel. Det finns som nämnts tidigare goda skäl att basera återkallelseregler för revisorer och fastighetsmäklare på de enskilda yrkesutövarnas ekonomiska redlighet. Hus- och lägenhetsköp är bland de större affärer många genomför, och ska registrering av mäklare fylla någon funktion måste man kunna lita på att mäklare kan hantera ekonomiska frågor. Några motsvarande krav behöver inte ställas på lärare. Det finns ingen koppling mellan lärares ekonomiska status och den undervisning denne bedriver. Detsamma gäller områden som försäkringar. Lärare orsakar inte ekonomiska skador. Det vore helt meningslöst att reglera dessa frågor för lärare, då det inte finns någon poäng med att blanda in ekonomiska aspekter i frågor kring vem som ska undervisa i skolan.

Det är istället andra värden som spelar roll för lärare. Lärare har daglig kontakt med barn och ungdomar, och det är därför av särskilt vikt att de kan hantera sådan kontakt. Lagstiftaren har en begränsad ambition att kontrollera domstolspraxisen i auktorisationsfrågor, men det är noterbart att det är i stor utsträckning brott mot barn och ungdomar som pekas ut i propositionen, såsom alkoholförsäljning till elever. Det är rimligen av särskilt vikt att samhället kan lita på att lärare är professionella i sin kontakt med barn och ungdomar, och det är därför viktigt att det poängteras i förarbetena.

Andra områden är inte lika klara, och det finns beslut som inte behöver vara felaktiga, men för den sakens skull inte heller behöver vara helt rätt. Det finns inte alltid en korrekt lösning på alla på alla problem under ett lagstiftningsarbete.

Ett tydligt exempel på en sådan fråga är valet av tillgängliga påföljder i disciplinärenden. Oavsett hur det utformas finns det för och nackdelar med den valda lösningen, vilket den stora mångfalden av disciplinåtgärder visar. Det är inte heller så att det saknas möjligheter till fler eller annorlunda kombinationer. Jag har ovan påpekat vissa nackdelar med valet, men det kan konstateras att inget av valen nödvändigtvis hade inneburit bättre möjligheter att uppfylla syftet med regleringen. Det är en fråga om hur man väger för- och nackdelar, och vilket alternativ man föredrar handlar nog i hög grad om vilket alternativ man själv tror fungerar bäst. Det finns ingenting som egentligen talar för att någon variant skulle vara mer effektiv, och när lagstiftaren diskuterat val av påföljder har det aldrig hävdats att något i allmänhet skulle vara effektivare. Jag är av åsikten att ett prövotidssystem vore ett föredra, särskilt med tanke på de många andra likheter som finns mellan regleringen för läkare och lärare.

Det är också något man återkommer till när man granskar auktorisationsreglerna. Lärarlegitimationsreglerna har utformats med vårdyrkenas dito i åtanke. En fråga som måste ställas är hur lika yrkena egentligen är. De delar i vart fall egenskapen att de inte primärt är av ekonomisk natur. Andra likheter finns, även om själva arbetsuppgifterna naturligtvis skiljer sig mycket. Både läkare och lärare bedriver i stor utsträckning sitt yrke i nära andra människor.<sup>296</sup> Det är vidare yrken som alla i samhället kommer i kontakt med. Alla barn måste gå i skolan, och förr eller senare kommer människor i kontakt med vården på något sätt. Det är uppenbart så att lärare ligger närmare läkare än andra auktoriserade grupper. Det behöver inte vara så att vårdyrkenas reglering alltid är rätt att efterlikna, men det har inte heller skett. Lärarnas reglering skiljer sig på vissa ställen, men det är samtidigt naturligt att använda det mest närliggande auktorisationssystemet som förebild. Ett system som dessutom har en hög nivå av tillit hos allmänheten.

Den aspekt jag varit enskilt mest kritisk till i texten är slopandet av introduktionsperioden. Det är dock ingen avgörande kritik mot reformen som sådan. Likt jag tycker prövotid vore bättre än varning tycker jag den obligatoriska introduktionsperioden är bättre än den frivilliga. Jag tycker inte argumenten mot introduktionsperioden överväger, men onekligen fungerar det med auktorisation utan introduktionsperiod i andra sektorer.

---

<sup>296</sup> Alla läkare har inte patientkontakt, då de exempelvis kan vara sysselsatta med forskning. Däremot är de allra flesta läkare som blir föremål för disciplinåtgärder läkare som har det.

Det kan sägas att de min kritik mot reformen är tämligen subjektiv, vilket måste tala till reformens fördel. Det är inte säkert att de lösningar jag föredrar är bättre. Saker hade kunnat göras annorlunda, och jag kan tycka att vissa aspekter diskuterades för översiktligt under lagstiftningsprocessen. Men man kommer inte heller ifrån att andra prioriteringar var kloka, och med tanke på att övriga auktorisationer överlag fungerar väl bör det finnas hopp om att så ska bli fallet med lärarlegitimationer.

Lärarlegitimation är ingen mirakellösning på de problem som finns i Sveriges skolsystem, men det var heller aldrig meningen. Det kan vara ett steg på vägen till att höja lärarnas status, men det är alltför tidigt att säga om så kommer bli fallet. Vad man kan säga är att det finns en möjlighet till att ambitionen uppfylls. Regleringen för lärarlegitimation är väl utformad och har goda möjligheter att fungera bra just som sådan. Om det är rätt lösning kan jag inte svara på, men det är kanske inte heller en fråga där juridiken är rätt arena för att avgöra det hela.

Slutligen, för att återknyta till den inledande frågeställningen, kan det konstateras att det finns skillnader mellan auktorisationssystemen. De avsteg som gjorts från andra auktorisationssystem kan i huvudsak motiveras med de skillnader som finns mellan yrkena och vad regleringarna vill uppnå. De alternativ som fanns tillgängliga är inte heller nödvändigtvis bättre än de som valdes. Det kan också beaktas att de är ännu svårare att bedöma vilka som är de bättre alternativen i förhand. Lärarlegitimationsreformen är av allt att döma väl avvägd, och även om det inte kan garanteras att den uppnår sitt mål finns i vart fall alla möjligheter att den gör det, och om inte står svaret till varför i vart fall inte att finna i den lagtekniska utformningen.

## **14 Käll- och litteraturförteckning**

### **Offentligt tryck**

#### **Propositioner**

- Prop 1942:5 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till rättegångsbalk; given Stockholms slott den 28 november 1941.
- Prop 1973:26 Kungl. Maj:ts proposition angående ny ordning för auktorisation av revisorer m.m.
- Prop 1975:103 Regeringens proposition med förslag till ny aktiebolagslag, m.m.
- Prop 1978/79:220 om samhällets tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.
- Prop 1982/83:42 om advokatsamfundets disciplinära verksamhet
- Prop 1984/84:16 om fastighetsmäklare
- Prop 1991/92:75 om lärarutbildning m.m.
- Prop 1991/92:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93
- Prop 1992/93:64 om EES-avtalet och advokaterna, m.m.
- Prop 1992/93:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94
- Prop 1992/93:250 Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvox
- Prop 1993/94:149 Åligganden för personal inom hälso- och sjukvården m.m.
- Prop 1994/95:14 Ny fastighetsmäklarlag
- Prop 1994/95:152 Regler för godkända och auktoriserade revisorer
- Prop 1995/95:67 Försenade årsredovisningar m.m.
- Prop 1997/98:99 Aktiebolagets organisation
- Prop 1997/98:109 Yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
- Prop 1999/2000:135 En förnyad lärarutbildning
- Prop 2000/01:146 Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet
- Prop 2009/10:89 Bäst i klassen - en ny lärarutbildning
- Prop 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet
- Prop 2009/10:210 Patientsäkerhet och tillsyn
- Prop 2010/11:15 Ny fastighetsmäklarlag
- Prop 2010/11: 20 Legitimation för lärare och förskollärare
- Prop 2012/13:20 Inspektionen för vård och omsorg - en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst
- Prop 2012/13:61 Försenad årsredovisning och bokföringsbrott samt några revisorsfrågor
- Prop 2012/13:136 Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.
- Prop 2012/13:187 Vissa skolfrågor
- Prop 2013/14:148 Vissa skollagsfrågor
- Prop 2013/14:220 Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare

#### **Statliga offentliga utredningar**

- SOU 1994:101 Lärarkompetens för yrkesutbildning
- SOU 1999:63 Att lära och leda - En lärarutbildning för samverkan och utveckling
- SOU 2008:6 Fastighetsmäklaren och konsumenten
- SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler
- SOU 2008:117 Patientsäkerhet. Vad har gjorts? Vad behöver göras?

## **Promemorior**

U2010/2818/S Legitimation för lärare och förskollärare

U2013/2230/S Vissa frågor om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

U2013/7686/S Ändrade regler om introduktionsperiod och legitimation för lärare och förskollärare

## **Kommittédirektiv**

Dir 2006:31 Utredning om auktorisation av lärare

Dir 2006:140 Direktiv till Lärarutredningen - om behörighet och auktorisation (U 2006:07)

## **Rapporter**

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd: *Verksamhetsredogörelse 2014*.

OECD: *Sweden – Country Note –Results from TALIS 2013*.

Skolverket: *Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning Prognos över behov av och tillgång på lärare perioden 2005-2019*.

Skolverket: *Skolverkets lägesbedömning 2005 Skolverkets rapport nr 264*.

Stenlås, Niklas: *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:6.

## **Lagrådet**

Utdrag ut Lagrådets protokoll vid sammanträde 2001-05-18

Utdrag ut Lagrådets protokoll vid sammanträde 2014-03-14

## **Övrigt**

Lista över kurser med yrkeslärarbehörighet:

[http://www.skolverket.se/polopoly\\_fs/1.181068!/Menu/article/attachment/Yrkes%C3%A4mnena%20och%20koder%202014.pdf](http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.181068!/Menu/article/attachment/Yrkes%C3%A4mnena%20och%20koder%202014.pdf) [Hämtat 150522].

## **Litteratur**

### **Artiklar**

Kilander, Lars; *Inledning av Lars Kilander*, i Melin, Magnus, under medverkan av Lars

Kilander: *Fastighetsmäklarlagen En kommentar*, 2:a upplagan, 2007.

### **Böcker**

Andersson, Sten, Johansson, Svante, Skog, Rolf: *Aktiebolagslagen En Kommentar*, 2010.

Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders: *Europarättens grunder*, 4:e upplagan, 2010.

Clevensköld, Lars, Jernelöv, Simon, Orrsten, Ann, Okada, Nina: *Nya Skollagen - En lagkommentar*, 1:a upplagan, 2011.

Cervin, Ulf, Sallnäs, Ulf: *Fastighetsmäklaren En kommentar till 1995 års Fastighetsmäklarlag*, 3:e upplagan, 1995.

Diamant, Adam: *Revisors oberoende Om den svenska oberoenderegleringens utveckling, dess funktion och konstruktion*, 2004.

Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik: *Rättegång Första häftet*, 8:e upplagan, 2002.

Grauers, Per Henning, Rosén, Mats, Tegelberg, Lars: *Fastighetsmäklarlagen - en vägledning*, 4:e upplagan, 2011.

Johnsson, Lars-Åke: *Den nya patientsäkerhetslagen och patientens rättigheter Handbok för ombud och vårdpersonal*, 2010.

Ling, Sofia: *Kärringmedicin och vetenskap Läkare och kvacksalverianklagade i Sverige omkring 1770-1870*, 2004.

Melin, Magnus: *Fastighetsmäklarlagen En kommentar*, 3:e upplagan, 2012.

Moberg, Krister, Valentin, Niklas, Åkersten, Peter: *Bolagsrevisorn Oberoende Ansvar Tystnadsplikt*, 4:e upplagan, 2014.

Peyron, Clas: *Advokatetik En praxisgenomgång*, 2010.

Rönnerberg, Lena: *Hälso- och sjukvårdsrätt*, 3:e upplagan, 2011.

StAAF, Annika, Wendel, Lotta, Zanderin, Lars: *Hälso- och sjukvårdsrätt - en introduktion för professionsutbildningar*, 2012.

Westermarck, Christer: *Bokföringslagen, revisionslagen, revisorslagen Samt normer för hållbarhetsredovisning*, 3:e upplagan, 2012.

## **Pamfletter**

Lärarnas riksförbund: *Lärarlegitimation En kvalitetsfråga*, 1993.

## **Rapporter**

Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance: *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate*.

## **Internetkällor**

## **Lagkommentarer**

Andersson, Sten: *Revisorslagen*, Karnov.

Eriksson, Per: *Skollagen*, Karnov.

Fitger, Peter, Sörbom, Monica, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar, Renfors, Cecilia:  
Rättegångsbalken, Zeteo.

Sangborn, Johan: Rättegångsbalken, Lexino.

Vahlne Westerhäll, Lotta: Patientsäkerhetslagen, Karnov.

## Övrigt

Advokatsamfundet: *Om avgiften*,  
<https://www.advokatsamfundet.se/Advokatnatet/Ekonomi/Om-avgiften/> [Hämtat 150522].

FMI: *Disciplinnämnden*, <http://www.fmi.se/default.aspx?id=1878&cid=443&type=C> [Hämtat 150527].

Gunnars, Lena, *Bara ett fall nådde Lärarnas ansvarsnämnd*, Lag & Avtal, <http://www.lag-avtal.se/tidningen/article3679353.ece> [Hämtat 150522].

Revisorsnämnden: *Bli revisor*, [http://www.revisorsnamnden.se/rn/bli\\_revisor.html](http://www.revisorsnamnden.se/rn/bli_revisor.html) [Hämtat 150522].

Revisorsnämnden: *Tillsynsnämndens ledamöter*,  
[http://www.revisorsnamnden.se/rn/om\\_rn/organisation/namndledamoter.html](http://www.revisorsnamnden.se/rn/om_rn/organisation/namndledamoter.html) [Hämtat 150528].

Skolverket: *Erfarenhet ger behörighet att undervisa*, <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/vad-kravs/utokad-behorighet/erfarenhet-ger-behorighet-att-undervisa-1.208587> [Hämtat 150522].

Strömholm, Stig, Boman, J Robert: *Advokat*, Nationalencyklopedin,  
<http://www.ne.se/ludwig.lub.lu.se/upplagsverk/encyklopedi/1%C3%A5ng/advokat> [Hämtat 150522].

Sveriges läkarförbund; *Medlemsförsäkringar*, <http://www.slf.se/forsakringar> [Hämtat 150522].

Svenska läkaresällskapet: *Etiska koder*, <http://www.sls.se/Etik/Etiska-koder/> [Hämtat 150525]

## 15 Rättsfallregister

### Högsta domstolen

NJA 1949 s. 238  
NJA 1991 s 293  
NJA 1992 not C 43  
NJA 1994 s 688  
NJA 1996 s. 221  
NJA 1998 s. 22  
NJA 1999 C 73  
NJA 2001 C 21

NJA 2001 s. 535  
NJA 2004 s. 730  
NJA 2007 N 14  
NJA 2009 s. 776  
NJA 2010 s. 204

### **Högsta förvaltningsdomstolen**

RÅ 1986 ref 15  
RÅ 1987 not 66  
RÅ 1989 ref. 67  
RÅ 1990 ref 64  
RÅ 1992 ref 90  
RÅ 1993 ref 48  
RÅ 1994 ref 6  
RÅ 1994 ref 40  
RÅ 1994 not 98  
RÅ 1995 ref 6  
RÅ 1996 ref 83  
RÅ 1997 not 216  
RÅ 1999 ref 24  
RÅ 2000 ref. 10  
RÅ 2007 ref. 10 II  
RÅ 2008 not 55  
RÅ 2009 ref. 65  
HFD 2011 ref 70  
HFD 2013 ref. 47  
Mål nr 5498-14

### **Kammarrätten**

Kammarrättens mål 1318-14  
Kammarrättens mål 3836-04  
Kammarrättens mål 6993-1999  
Kammarrättens mål 5864-2001

### **Förvaltningsrätten**

LR 18801–1999  
LR 17438-02  
Förvaltningsrätten i Stockholm mål 20810-14

### **Advokatsamfundets disciplinnämnd**

Advokatsamfundets disciplinnämnds beslut i D-2007/1509

### **Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd**

HSAN 1243–1998



## **Lärarnas ansvarsnämnd**

Dnr 99-2013: 569

Dnr 99-2013:745

Dnr 2014:494

Dnr 2014:646

Dnr 2014:898