

Tjänstefel

Rättslig vägledning 2025:6
Utvecklingscentrum
November 2025

Innehållsförteckning

1	Tjänstefel i punktform	4
2	Inledning	5
3	Myndighetsutövning	6
3.1	Vad är myndighetsutövning?	6
3.1.1	Beslutsbefogenhet grundad på lag eller annan föreskrift ...	6
3.1.2	Bindande beslut, ensidig bestämmanderätt och beroendeställning	7
3.1.3	Rättsverkningar mot enskild	7
3.2	Begreppet myndighetsutövning i annan lagstiftning	7
3.2.1	Skadeståndslagen.....	8
3.2.2	Brott mot tjänstemän – 17 kap. BrB	8
3.3	Vem kan utöva myndighet?.....	8
3.3.1	Det allmänna	8
3.3.2	Privata aktörer och enskilda personer	9
4	Brottets konstruktion	10
4.1	"vid myndighetsutövning"	10
4.2	"uppgiften" vid myndighetsutövning	10
4.3	"vad som gäller" för uppgiften	12
4.4	Har vad som gäller för uppgiften åsidosatts?	13
4.4.1	Bedömningsmarginalen – godtagbart handlande.....	13
4.4.2	Handlande som inte är godtagbart – uppsåt och oaktsamhet	13
4.5	Ringa gärning	15
4.5.1	Hållpunkter för när gärningen kan bedömas som ringa...	17
4.6	Grovt brott?.....	18
5	Processuella frågor	20
5.1	Tjänstefelsbrottet är subsidiärt till andra brott	20
5.2	Vanliga åtalsprövningsregler gäller inte.....	20
5.3	Preskription	21
5.4	Brottsenheter – ett eller flera brott?.....	21
5.5	Målsägandefrågor	21
5.6	Disciplinansvar eller straffansvar eller båda?	22
5.7	JO:s och JK:s tillsyn och åtalsrätt	23
5.8	Vem ska handlägga tjänstefelsanmälan?	24

6	Fel som kan utgöra tjänstefel – generellt	25
6.1	Jäv	25
6.2	Begäran om utfående av allmän handling.....	26
6.3	Långsam handläggning av ärenden.....	27
7	Fel som kan utgöra tjänstefel – vissa verksamhetsområden.....	29
7.1	Ordningstvakter	29
7.1.1	Geografisk begränsning och betydelsen av denna	30
7.1.2	Rapporteringsskyldighet vid kännedom om brott m.m... ..	31
7.1.3	Våldssituationer	31
7.1.4	Annat fysiskt tvång/tvångsmedelsliknande situationer....	32
7.1.5	Envarsgripanden.....	32
7.2	Hälsö- och sjukvård.....	32
7.3	Skolväsendet.....	33
7.3.1	Dröjsmål med orosanmälningar	34
7.3.2	Underlåtenhet att ingripa mot mobbning m.m.	35
7.4	Kommunal verksamhet	36
7.4.1	Allmänt	36
7.4.2	Vem eller vilka kan bli straffrättsligt ansvariga?.....	36
7.4.3	Ansvar för dissens	37
7.4.4	Kommunalt lag- och domstolstrots	37
7.4.5	Disciplinpåföljder och andra sanktioner för beslut i kommunala nämnder	39
7.5	Bygglovsärenden	39
7.6	Socialnämnden och ärenden med anknytning till socialtjänsten..	41
7.6.1	Brister i vårdnads-, boende och umgängesutredningar....	41
7.6.2	Förordnande eller entledigande av kontaktperson	42
7.6.3	Omhändertagande av barn enligt LVU	42
7.6.4	Hämtning av fel barn – åsidosättande av en oreglerad norm.....	43
7.6.5	Omhändertagande enligt LVM.....	44
7.7	Kriminalvården	45
7.7.1	Våldssituationer	45
7.7.2	Brister i tillsyn.....	45
7.7.3	Övriga säkerhetsbrister.....	46

1 Tjänstefel i punktform

- Tjänstefelsbrott som förövas av *vissa befattningshavare* hanteras i särskild ordning ([avsnitt 5.8](#)).
- Tjänstefelsbrottet är *subsidiärt* till alla andra brott. Om det anmälda förfarandet motsvarar annat brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten ska åtal i första hand väckas för det brottet ([avsnitt 5.1](#)).
- Begreppet *myndighetsutövning* kan definieras som beslut och andra åtgärder som grundar sig på offentligrättsliga normer vilka utgör grund för samhällets ensidiga *maktutövning över enskilda* ([avsnitt 3.1](#)).
- Myndighetsutövning är som huvudregel förbehållen det allmänna, men genom delegation *kan även enskilda anförtros uppgiften* att utöva myndighet. Sådan delegation måste ske i lag ([avsnitt 3.3.2](#)).
- För att avgöra om ett anmält förfarande innefattar myndighetsutövning måste den bakomliggande offentligrättsliga *handlingsnormen/bestämelsen* som grundar beslutsbefogenheten *identifieras* ([avsnitt 4.3](#)).
- Bedömningen av *vad som gäller för uppgiften* vid myndighetsutövning görs utifrån handlingsnormer i författning eller föreskrift ([avsnitt 4.3](#)).
- För att ett åsidosättande ska anses ha förelegat *krävs tydliga avsteg från handlingsreglerna* som reglerar hur uppgiften ska fullgöras ([avsnitt 4.4](#)).
- Om handlandet varit *godtagbart eller inte* avgörs i första hand med utgångspunkt i materiella regler och förfaranderegler i författning, andra föreskrifter, praxis och förarbeten som anger hur uppgiften ska utföras. Även outtalade normer som framstår som naturliga att följa och uppenbart oriktigt att åsidosätta kan beaktas, t.ex. skyldigheten för den som ansvarar för övervakningen av en intagen att undsätta denna med livräddande åtgärder ([avsnitt 4.4](#)).
- *Subjektiv täckning* krävs för såväl "vad som gäller för uppgiften" som att ett åsidosättande sker. Grovt brott förutsätter uppsåt. Den nedre gränsen för straffbar oaktsamhet kan dras vid situationer där den misstänkte åtminstone borde ha insett att handlandet inte var godtagbart ([avsnitt 4.4](#)).
- Bedömningen att ett tjänstefel är att bedöma som *ringa*, och därmed inte straffbart, förutsätter ett konstaterande att ett tjänstefel har begåtts ([avsnitt 4.5](#)).
- Bedömningen av om en gärning är *ringa* ska ske särskilt mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningspersonens ansvar i förhållande till denna ([avsnitt 4.5](#)).

2 Inledning

Den här vägledningen syftar till att ge åklagare stöd vid handläggningen av ärenden om misstänkt tjänstefel, ett ärendeslag som förekommer vid alla allmänna kamrars men också vid Särskilda åklagarkammaren. Vägledningen är allmänt hållen och alltså i första hand avsedd för de allmänna kamrarna.

Åklagarens uppgift att utreda och lagföra tjänstefel syftar ytterst till att skydda enskilda mot godtycklig eller oriktig maktutövning från det allmänna sida och därigenom också upprätthålla rättssäkerhet och rättstrygghet.

Den grundläggande straffbestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB lyder:

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år.

Bestämmelsen är kortfattad och rent språkligt lätt att ta till sig, men när det kommer till att applicera rekvisiten på en verklig situation uppkommer flera frågor. Vad är "myndighetsutövning"? Vilken är "uppgiften" och "vad gäller" för denna uppgift? Vad krävs för att någon i straffbestämmelsens mening ska anses ha "åsidosatt" vad som gäller för uppgiften?

Syftet med denna rättsliga vägledning är att försöka ge svar på i vart fall vissa av de frågor som åklagaren ställs inför vid handläggningen av en anmälan om tjänstefel, bl.a. genom att försöka förklara innebörden av de olika begrepp som förekommer i lagrummet.

I de inledande kapitlen behandlas de grundläggande begreppen och principerna för vad som faller inom det som tjänstefel straffbara området samt vissa processuella och andra frågor.

I de avslutande kapitlen ges exempel ur praxis från vissa verksamhetsområden som erfarenhetsmässigt ofta förekommer i anmälningar om tjänstefel, i förekommande fall med hänvisning till praxis, författningar och litteratur.

Det ska understrykas att det inte har varit möjligt att uttömmande redovisa alla verksamheter i vilka det utförs sådana uppgifter som utgör myndighetsutövning. De allmänna principer vi försökt förmedla i vägledningen kan dock tillämpas generellt och oavsett i vilken verksamhet som det påstådda felagerandet ska ha skett.

3 Myndighetsutövning

3.1 Vad är myndighetsutövning?

Utmärkande för myndighetsutövning är att beslut eller faktiska åtgärder får rättsverkningar för eller emot den enskilda utifrån offentliga rättsliga regler, och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur.¹

Trots att begreppet "myndighetsutövning" förekommer inom flera olika rättsområden finns det ingen legaldefinition av begreppet. Begreppet introducerades i den nya förvaltningslag som trädde i kraft 1971², men utmönstrades genom ikraftträdandet 2018 av den nuvarande förvaltningslagen. Begreppet används dock fortfarande i flera andra författningar. I huvudsak är begreppet tänkt att ha samma innebörd oavsett i vilket sammanhang det används, men tolkningen kan trots detta i viss mån skilja sig från ett rättsområde till ett annat. En allmänt vedertagen definition av begreppet myndighetsutövning förutsätter att samtliga följande kriterier är uppfyllda:

- Myndighetens *beslutsbefogenhet grundas på lag, förordning eller föreskrift* som tillkommit på ett lagenligt sätt (offentliga rättsliga normer) (se avsnitt 3.1.1).
- Det handlar om *bindande beslut eller andra åtgärder* – gynnande eller missgynnande – som är uttryck för samhällets maktbefogenheter och *ensidiga bestämmanderätt* i förhållande till enskilda samt situationer där den enskilda befinner sig i *beroendeställning i förhållande till det allmänna* (se avsnitt 3.1.2).
- Det ska vara fråga om beslut eller andra åtgärder som kommer till stånd (eller inte kommer till stånd) och som får *rättsverkningar för eller emot den enskilda* på ett sätt som i väsentlig mån påverkar den enskildas personliga eller ekonomiska situation (se avsnitt 3.1.3).

3.1.1 Beslutsbefogenhet grundad på lag eller annan föreskrift

Legalitetsprincipen innebär att myndigheter (statliga, kommunala och regionala myndigheter samt andra förvaltningsmyndigheter) inte har några befogenheter gentemot enskilda utan stöd i offentliga rättsliga normer. Sådant stöd för myndigheternas maktutövning mot enskilda finns i lagar och förordningar som meddelas av riksdagen respektive regeringen och i andra föreskrifter som meddelas av andra myndigheter och kommuner efter bemyndigande

¹ Prop. 1975:78 s. 180.

² Prop. 1971:30.

i lag eller förordning. Är inte den uppgift som påstås ha hanterats felaktigt reglerad genom sådana normer innefattar således uppgiften som huvudregel inte myndighetsutövning, med det förbehållet att det felaktiga agerande som påstås kan ha sådant nära och naturligt samband med något som utgör myndighetsutövning att agerandet ska anses ha skett *vid* myndighetsutövning (se avsnitt 4.1 och 4.2).

3.1.2 Bindande beslut, ensidig bestämmanderätt och beroendeställning

Med *bindande beslut* avses beslut som kan verkställas tvångsvis mot den enskilda, eller i vart fall inte kräver den enskildas mer eller mindre frivilliga medverkan för att få effekt, detta i motsats till rekommendationer och uppmaningar. Sådana beslut är ett uttryck för myndighetens *ensidiga bestämmanderätt*, dvs. att den enskilda i förhållande till myndigheten inte är en jämbördig part och inte har något bestämmande inflytande över myndighetens beslut och åtgärder. Beslut och åtgärder som däremot grundar sig på ett avtalsförhållande mellan det allmänna och enskilda som jämbördiga parter utgör alltså inte myndighetsutövning.

Med att den enskilda befinner sig i *beroendeställning* i förhållande till det allmänna menas att det allmänna på vissa områden intar en monopolställning, exempelvis genom att det inte finns något alternativ för en enskild som vill ha ett bygglov eller få ett pass utfärdat än att vända sig till en myndighet.

3.1.3 Rättsverkningar mot enskild

För att myndighetsutövning ska anses föreligga krävs att det beslut eller den faktiska åtgärd som vidtas får rättsverkningar på ett sätt som i väsentlig mån påverkar den enskildas personliga eller ekonomiska situation – på ett positivt eller negativt sätt. Formella beslut som för den enskilda innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter på olika sätt, och faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut, kan alltså utgöra myndighetsutövning. Även underlåtenhet att fatta beslut eller tillse att de får effekt i praktiken kan såklart påverka den enskildas situation på motsvarande sätt. Också sådana åtgärder som inte föregås av formella beslut kan utgöra myndighetsutövning, exempelvis då en polisman dirigerar trafiken.³

3.2 Begreppet myndighetsutövning i annan lagstiftning

Som nämnts ovan så förekommer begreppet myndighetsutövning inom flera områden i lagstiftningen. Även om det inte finns någon legaldefinition av begreppet, så används det i alla sammanhang där det förekommer för att särskilja de förvaltningsuppgifter som mer direkt påverkar den enskildas

³ Prop. 1975:78 s. 180.

personliga eller ekonomiska förhållanden från övriga förvaltningsuppgifter i det allmänna.

3.2.1 Skadeståndslagen

3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) reglerar skadeståndsskyldighet för staten eller en kommun för olika former av skador som "vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning" i förhållande till enskilda. Begreppet myndighetsutövning har i detta sammanhang i stort sett samma innebörd som i straffbestämmelsen om tjänstefel, men inte helt. Med hänsyn till att reglerna om skadestånd har ett reparativt syfte – medan straffbestämmelsen om tjänstefel främst har ett repressivt syfte – så tillämpas begreppet i detta sammanhang i en något vidare betydelse. Exempelvis har vissa "auktoritativa uttalanden" som i sig inte haft någon rättsverkan mot den enskilda, men som varit ägnade att ge denna uppfattningen att det fanns en skyldighet att vidta åtgärder i enlighet med uttalandet, ansetts ha fällt vid myndighetsutövning.⁴

Det förhållandet att staten bedömts skadeståndsskyldig på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning behöver alltså inte innebära att någon enskild kan dömas till ansvar för tjänstefel.

3.2.2 Brott mot tjänstemän – 17 kap. BrB

I 17 kap. 1–4 §§ BrB finns straffstadganden för olika angrepp på tjänstemän med koppling till vad han eller hon vidtagit för åtgärder vid⁵ myndighetsutövning, eller som en hämnd för sådan myndighetsutövning. Vad som är en åtgärd (en *uppgift*) vid myndighetsutövning ska i detta sammanhang förstås på samma sätt som i stadgandet om tjänstefel.⁶

3.3 Vem kan utöva myndighet?

3.3.1 Det allmänna

Utgångspunkten är att uppgifter som är förenade med myndighetsutövning mot enskilda är förbehållna det allmänna, i betydelsen domstolar och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.⁷ Kommuner kan vara lokala eller regionala.⁸ Med begreppet myndighet avses i detta sammanhang samtliga

⁴ NJA 1990 s. 705.

⁵ Före den 2 juli 2025 var förutsättningen för ansvar att angreppet hade koppling till åtgärd som vidtagits i myndighetsutövning. Lagändringen syftade till att kodifiera och förtydliga vad som även dessförinnan varit lagstiftarens avsikt och utvecklingen i rättspraxis.

⁶ Brotten enligt 17 kap. 5 och 6 §§ BrB är dock konstruerade på annat sätt och förutsätter inte att brottet har koppling till någons myndighetsutövning.

⁷ 1 kap. 8 § regeringsformen.

⁸ 14 kap. kommunallagen (2017:725).

statliga och kommunala organ *utom* riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna (dvs. kommun- och regionfullmäktige).

I första hand är det således befattningshavare vid myndigheter av olika slag som utövar myndighet genom beslut eller andra faktiska åtgärder (självständigt, kollegialt i eget namn eller på myndighetens vägnar) som kan hållas straffrättsligt ansvariga för tjänstefel. Ledamöter i en beslutande statlig eller kommunal församling kan enligt 20 kap. 1 § tredje stycket BrB inte hållas ansvariga för åtgärd som han eller hon vidtar i denna egenskap, dvs. i rollen som politiker.

3.3.2 Privata aktörer och enskilda personer

Även privaträttsliga subjekt (juridiska personer eller enskilda individer) kan i vissa fall få befogenheten att fullgöra förvaltningsuppgifter överlämnad till sig. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs det stöd i lag för överlämningen.⁹

Privata skolor och annan privat undervisningsverksamhet är exempel på sammanhang där förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild överlämnas till privaträttsliga subjekt, se 23 kap. 5 och 6 §§ skollagen (2010:800).

Ett exempel på att privat anställda fysiska personer kan ges rätt att utöva myndighet mot enskilda finns i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, där annan än tjänsteman i kommun kan ges befogenhet att på kommunens vägnar meddela förelägganden och förbud i samband med brandskyddskontroll vid sotning.¹⁰

Vidare kan den som tjänstgör som ordningsvakt ges rätt att utöva myndighet mot enskilda i vissa situationer. En upplysning om i vilka lagar det finns sådana bestämmelser finns i 16 § lagen (2023:421) om ordningsvakter.

⁹ 12 kap. 4 § regeringsformen.

¹⁰ 3 kap. 6 § 2 st. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

4 Brottets konstruktion

4.1 ”vid myndighetsutövning”

Enligt 20 kap. 1 § BrB, i dess lydelse efter den 1 oktober 1989, är straffansvaret för tjänstefel inte begränsat till beslut och åtgärder som i sig utgör myndighetsutövning. Genom lagändringen 1989 infördes begreppet ”vid myndighetsutövning” i syfte att straffstadgandet även skulle innefatta vissa åtgärder som inte i sig utgör myndighetsutövning men som har ett ”naturligt och nära samband” med myndighetsutövningen och som har betydelse för hur den till slut kommer att ske.

Det framgår av lagens förarbeten att åtgärder *vid* myndighetsutövning kan vara förberedande eller efterföljande åtgärder av olika slag, t.ex. föredragning inför beslut, protokollföring, registrering eller expediering av beslut.¹¹

Även en åtgärd som i en viss verksamhet inte utgör myndighetsutövning men som utgör ett led i och en förutsättning för en annan verksamhets myndighetsutövning, kan anses ha vidtagits (eller underlåtits) ”vid myndighetsutövning”. Som exempel kan nämnas rättsfallet NJA 2014 s. 910 som berör en förskolerektors dröjsmål med att göra en s.k. orosanmälan till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. I avgörandet uttalade HD att en orosanmälan i sig inte utgör myndighetsutövning eftersom förfarandet inte innebär omedelbara rättsverkningar för enskild. Eftersom en sådan anmälan som huvudregel ska utredas av socialnämnden, och då nämndens beslut oavsett beslutets innebörd anses utgöra myndighetsutövning, har orosanmälan indirekt rättsliga konsekvenser för barnet och står i ett mycket nära samband med socialnämndens myndighetsutövning. HD:s slutsats var att åtgärden (eller underlåtenheten) att skicka en orosanmälan utgör ett led i socialnämndens myndighetsutövning och därför sker ”vid myndighetsutövning”.¹²

4.2 ”uppgiften” vid myndighetsutövning

Även i verksamheter där arbetsuppgifterna i stor utsträckning utgör myndighetsutövning förekommer många arbetsuppgifter som inte är det, som exempelvis att lämna upplysningar och råd till allmänheten eller ingå civilrättsliga avtal om köp av varor och tjänster. Vissa arbetsuppgifter som en anställd har att utföra och som inte utgör myndighetsutövning kan hänföras till kategorin

¹¹ Prop. 1988/89:113 s. 14 och 23.

¹² NJA 2014 s. 910 se vidare under avsnitt 7.3.1. Se också RH 2004:42 som gällde ordningsvaks skyldighet att anmäla brott till polisen.

”faktiskt handlande”, exempelvis att förbereda och närvara vid möten, att läsa handlingar, etc.

Endast den som i kraft av sin anställning eller genom delegation har anförtrodd en uppgift som utgör myndighetsutövning kan hållas ansvarig för att ha åsidosatt vad som gäller i myndighetsutövningen.¹³ Den som inte har fått en sådan uppgift anförtrodd sig men som biträder den som utövar myndighet, kan dock hållas ansvarig för åsidosättanden av vad som gäller *vid* myndighetsutövningen, exempelvis den som har till uppgift att expediera ett beslut. Det är därför viktigt att klarlägga vilken specifik uppgift i tjänsten som ska ha åsidosatts och vem som ansvarar för uppgiften (direkt eller genom att biträda).

Kan det konstateras att den arbetsuppgift som hanterats fel inte faller inom området för vad som utgör myndighetsutövning, dvs. inte regleras genom offentligrättsliga normer, och inte heller utgör ett led i och har nära samband med annans myndighetsutövning, så kan felagerandet inte utgöra tjänstefel. Det spelar då ingen roll att den som pekas ut för att ha agerat fel har en titel eller tjänsteställning som är starkt förknippad med myndighetsutövning oaktat hur klandervärt beteendet än kan te sig.¹⁴ Som ett exempel i praxis kan den situationen nämnas att en polispatrull erbjöd en kvinna skjuts som ett led i polisens uppdrag att bistå och hjälpa allmänheten, för att sedan mot betalning betinga sig sexuellt umgänge med kvinnan i polisbilen. Polismännen frikändes från åtal om tjänstefel med hänvisning till att de varken handlat i eller vid myndighetsutövning.¹⁵

Men hur förhåller det sig om den som helt saknar behörighet att utöva myndighet ändå vidtar en åtgärd eller fattar ett beslut som utgör myndighetsutövning? I dessa fall anses det inte vara möjligt att döma vederbörande för tjänstefel, detta eftersom straffstadgandet syftar till att skydda allmänheten från oriktig myndighetsutövning av dem som har tilldelats uppgiften att utöva myndighet.¹⁶ Däremot kan den som i och för sig har behörighet att utöva myndighet, men överskrider sin befogenhet, hållas ansvarig för tjänstefel. Ett exempel på en sådan situation kan vara en polismans faktiska åtgärd att genomföra en husrannsakan, trots att undersökningsledaren, åklagaren eller

¹³ Se dock 23 kap. 4 § 3 st. andra meningen BrB angående s.k. konverterat gärningsmannaskap, innebärande att den som är myndighetsutövare (specialsubjekt) kan dömas för tjänstefel som gärningsman även om denna rent faktiskt är anstiftare eller medhjälpare till ett brott som utförs av någon som inte är myndighetsutövare. Den som utfört brottet kan då istället dömas för medhjälp.

¹⁴ Se t.ex. RH 2000:90 där hovrätten gör distinktionen mellan ”tjänsteutövning” och ”myndighetsutövning”.

¹⁵ RH 1994:70.

¹⁶ En annan sak är att den som agerat utan behörighet – men gjort sken av att vara behörig – kan dömas för andra brott, exempelvis föregivande av allmän ställning, bedrägeri eller oredligt förfarande.

rätten inte har fattat beslut om detta och det inte heller föreligger fara i dröjsmål enligt 28 kap. 5 § RB.

4.3 "vad som gäller" för uppgiften

Uttrycket "vad som gäller" för uppgiften syftar på det generella kravet att "den offentliga makten ska utövas under lagarna"¹⁷, dvs. att det ska finnas lagstöd för all form av myndighetsutövning mot enskild (legalitetsprincipen). Med lagstöd ska förstås stöd i lag, förordning eller andra föreskrifter som tillkommit på lagenligt sätt.

För att kunna avgöra vad som egentligen gäller för uppgiften behöver man också beakta preciseringar av lagens innebörd i förarbeten och praxis. Även myndighetsinterna riktlinjer och etablerade rutiner kan ge närmare besked om vad som gäller för uppgiften.

Vad som gäller för uppgiften kan även följa av principer som inte regleras i någon författning. Sådana underförstådda principer är bara straffrättsligt relevanta om de framstår som självklara och naturliga. Det ska vara uppenbart att det är fel att inte följa den oreglerade normen.¹⁸

Bedömningen av om ett visst handlande i den enskilda situationen varit korrekt, eller i vart fall godtagbart, ska ske utifrån ett objektiva perspektiv (se HD:s avgörande "Polishunden" NJA 2017 s. 491). Faktorer som exempelvis hänför sig till den misstänkta förmåga att göra en korrekt bedömning av hur uppgiften ska handläggas får istället vägas in i oaktasamhetsbedömningen.

De rättsregler eller normer som reglerar vad som "gäller för uppgiften" kan således delas in i följande huvudkategorier:

- Vad som följer av lag och förordning.
 - Förarbeten, praxis och doktrin som anger hur den överordnade regeln i lag eller förordning ska tillämpas.
 - Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna vid tillämpning av rättsregler som utgör grund för att inskränka enskilds fri- och rättigheter, t.ex. beslut om straffprocessuella tvångsmedel eller omhändertagande enligt LVU eller LVM.
- Bindande myndighetsföreskrifter.
 - Allmänna råd till föreskrifter samt interna riktlinjer och etablerade rutiner som anger hur den överordnade myndighetsföreskriften ska tillämpas.

¹⁷ 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen.

¹⁸ Se bl.a. "Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel" SOU 2025:87 s. 291 f.

- Normer och handlingsmönster som framstår som naturliga och självklara och som det är uppenbart oriktigt att inte följa, men som inte är uttryckligen reglerade.

Följande exempel avseende den sista punkten kan ges:

- Kriminalvårdare underlåtit att informera om en uppkommen rymningsrisk¹⁹,
- häktespersonal underlåtit att utföra livräddande insatser på en intagen som hängt sig²⁰ eller då
- socialsekreterare hämtat fel barn till polisförhör.²¹

4.4 Har vad som gäller för uppgiften åsidosatts?

4.4.1 Bedömningsmarginalen – godtagbart handlande

Av domstolspraxis följer att det finns ett betydande utrymme för rättstillämparen att göra olika bedömningar i såväl sakfrågor som lagtolknings- och lagtillämpningsfrågor, särskilt eftersom beslutsfattaren inte kan värja sig utan måste ta ställning i frågan även om rättsläget ibland kan vara osäkert. Med andra ord kan det i en viss situation finnas flera godtagbara handlingsalternativ utan att något av alternativen kan sägas vara helt rätt och ett annat helt fel. Har uppgiften hanterats inom gränserna för en sådan bedömningsmarginal har något åsidosättande av vad som gäller för uppgiften inte förekommit.

4.4.2 Handlande som inte är godtagbart – uppsåt och oaktsamhet

Det förhållandet att det vid en bedömning i efterhand konstateras att "vad som gäller för uppgiften åsidosatts", dvs. att det sätt på vilket myndighetsutövningen skett inte varit godtagbart från ett objektivet perspektiv utifrån lagar och regler, behöver inte betyda att åsidosättandet ska föranleda straffansvar för tjänstefel.²² För ansvar krävs att åsidosättandet, dvs. att handlandet objektivet sett inte varit godtagbart, täcks av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet.

Att utgångspunkten är att ansvar kan följa vid uppsåtliga åsidosättanden av vad som gäller för uppgiften är självklart, förutsatt att övriga rekvisit är uppfylla.

¹⁹ NJA 2008 s. 567, referat under 7.7.3.

²⁰ Göta hovrätt, mål B 132-10.

²¹ Svea hovrätt, mål B 952-20.

²² NJA 1990 s. 542.

När åsidosättandet istället skett av oaktsamhet krävs för ansvar att gärningspersonen *åtminstone borde ha insett* att handlandet inte var godtagbart – dvs. det ska ha funnits något att göra för att komma till insikt om att handlandet inte var godtagbart och att gärningspersonen också borde ha gjort detta.²³

Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte ska komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade normen. En viss marginal föreligger alltid mellan det helt aktsamma och det straffbart oaktsamma.²⁴ Detta får vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningspersonen personligen, t.ex. hans eller hennes kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han eller hon handlat under tidspress.²⁵

JO beslut dnr 818-2006 (nedlagd förundersökning för tjänstefel): Vid handläggningen av LSS-ärende avslogs en ansökan om insats enligt LSS i form av kontaktperson. Vid tillfället pågick i förvaltningsdomstolarna prövning av ett annat LSS-beslut som gällde korttidsvistelse för samma person.

Överklagande av beslutet om kontaktperson kom in till kommunen men vidarebefordrades inte av LSS-handläggaren till länsrätten vilket uppdagades först ett år senare. Överklagandet kom in till länsrätten först efter ytterligare några månader. LSS-handläggaren delgavs misstänke om tjänstefel genom att inte ha vidarebefordrat överklagandet och därmed åsidosatt vad som gällt för hennes uppgift. Det ansågs klarlagt att handläggaren inte insett att handlandet var felaktigt på grund av att hon trott att domstolen först måste pröva frågan om korttidsvistelse.

JO fäste avseende vid att handläggaren inte visat nonchalans eller likgiltighet för uppgiften, att hon inte haft någon mer ingående utbildning gällande ärendehandläggningen och att hon nämnt överklagandet och det besked hon ansåg sig ha fått från länsrätten (om att korttidsvistelsen först skulle prövas) för sin chef utan någon invändning om handläggningen. Felbedömningen, om än allvarlig, ansågs därför inte innefatta en sådan klandervärd oaktsamhet som skulle föranleda ett straffrättsligt ansvar.

Vid allvarliga bedömningsfel, åsidosättande av klara och tydliga regler som inte är öppna för tolkning eller fel i rättstillämpningen som närmast beror på slarv eller nonchalans inför uppgiften kan ofta ansvar för tjänstefel komma ifråga. Det handlar då om situationer där det felaktiga agerandet närmast grundar sig i en medveten oaktsamhet där gärningspersonen haft såväl möjlighet som anledning att ta reda på hur uppgiften rätteligen skulle fullgöras.

²³ "Polishunden" NJA 2017 s. 491 (p. 13).

²⁴ Prop. 1988/89:113 s. 19 och 24.

²⁵ A. prop. s. 20.

Vid bedömningen av om någon har handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Generellt kan sägas att ju mer ingripande myndighetsutövningen är mot den enskilda, ju större krav ställs på den som utövar myndighet. Oaktsamheten kan bestå i att inte skaffa sig kännedom om eller inte hålla reda på de regler som gäller för myndighetsutövningen. Ansvar kan således följa om man inte i tillräcklig mån sökt förvissa sig om vad som gäller för uppgiften eller om man exempelvis slarvat vid läsningen av en författningsbestämmelse.²⁶ Den som får uppgiften att utöva myndighet har också ett eget ansvar för att den egna kompetensen att sköta uppgiften är tillräcklig. Ett exempel på en uppgift där det ställs särskilt höga krav på noggrannhet och omsorg är användningen av personella tvångsmedel inom rättsväsendet.

I vissa typer av offentlig verksamhet (exempelvis åklagarverksamheten) kräver fullgörandet av uppgifter som utgör myndighetsutövning snabba beslut i pressade situationer och under hög arbetsbelastning. Även i verksamhet som innebär ingripande åtgärder i förhållande till den enskilda tillmäts i praxis ofta omständigheterna vid beslutsfattandet betydelse vid bedömningen av om det (objektivt sett) felaktiga agerandet framstår som ursäktligt i sådan grad att det inte bedöms ha skett något oaktsamt åsidosättande av vad som gäller för uppgiften. Det gäller särskilt i de fall då beslutsfattaren ställs inför sällan förekommande frågor där beslut inte kan anstå. Även eventuella oklarheter vad gäller innebörden av de bestämmelser som ska tolkas och tillämpas har betydelse för bedömningen, liksom också i viss mån vilken kunskap och erfarenhet tjänstemannen haft.²⁷ Om åsidosättandet av vad som gäller för uppgiften befinns ha skett av straffbar oaktsamhet – och ett tjänstefel därmed förövats – kan omständigheterna vid beslutsfattandet emellertid tillmätas betydelse vid bedömningen av om brottet kan anses som ringa och därmed inte straffbart.

4.5 Ringa gärning

Andra meningen i 20 kap. 1 § första stycket BrB lyder:

Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Bedömningen av om en gärning är ringa ska ske särskilt mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningspersonens ansvar i förhållande till denna. Graden av oaktsamhet är också av betydelse vid

²⁶ Magnus Ulväng m.fl., *Brotten mot allmänheten och staten*, 2 uppl., s. 270.

²⁷ Se bl.a. NJA 1997 s. 368 och "Polishunden" NJA 2017 s. 491.

bedömningen. Syftet med bestämmelsen är att undanta gärningar som inte framstår som så klandervärda att de bör föranleda straffansvar.

Åklagarens ställningstagande att ett tjänstefel är ringa, och därmed inte straffbart, förutsätter att åklagaren dessförinnan har kommit fram till att utredningen ger stöd för att ett tjänstefel förövats, dvs. att såväl de objektiva som subjektiva rekvisiten för brottet är uppfyllda. Det hindrar givetvis inte att en åklagare redan en bit in i en förundersökning kan förutse att utredningen inte kommer att ge stöd för mer än att den gärning som utreds är ringa, och att förundersökningen således läggs ned därför att det inte går att bevisa brott som hör under allmänt åtal.

Utrymmet för att bedöma uppsåtliga gärningar som ringa är mycket begränsat, typiskt sett obefintligt. För att myndighetsutövning alls ska anses vara för handen krävs att den aktuella åtgärden (t.ex. ett beslut) i väsentlig mån påverkat, eller riskerat att påverka, den enskildas personliga eller ekonomiska situation. Uppsåtliga åsidosättanden av vad som gäller för uppgiften torde därför alltid vara i sådan grad klandervärda att de bör bestraffas, och detta oavsett om den enskilda påverkas positivt eller negativt.

Bedömningen av om en gärning är ringa och därmed straffri ska ske med beaktande av samtliga omständigheter. Vad som anförs i förarbetena i frågan kan sammanfattas enligt följande.²⁸

Vilka närmare omständigheter som ska beaktas beror på förhållandena i det enskilda fallet. Allmänt sett är det en viktig faktor i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mer påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag. Det kan också annars förekomma situationer där ett felaktigt handlande vittnar om en sådan likgiltighet inför de krav som rimligen kan ställas att ett straffrättsligt ansvar är motiverat. Av stor vikt är också verksamhetens art. Inom områden där kravet på en korrekt handläggning är särskilt stora, såsom inom rättsväsendet, kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Vid bedömningen är det också av betydelse vilken ställning den felande har intagit i förhållande till myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter han eller hon har, desto större anledning finns det att se mer allvarligt på gärningen. Varje felaktighet som begås av någon med självständiga befogenheter över myndighetsutövningen ska dock inte föranleda ansvar, utan även i dessa fall måste det göras en nyanserad bedömning.

Vidare har HD i "96-timmarsfristen" NJA 2017 s. 842, både majoriteten och minoriteten, gjort följande generella uttalanden.

26. Samtliga omständigheter ska beaktas vid bedömningen av om gärningen är att anse som ringa. Det innebär att inte endast objektiva fak-

²⁸ Prop. 1988/89:113 s. 17, 24 och 35.

torer som uppgiftens art och gärningens effekter är av betydelse utan också den grad av oaktsamhet som gärningsmannen har visat.

27. Av rättssäkerhetsskäl ställs generellt höga krav på korrekt handläggning inom rättsväsendet. Vikten av att regelverket tillämpas korrekt när fråga är om en frihetsberövad person innebär att aktsamhetskravet får anses vara ytterligare förhöjt. Generellt sett är därför möjligheten att, i sådana situationer, bedöma ett tjänstefel som ringa mycket begränsad (se t.ex. NJA 1996 s. 307, NJA 2004 s. 164 och NJA 2016 s. 453 p. 12).

4.5.1 Hållpunkter för när gärningen kan bedömas som ringa

Utgångspunkten är att ett åsidosättande vid myndighetsutövning av vad som gäller för uppgiften utgör ett straffbart tjänstefel, men det finns ett relativt stort utrymme att bedöma en gärning som ringa så snart det föreligger omständigheter som talar i den riktningen. Vid bedömningen av om en gärning kan anses som ringa, och därmed inte straffbar, ska samtliga omständigheter beaktas, såväl objektiva (som uppgiftens art och gärningens effekter) som subjektiva (graden av oaktsamhet).

Exempelvis *kan* följande omständigheter tala för att en gärning är att bedöma som ringa:

- Åsidosättandet har skett av en person som intagit en osjälvständig ställning i förhållande till myndighetsutövningen eller av en person som visserligen haft ett självständigt ansvar för den aktuella uppgiften men som generellt sett intar en underordnad ställning i verksamheten. Att åsidosättandet skett av en handläggare – eller någon annan i liknande ställning – vid exempelvis en åklagares eller en domares myndighetsutövning talar för att gärningen är att bedöma som ringa.
- Åsidosättandet har skett enbart av omedveten oaktsamhet. Det finns inte något som tyder på nonchalans eller likgiltighet inför uppgiften.
- Åsidosättandet har skett i en ansträngd arbetssituation. Det gäller både när arbetssituationen generellt sett varit pressad och när handläggningen av just det ärende eller mål vari åsidosättandet skett varit pressad.
- Åsidosättandet har skett vid tillämpning av en reglering som är svår eller ovanlig att tillämpa eller annars i en ovanlig rättslig situation.
- Åsidosättandet har inte medfört någon väsentlig rättsförlust eller annan skada och olägenhet för enskild och inte heller någon mer påtaglig risk därför. Det gäller såväl när den direkta effekten har blivit förhållandevis liten som när effekten har kunnat begränsas genom att felet rättats till (exempelvis genom överklagande till högre instans) eller genom att de negativa konsekvenserna av åsidosättandet på annat sätt har kunnat inskränkas (exempelvis genom att tiden för ett felaktigt frihetsberövande avräknas från ett utdömt fängelsestraff). Varje skada får bedömas från fall

till fall för att avgöra om den är begränsad och därmed utgör en omständighet som i vart fall inte utgör hinder mot att bedöma gärningen som ringa.

Ytterligare en omständighet som kan beaktas är om den som påstås ha begått ett tjänstefel agerat öppet och verkat för att rätta det fel som uppstått (jfr minoritetens votum i "96-timmarsfristen" NJA 2017 s. 842 p. 27).

Andra exempel på omständigheter som kan ha betydelse vid prövningen är:

- bristfälliga rutiner på arbetsplatsen (Göta hovrätt, B 233-15),
- bristfälliga instruktioner och resursbrist (jfr RH 2010:57 och RH 2011:31),
- arbetsförhållanden, hög arbetsbelastning i kombination med krav på snabba eller omedelbara beslut,
- den skada som uppstått eller kunnat uppstå, hur ingripande följder gärningen fått eller riskerat att få för den enskilda.

Ju tyngre en omständighet talar för att bedöma en gärning som ringa, eller ju fler omständigheter som talar för det, desto större är utrymmet att bedöma gärningen som ringa brott. Brottet kan alltså om det föreligger mycket för- mildrande omständigheter i vissa speciella fall bedömas som ringa trots att åsidosättandet

- har skett av en självständig och högt kvalificerad befattningshavare som en kronofogde, åklagare eller domare,
- har avsett för rättssäkerheten viktiga bestämmelser, t.ex. bestämmelser om användning av tvångsmedel,
- hade kunnat undvikas genom en snabb och okomplicerad kontroll och avser en rättslig fråga som inte är ovanlig eller
- har fått till följd att någon drabbats av en inte obetydlig skada eller annan effekt.

Om å andra sidan flera eller alla av ovanstående förutsättningar är för handen torde utrymmet för att bedöma gärningen som ringa vara mycket begränsat.

4.6 Grovt brott?

Ansvar för grovt tjänstefel aktualiseras bara vid uppsåtliga åsidosättanden av vad som gäller för uppgiften. Enligt lagtexten ska det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt beaktas om gärningspersonen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

NJA 1994 s. 325: En polisman upprättade anmälningar om att en kvinna hade utsatts för brott av anhöriga men underlät att registrera anmälningarna. Istället skickade han en kopia av dem till de utpekade anhöriga med information om att anmälningarna skulle tas upp av polismyndigheten, om inte kvinnan lämnades ifred. Kvinnan var anmäld försvunnen vilket polismannen kände till men underlät att meddela.

HD fann att polismannen allvarligt hade missbrukat sin ställning till förfång för såväl kvinnans anhöriga som det allmänna. Tjänstefelet bedömdes som grovt brott.

Svea hovrätt, B 5966-19: Migrationshandläggare som på felaktiga grunder beviljat ansökningar om s.k. Schengenviseringar dömdes för grovt tjänstefel vid 73 tillfällen. Handläggaren hade dels tagit upp ärenden till prövning trots att behörighet saknats dels handlagt ärenden trots jävsförhållande.

Brotten bedömdes som grova eftersom handläggaren allvarligt missbrukat sin ställning genom de felaktiga besluten, att agerandet medfört allvarligt förfång för det allmänna och Schengens övriga medlemsstater samt en betydande och otillbörlig förmån för enskilda.

I förening med att jävsförhållandet dessutom påverkat en stor del av besluten bedömdes brotten som grova tjänstefel.

Linköpings tingsrätt, mål B 769-17: Vid bedömningen av brotten som grova beaktade tingsrätten den ekonomiska skada som överförmyndarens agerande eller underlåtenhet kunde ha inneburit. Därutöver beaktades det faktum att överförmyndaren allvarligt och kontinuerligt hade missbrukat sin ställning och till synes i en ganska hög grad negligerat de regler som gällt för verksamheten. Överförmyndarens omfattande ansvar som garant för att personer som behöver stöd och hjälp kan känna sig trygga i hanteringen togs också upp.

5 Processuella frågor

5.1 Tjänstefelsbrottet är subsidiärt till andra brott

Av 20 kap. 1 § fjärde stycket BrB framgår att bestämmelserna om tjänstefel (såväl normalgradsbrott som grovt brott) inte ska tillämpas om gärningen är straffbelagd enligt någon annan bestämmelse, med vilket avses straffbestämmelser i såväl BrB som specialstraffrätten. Denna s.k. subsidiaritetsklausul innebär alltså att om det inom en gärningsenhet ryms en eller flera gärningar utöver tjänstefelgärningen, så ska övriga gärningar ges företräde i förhållande till tjänstefelet. Det förhållandet att det primära brottet har en lägre straffskala än tjänstefelsbrottet påverkar inte detta.

Det finns straffstadganden i specialstraffrättsliga lagar för vilka stadgas att ansvar inte ska följa om gärningen är belagd med straff enligt BrB. För det fall den aktuella gärningen motsvarar rekvisiten för såväl det specialstraffrättsliga brottet som tjänstefelsbrottet följer i de fallen således att gärningen ska straffas enligt 20 kap. 1 § BrB.

Subsidiaritetsregeln leder i praktiken till att ett ansvarsyrkande för tjänstefel många gånger framställs som ett andrahandsyrkande i ett åtal för exempelvis misshandel, vållande till kroppsskada eller olaga frihetsberövande.

Ordalydelsen av subsidiaritetsregeln skulle kunna tolkas så att domstolen är förhindrad att döma för tjänstefel om den åtalade gärningen uppfyller rekvisiten även för ett annat brott. HD har emellertid uttalat att domstolen ska prövat åtalet för tjänstefel även i sådana fall ("Polishunden" NJA 2017 s. 491).

5.2 Vanliga åtalsprövningsregler gäller inte

Vissa typer av brott faller bara under vissa villkor under allmänt åtal, exempelvis kan det krävas målsägandens angivelse eller att åtal är påkallat från allmän synpunkt. Genom en regel i 20 kap. 5 § BrB faller alla dessa villkor bort när det gäller brott varigenom vissa kategorier av personer har åsidosatt vad som åligger dem i utövningen av tjänsten. Det gäller bl.a. anställda i stat och kommun.

I kombination med subsidiaritetsregeln innebär detta exempelvis att om ett åsidosättande vid myndighetsutövning har innefattat vållande till kroppsskada eller ett ärekränkingsbrott, ska åtalet i första hand avse dessa brott och i andra hand tjänstefel, oavsett vad de i vanliga fall tillämpliga åtalsprövningsreglerna innebär.

5.3 Preskription

För tjänstefel av normalgraden gäller en preskriptionstid om fem år enligt reglerna i 35 kap. BrB. Hur ska man då se på frågan om subsidiaritet i förhållande till preskriptionstiden? En misstanke om ofredande (två års preskriptionstid) kan vara primär och tjänstefel (fem års preskriptionstid) vara subsidiär. Mot bakgrund av HD:s uttalanden i "Polishunden" NJA 2017 s. 491 torde det inte möta något hinder att väcka åtal för tjänstefel trots att ofredandet är preskriberat.

Vid brott där gärningspersonen vidmakthåller ett visst tillstånd även efter att brottet har fullbordats börjar preskriptionstiden löpa först när den brottsliga gärningen är avslutad. Vissa fall av tjänstefel kan vara sådana perdurerande brott, exempelvis då man underlåter att vidta en åtgärd som det åligger myndighetspersonen att vidta. Fram till dess att ett beslut tas i ärendet eller den aktuella personen inte längre ansvarar för uppgiften kan den brottsliga gärningen (tjänstefelet) sägas pågå.²⁹

5.4 Brottsenheter – ett eller flera brott?

Ett och samma åsidosättande av vad som gäller för uppgiften i eller vid myndighetsutövning kan drabba flera personer. Som ett brott (en brottsenhet) räknas dock varje åtgärd, eller underlåtenhet att agera, som utgör myndighetsutövning. Att en gärning drabbat flera personer leder således inte till att flera brott ska anses vara för handen, till skillnad från vad som gäller vid brott mot person. Hur många brott som ska anses ha begåtts utgår från antalet tillfällen som lagrummet överträtts, varvid antalet tillfällen avgörs utifrån avgränsningen av brottet i tid och rum.

5.5 Målsägandefrågor

I 20 kap. 8 § RB definieras målsägande som den "mot vilken ett brott har blivit begånget eller som blivit förnärad eller lidit skada av brottet". Som tidigare nämnts (se 3.1.3) krävs för att myndighetsutövning ska anses föreligga att det beslut eller den faktiska åtgärd som vidtas får rättsverkningar på ett sätt som i väsentlig mån påverkar den enskildas personliga eller ekonomiska situation – på ett positivt eller negativt sätt. I vart fall då den enskilda faktiskt påverkats negativt av det aktuella felagerandet torde denna ha ställning som målsägande, varvid frågan om målsägandebiträde aktualiseras.

²⁹ Se också HD:s avgörande "Bilderna som låg kvar" NJA 2020 s. 917.

Målsägandebiträde förordnas vanligtvis t.ex. när en privatperson har drabbats av en inte ringa fysisk skada vid till exempel ingripande av polis eller ordningsvakt.

5.6 Disciplinansvar eller straffansvar eller båda?

Det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel är en av flera olika sanktioner som kan komma ifråga på grund av felaktigheter vid bl.a. myndighetsutövning. Ett exempel på ett annat sätt att ingripa är att döma ut disciplinpåföljd, som beslutas av ansvarsnämnd i det enskilda fallet. Disciplinpåföljd enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) får meddelas för tjänsteförseelse, dvs. om arbetstagaren åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Disciplinpåföljd kan således meddelas även vid åsidosättanden i anställningen som inte utgör myndighetsutövning.

I 14–19 §§ LOA finns bestämmelser om disciplinpåföljd i form av varning och löneavdrag.³⁰

Av 17–18 §§ LOA framgår att ett disciplinärt förfarande inte får inledas eller fortsättas om åtgärd har vidtagits för att väcka åtal mot den anställde, dvs. om en förundersökning har inletts. Det finns dessutom en tidsfrist som innebär att den anställde måste *underrättas skriftligen* om vad som anförs mot honom eller henne *inom två år från förseelsen* för att disciplinpåföljd ska få meddelas enligt LOA.

Av 22 § LOA framgår att arbetsgivare vid skälig misstanke om vissa brott har en skyldighet att göra en åtalsanmälan, bl.a. vid skälig misstanke om tjänstefel. Om en åtalsanmälan görs av myndigheten får det disciplinära förfarandet således avvakta utfallet av den straffrättsliga prövningen.

Av det ovan sagda följer att åklagaren vid handläggningen av ärenden som skulle kunna aktualisera frågan om disciplinansvar måste iaktta viss skyndsamhet och bevaka att tvåårsfristen inte överskrids. JO har riktat viss kritik mot åklagare för att en förundersökning om tjänstefel inte hanterats med tillräcklig skyndsamhet i ett sådant fall.³¹ Åklagaren behöver i förekommande fall genom direktiv och påminnelser tydligt uppmärksamma polisen på att en sådan tidsfrist löper. Frågan om disciplinansvar enligt LOA är som sagt inte avhängig frågan om det felaktiga agerandet i anställningen utgör myndighetsutövning eller inte.

Om den aktuella förseelsen har prövats i straffrättslig ordning (dom eller beslut av domstol eller åklagares beslut om att lägga ned en förundersökning) får ett disciplinförfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen inte an-

³⁰ Vissa kategorier av anställda är enligt 21 § LOA undantagna från reglerna om disciplinansvar i samma lag.

³¹ JO:s beslut dnr 3448-2008.

setts vara något brott, och således inte om beslutet grundar sig i bevisproblem. Exempelvis hindrar inte en nedlagd förundersökning om tjänstefel, på den grunden att det i och för sig felaktiga agerandet av den anställde inte skett vid myndighetsutövning, ett disciplinärt förfarande enligt LOA. Det samma gäller om gärningen inte bedömts som brottslig på den grunden att ett subjektivt rekvisit inte är uppfyllt. Men om åklagarens nedläggningsbeslut istället grundar sig på att det inte går att bevisa att den anställde åsidosatt vad som gäller för uppgiften (bevisproblem i förhållande till ett eller flera objektiva rekvisit) så är ett fortsatt eller nytt disciplinärt förfarande uteslutet.³²

Om en gärning däremot prövats som en tjänsteförseelse i ett disciplinärt förfarande utgör detta inget hinder mot en straffrättslig prövning. En annan sak är att frågan om sanktionskumulation då behöver bevakas i samband med att påföljd ska bestämmas i det straffrättsliga förfarandet för att den samlade reaktionen på förseelsen inte ska bli alltför sträng.

Av det ovan sagda följer att åklagaren bör motivera sitt beslut att lägga ned en förundersökning eller ett åtal i sådan utsträckning att frågan om huruvida ett återupptaget eller nytt disciplinärt förfarande enligt LOA är möjligt kan bedömas, detta oaktat att någon allmän skyldighet för åklagare att motivera beslut i brottmålsfrågor inte föreligger.³³

5.7 JO:s och JK:s tillsyn och åtalsrätt

Vid sidan av polisens respektive åklagarens rätt att inleda förundersökning för tjänstefel, kan även Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) besluta att inleda sådan förundersökning och därefter väcka åtal för tjänstefel, men detta sker relativt sällan.³⁴

Såväl JO:s som JK:s granskning omfattar området myndighetsutövning. Tillsynen över privata subjekt omfattar endast de delar av verksamheten som innefattar myndighetsutövning. Vid tvekan om ett visst agerande utgör myndighetsutövning eller inte kan ledning därför ibland dras av uttalanden i deras beslut.

En granskning av t.ex. JO som mynnat ut i att ärendet avslutats med eller utan kritik – och inte lämnats över till någon ordinarie tillsynsmyndighet – indikerar att det saknas förutsättningar för att inleda förundersökning eller väcka åtal. Varken JO eller JK anses dock vara underkastade en absolut förundersöknings- eller åtalsplikt.

³² Arbetsdomstolens avgörande AD 1986 nr 15.

³³ 3 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

³⁴ Lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn, förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern samt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Om en sak har varit föremål för JO:s eller JK:s tillsyn, och den som utövat myndighet därvid har lämnat svar på tillsynsmyndighetens föreläggande, är utrymmet för en åklagare att därefter driva frågan om straffansvar mycket litet. Svaret till tillsynsmyndigheten är nämligen lämnat under sanningsplikt, vilket medför att en efterföljande brottsutredning och process kan antas komma i konflikt med den misstänktes rätt att inte yttra sig och inte behöva bidra med utredning om sin egen skuld.

5.8 Vem ska handlägga tjänstefelsanmälan?

Anmälningar mot anställda inom polisen, åklagare eller domare i förvaltningsdomstol hanteras i särskild ordning, dvs. inte vid allmän åklagarkammare. Dessa ärenden handläggs av polisens avdelning för särskilda utredningar respektive Särskilda åklagarkammaren. När det gäller brott i tjänsten av domare i tingsrätt och hovrätt handläggs dessa av riksåklagaren.

Den rättsliga regleringen finns i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.

Se även [ÅFS 2014:16 Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om var ärenden om brott av vissa befattningshavare ska handläggas](#). Av föreskrifterna framgår att i vissa fall handläggs även anmälningar om brott av personal inom Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket vid Särskilda åklagarkammaren. Uppstår misstanke om att personal inom dessa myndigheter begått brott i samband med den *brottsutredande* verksamheten inom respektive myndighet ska ärendet hanteras vid Särskilda åklagarkammaren. Uppstår misstanke om brott som har begåtts i samband med exempelvis tillsyns- eller uppbördsverksamheten inom respektive myndighet ska ärendet som huvudregel hanteras vid allmän kammare.

En förundersökning om misstänkt tjänstefel ska ledas av åklagare, inte av polisiär förundersökningsledare. Detta framgår av fördelningscirkuläret, [ÅFS 2005:9 Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål](#).

Se även avsnitt 7.2 om ärenden som ska handläggas av åklagare med särskilt uppdrag att hantera ärenden med anknytning till hälso- och sjukvården.

6 Fel som kan utgöra tjänstefel – generellt

6.1 Jäv

Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka ärendets utgång. Även den som för protokoll³⁵ vid behandling av ett ärende träffas av jävsbestämmelserna.³⁶

Exempel på bakomliggande lagstiftning:

- 16 § förvaltningslagen (2017:900)
- 4 kap. 13 § RB (domarjäv), 7 kap. 6 § RB (åklagarjäv) och 7 § polislagen (1984:387) om jäv för anställda hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen
- 6 kap. 28–32 §§ samt 7 kap. 4 § kommunallagen (jäv för förtroendevalda respektive anställda). Dessa bestämmelser omfattar till exempel handläggare inom socialtjänsten. Jävsreglerna i kommunallagen ska alltid tillämpas i kommunal förvaltning, eftersom förvaltningslagen är subsidiär.

I tydliga jävssituationer åtalas ofta för grovt tjänstefel, i vart fall om gärningspersonen agerat på sätt som medfört större ekonomisk fördel (eller för den delen nackdel) i förhållande till gärningspersonen själv eller den person som jävsförhållandet gäller.

Svea hovrätt, mål B 5966-19 (dom för grovt tjänstefel): I målet konstaterades det föreligga jäv på den allmänna grunden ”annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas”.

Enligt förarbetena till förvaltningslagens jävsbestämmelse (prop. 1971:30 del 2 s. 343) anges att det kan handla om fall då någon är uppenbar vän eller ovän med part eller intressent eller direkt lyder under honom. I målet ansågs det vara styrkt att det förelåg ett sådant uppenbart vänskapsförhållande att det innebar jäv och sammantaget med övriga omständigheter bedömdes gärningarna som grova tjänstefel.

Östersunds TR, mål B 474-17 (dom för tjänstefel): En trafikingenjör anställd vid kommunen undanröjde parkeringsanmärkning för bl.a. sin sambo, utan att skrivelsen diariefördes hos kommunen. Den ekono-

³⁵ Regeringsrättens avgörande RÅ 80 2:68.

³⁶ Se även ”Jäv i offentlig tjänst” (utgiven av Statskontoret 2020).

miska vinningen bedömdes så begränsad att brottet bedömdes vara av normalgraden.

Östersunds TR, B 1003-15 (dom för bl.a. tjänstefel): En kronoinspektör vid KFM gjorde otillåtna slagningar relaterade till flickväs/senare hustrus skulder och hanterade utmätningsärende mot henne själv. Följden blev att utmätning inte skedde.

Stockholms TR, B 9380-14 (dom för bl.a. tjänstefel): En polisman som var part i trafikolycka under sin fritid trädde i tjänst och legitimerade sig som polis. Polismannen grep motparten trots att han själv var part och därmed jävig vilket utgjorde tjänstefelet. Vid gripandet uppstod även skada som bedömdes som vållande till kroppsskada.

6.2 Begäran om utfående av allmän handling

Åtgärder i anledning av en begäran enligt tryckfrihetsförordningen (TF) om utfående av allmän handling är generellt att betrakta som en uppgift som innefattar myndighetsutövning. Av den bakomliggande lagstiftningen följer ett skyndsamhetskrav samt regler om hur en begäran ska hanteras när handlingar inte kan lämnas ut på grund av sekretess. I vart fall vid mer flagranta åsidosättanden av reglerna kan ansvar för tjänstefel aktualiseras.

JO och JK har i flera tillsynsbeslut, dvs. i situationer där skäl för åtal inte bedömts föreligga, uttalat kritik för bland annat dröjsmål med att hantera begäran om utfående av allmän handling.

Bakomliggande lagstiftning:

- 2 kap. 15–17 §§ TF
- 6 kap. 1–6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (angående hanteringen när handling inte lämnas ut på grund av sekretess).

NJA 1993 s. 216 (ogillat åtal för tjänstefel, bedömt som ringa brott): Chefsåklagare underställdes fråga om utlämnande av förundersökningsmaterial. Av förbiseende och på grund av tyngda arbetsförhållanden kom frågan inte att prövas förrän cirka ett år senare då saken JO-anmälts. Det framstod enligt HD som tydligt att det inträffade berott på ett förbiseende. Det beaktades särskilt den ansträngda arbetssituationen vid myndigheten och den ringa skada som uppkommit av dröjsmålet.

RH 2007:31 (dom för tjänstefel): Begäran om utlämnande av handlingar framställdes angående ett omfattande forskningsmaterial vid Göteborgs universitet. Materialet innehöll sekretesskyddade uppgifter. En socionom och en läkare begärde under 2002 ut forskningsmaterialet.

Bådas begäran avslogs, men kammarrätten beslutade efter överklagande under 2003 att materialet skulle lämnas ut med vissa förbehåll. Även vissa av de förbehåll som därefter meddelades av universitetet överklagades och prövades av kammarrätten i augusti 2003. I maj 2004 fram-

kom att materialet hade förstörts. Handlingarna lämnades alltså aldrig ut. JO riktade i juni 2003 allvarlig kritik mot hur handläggningen skötts.

JO väckte i januari 2005 åtal och chefen för avdelningen där materialet förvarades, som uttryckligen vägrat att lämna ut handlingarna trots kammarrättens beslut och JO-kritik, dömdes för uppsåtligt tjänstefel. Även rektorn dömdes för att av oaktsamhet ha åsidosatt sina åligganden i tjänsten. Ordföranden i universitetsstyrelsen åtalades också men åtalet ogillades.

JK beslut dnr 1930-01-30: Handlingar lämnades ut från Luftfartsverket cirka två veckor efter begäran. JK kritiserade handläggningen och uttalade att det endast i undantagsfall kan accepteras mer än någon veckas dröjsmål med att lämna ut en kopia eller en avskrift av en allmän handling. Se även JK beslut 31 maj 2007 dnr 3740-07-30.

Se också Hovrätten över Skåne och Blekinges dom i mål B 28-14.

6.3 Långsam handläggning av ärenden

Frågan om handläggningen av ett ärende har varit så långsam, dvs. präglats av en så hög grad av inaktivitet från den som ansvarar för ärendets handläggning, att ansvar för tjänstefel kan komma ifråga får avgöras utifrån förhållandena i det enskilda ärendet. Ibland kan ledning för bedömningen hämtas från vad som anges i myndighetsinterna föreskrifter (exempelvis den s.k. rotelvårds-ÅFS:en, 2007:5 Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakning och uppföljning vid Åklagarmyndigheten av pågående förundersökningar).

JO har vid olika granskningar valt att uttala kritik på grund av långsam handläggning istället för att utkräva straffrättsligt ansvar. I "Lagmannens ansvar" NJA 2021 s. 83 (referat nedan), väcktes dock åtal av JO. Av domen framgår att tjänstefelsansvar kan drabba inte bara handläggaren utan även en chef som har att utöva tillsyn över handläggningen av enskilda ärenden.

"Lagmannens ansvar" NJA 2021 s. 83 (dom för tjänstefel): En lagman vid tingsrätt dömdes för att av oaktsamhet inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder mot en rådmans långsamma handläggning av tvistemål. Rådmannen dömdes för tjänstefel i samma mål men endast frågan om lagmannens ansvar prövades av HD. Lagmannen bedömdes som domstolschef inte ha agerat tillräckligt för att åtgärda rådmannens bristande handläggning av målen.

Göteborgs tingsrätt, mål B 6180-15 (dom för tjänstefel). En åklagare dömdes för tjänstefel för oaktsam underlåtenhet att hantera ett beslag i en nedlagd förundersökning under sju och ett halvt års tid. Påminnelser till åklagaren hade skett vid olika tillfällen. Beslaget avsåg en kassaregisterapparat som så småningom begärdes förverkad men talan ogillades och beslaget hävdes. Brottstiden sattes från datum då förundersök-

ningen lades ned och beslaget borde ha hanterats fram till datumet då beslaget slutligen hanterades genom ett framställt förverkandeyrkande vid tingsrätten.

Sundsvalls tingsrätt, mål B 1356-12 (dom för tjänstefel). En skattehandläggare dömdes för långsam handläggning. Ärenden hade blivit ligande under lång tid, vissa i flera år, utan att några åtgärder vidtagits eller endast delvis vidtagits.

Handläggaren ansågs ha åsidosatt vad som gällde för uppgiften vilket lett till i vart fall fara för felaktiga skatteeffekter och pensionsgrundande inkomster. Passiviteten påstods avvika från gällande regler, rutiner och praxis inom Skatteverket. Vittnen åberopades till stöd för åtalet. Inga specifika myndighetsinterna regler åberopades som bevisning.

7 Fel som kan utgöra tjänstefel – vissa verksamhetsområden

7.1 Ordningsvakter

Lagen (2023:421) om ordningsvakter (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2024. Av denna anledning har praxis inte hunnit bildas kring det nya regelverket. Äldre praxis bör dock alltjämt ha aktualitet i många fall.

Som en bakgrund till den nya lagstiftningen kan sägas att syftet är att avlasta Polismyndigheten. Ordningsvakter ska stå under tydligare ledning av polis och mindre kvalificerade arbetsuppgifter ska kunna utföras av ordningsvakter. En del av dessa arbetsuppgifter kräver särskild utbildning och även beträffande vissa frågor särskilt beslut från polis i det enskilda fallet. Nya situationer som kan leda till ett påstått tjänstefel kan alltså uppstå.

Ordningsvakter får användas på plats, område eller i verksamhet som framgår av särskilt beslut från Polismyndigheten. Tillstånd till allmän sammankomst eller liknande kan vara förenat med ett villkor om att ordningsvakt ska användas. I dessa fall krävs inte något ytterligare beslut om att få använda ordningsvakt (5 § LOV). Beslut behövs heller inte när Polismyndigheten använder ordningsvakter i sin egen verksamhet

Ordningsvakter förordnas av Polismyndigheten. De närmare bestämmelserna kring ansökningar, utbildning m.m. finns i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:12) om ordningsvakter, FAP 670-1.

Uppgifter som utgör myndighetsutövning får överlåtas till enskilda endast med stöd av lag. Vad gäller ordningsvakter anges i 16 § LOV i vilka lagar det finns sådana regler om delegation.

Den mest centrala uppräknade regleringen finns i 29 § tredje stycket polislagen (1984:387). I denna bestämmelse ges ordningsvakter samma rätt som polisman att exempelvis använda handfängsel eller avvisa en person från ett visst område.

Därutöver finns regleringen i 24 kap. BrB. Bestämmelsen om laga befogenhet i 24 kap. 2 § BrB aktualiseras exempelvis då en person envarsgripits av en ordningsvakt och sedan försöker rymma.

Som exempel på de utvidgade befogenheter som ordningsvakter har fått kan nämnas lagen (1958:205) om förverkande av alkohol. I denna lag finns i 2 § sista stycket en skyldighet för ordningsvakt att till Polismyndigheten skyndsamt anmäla ett beslag av alkohol. Polismyndigheten kan sedan besluta att ordningsvakten får direktförverka alkoholen. Ett ytterligare exempel finns i

lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. I 10 § anges att det som gäller i lagen för en polisman även gäller för en ordningsvakt i tillämpliga delar. Där ges också Polismyndigheten en möjlighet att överlämna till en ordningsvakt att transportera en omhändertagen person under vissa förutsättningar.

Situationer i vilka någon av de uppräknade regleringarna i 16 § LOV innehåller bestämmelser om delegation innefattar regelmässigt myndighetsutövning.

7.1.1 Geografisk begränsning och betydelsen av denna

En ordningsvaks myndighetsutövning avgränsas geografiskt genom det beslut som Polismyndigheten fattat enligt LOV, se 6 §.

Ett tillstånd att använda ordningsvakter får avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet. Dessa beslut finns på polisens hemsida med geografiska angivelser om var de gäller. En ansökan om tillstånd att få använda ordningsvakt ska innehålla en karta med en tydlig geografisk avgränsning.

Enligt tidigare praxis, som alltjämt får anses ha aktualitet, kunde myndighetsutövningen anses gälla också i fall av ingripande på andra sidan gatan i förhållande till det egentliga bevakningsobjektet, när ordningsstörningen härrörde direkt från bevakningsobjektet.

Hovrätten för Västra Sverige, mål B 4184-16 (åtal för bl.a. försök till våld mot tjänsteman): En ordningsvakt med förordnande på specifik nattklubb konfronterade en förbipasserande några meter från entrén på grund av en misstänkt stöld från annan restaurang. Den som konfronterades hade inte varit gäst på nattklubben där ordningsvakten var förordnad. Ordningsvakten bedömdes inte ha agerat inom sin myndighetsutövning.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål B 2101-11 (åtal för våld mot tjänsteman): En ordningsvakt hindrade en berusad person från att köra iväg med personbil. Personen hade dessförinnan avvisats från den pub som var ordningsvaktens förordnandeområde och frivilligt gått därifrån till en allmän parkeringsplats 40–45 meter bort för att köra från platsen.

Hovrätten bedömde att det inte föll inom ramen för ordningsvaktens förordnande vid puben att i det läget förhindra ett rattfylleribrott. Åtal för våld mot tjänsteman bedömdes istället som misshandel.

Observera beträffande nu nämnda avgöranden att de endast har prövat situationen om ordningsvakten varit "*i myndighetsutövning*" enligt den tidigare lydelsen av lagrummen om brott mot tjänstemän. Även före lagändringen 2025 tolkades dock begreppet *i myndighetsutövning* som detsamma som *vid myndighetsutövning*. Äldre praxis kan därför alltjämt utgöra argument för att ordningsvakterna fortfarande agerar under ett straffrättsligt tjänstefelsansvar i ovanstående situationer.

7.1.2 Rapporteringsskyldighet vid kännedom om brott m.m.

I 7–11 §§ förordningen (2023:422) om ordningsvakter (FOV) regleras vissa särskilda åligganden för ordningsvakter. Enligt 8 § FOV ska ordningsvakt som får kännedom om brott som hör under allmänt åtal rapportera detta till polis. Enligt 10 § FOV ska en ordningsvakt dokumentera sina ingripanden och enligt 11 § FOV ska rapportering till Polismyndigheten ske om någon skadas mer än obetydligt till följd av ett ingripande av ordningsvakt.

RH 2004:42 (ogillat åtal för tjänstefel, bedömt som ringa brott): Underlåtenhet av ordningsvakt att rapportera ett fall av misstänkt misshandel, som han fått kännedom om, till polisen i enlighet med bestämmelsen i 4 § i då gällande ordningsvaktsförordningen har ansetts vara ett tjänstefel. Brottet bedömdes dock som ringa.

7.1.3 Våldssituationer

Vid påstått övervåld av ordningsvakter uppkommer många gånger fråga om gränsen för våld med laga befogenhet. Ledning i bedömningarna hur långt laga befogenhet sträcker sig samt behovs- och proportionalitetsprinciper kan hämtas från liknande situationer där poliser åtalats, t.ex. Hovrätten för Övre Norrland, mål B 1191-20 (dom för misshandel).

Svea hovrätt, mål B 13925-19 (dom för tjänstefel, förstahandsyrkande misshandel): Ett ingripande från ordningsvakter pågick mot en person på en tunnelbaneperrong. Under ingripandet filmade en annan person händelsen. En av ordningsvakterna utdelade en s.k. dubbel bågspännare (slag genom att hålla händerna i varsin ände av batongen) mot den som filmade, då denna inte backade trots tillsägelse. Målsäganden hade inte på något annat sätt påverkat ingripandet mot den andra.

Gärningen bedömdes med hänsyn till den hastigt uppkomna situationen inte som en uppsåtlig misshandel. Däremot bedömdes det utövade våldet utgöra ett åsidosättande av vad som gällde för uppgiften som ordningsvakt. Prövningen gjordes utifrån vad som allmänt skulle ha bedömts som ett godtagbart handlande i situationen. Gärningen bedömdes som ett oaktsamt tjänstefel.

Svea hovrätt, mål B 11448-18 (ogillat åtal för misshandel alternativt tjänstefel): En man som tidigare gjort sig skyldig till våld mot tjänsteman handfängslades av ordningsvakt och sattes i ett s.k. avrättningsrum i väntan på polis. Mannen uttalade hot mot den närvarande ordningsvakten, som lade ner den ännu handfängslade mannen på mage och höll ett s.k. benlås i en halv minut.

Tingsrättens majoritet liksom hovrätten bedömde agerandet som behövligt och försvarligt. Ordningsvaktens handlande rymdes därför inom laga befogenhet. Tingsrättens minoritet ansåg att ordningsvakten åsidosatt vad som gällde för uppgiften och att den utgjorde ett inte ringa tjänstefel.

7.1.4 Annat fysiskt tvång/tvångsmedelsliknande situationer

Åtal för tjänstefel förekommer ibland som andrahandsyrkande till olaga frihetsberövande. I fall när själva omhändertagandet inte har bedömts straffbart kan tjänstefel också förekomma vid brister i dokumentationsskyldigheten.³⁷

Stockholms tingsrätt, mål B 5209-20 (ogillat åtal för olaga frihetsberövande, subsidiärt tjänstefel bedömt som ringa): Två ordningsvakter åtalades för att ha omhändertagit en man som de bedömde hade agerat på ett ordningsstörande sätt. Mannen kvarhölls i ett s.k. trygghetsrum tills polisen anlände. Tingsrätten ansåg att ordningsvakterna borde ha valt en mindre ingripande åtgärd och att ett omhändertagande inte var förenligt med proportionalitetsprincipen i 13 § polislagen.

Dock ansågs agerandet som en ursäktlig felbedömning i en situation då ordningsvakterna haft att fatta ett snabbt beslut i en ganska pressad situation. Vid en sammantagen bedömning ansågs gärningen som ringa.

7.1.5 Envarsgripanden

Möjligheten att gripa någon som misstänks för brott regleras inte särskilt i lagen om ordningsvakter. Det gör att ordningsvakternas befogenheter att gripa någon är desamma som för allmänheten, dvs. ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § RB. Detta talar för att ordningsvakter i just den situation som gäller envarsgripande inte agerar med stöd av sin myndighetsutövning, trots att uppgiften kan anses ligga nära ordningsvakternas uppgifter i övrigt. Frågan har prövats när åtal väckts för våld mot tjänsteman och domstolarnas bedömning har oftast resulterat i att det inte ansetts vara fråga om myndighetsutövning när ett envarsgripande gjorts av ordningsvakt. Frågan synes dock inte ha prövats i någon påstådd tjänstefelssituation.

7.2 Hälso- och sjukvård

Inledningsvis ska poängteras att många anmälningar om tjänstefel inom sjukvården innefattar eller egentligen avser annat brott, ofta i form av påstående om vållande till kroppsskada eller annans död till följd av felbehandling. Sådana gärningar utgör nära nog aldrig tjänstefel.

Om ärendet avser brott i yrkesutövningen av hälso- och sjukvårdspersonal (1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen [2010:659]) ska ärendet handläggas av särskilt utsedda åklagare, se [ämnessidan för vårdärenden på Rånet](#).

Tvångsvård innefattar ofta moment av myndighetsutövning medan hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, bygger på en frivillighet att ta emot stöd och hjälp utifrån ett sjukvårdsbehov, antingen på

³⁷ Göteborgs tingsrätt, mål B 6892-14, ordningsvakt dömd för tjänstefel på grund av brister i rapportering.

vårdinrättning eller i hemmet. Generellt innebär hälso- och sjukvård inte något tvång gentemot den enskilda och är därför vanligtvis inte att anse som myndighetsutövning.

Bakomliggande lagstiftning finns i:

- lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT)
- lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

Om en person lider av en allvarlig psykisk störning kan tvångsvård enligt LPT aktualiseras. Det krävs då ett vårdintyg (ett läkarintyg) som utfärdas efter en undersökning. En patient får hållas kvar på en vårdinrättning och visst tvång användas i avvaktan på att frågan om intagning avgjorts. En chefsöverläkare kan sedan besluta om intagning men om det behövs mer än fyra veckors tvångsvård ska chefsöverläkaren inom denna tid ansöka hos förvaltningsrätt om medgivande till fortsatt vård. Sådan vård får fortgå under högst fyra månader varefter denna tid kan förlängas med sex månader åt gången. Chefsöverläkaren ska ansöka om förlängning.

Läkare vid vuxenpsykiatri har i några fall dömts för tjänstefel efter att ha missat ansökan om förlängning av vårdtid för LPT-patient i rätt tid. Oaktsamheten har resulterat i frihetsberövande utan stöd i lag. De fall som lett till fällande domar har avsett tider om en vecka och drygt en månad.³⁸

I samband med straffprocessuella frihetsberövanden kan rättspsykiatrisk vård aktualiseras. Vården kan antingen ges efter beslut av domstol enligt 31 kap. 3 § BrB men också tidigare under ett frihetsberövande. En person kan vårdas enligt LRV efter vårdintyg och därpå följande beslut av chefsöverläkare. Vården kan ges antingen som öppen eller sluten rättspsykiatrisk vård. Vården kan förenas med särskild utskrivningsprövning.

Strafföreläggande har utfärdats mot en överläkare för tjänstefel (böter) när vårdinrättningen inte hade informerat polis om att rättspsykiatrisk vård hade upphört. Personen som hade varit föremål för rättspsykiatrisk vård blev aktuell i en polisanmälan. Av belastningsregistret framgick inte att en tidigare rättspsykiatrisk vård utan särskild utskrivningsprövning hade upphört två år tidigare.

7.3 Skolväsendet

Inom skolan har den löpande undervisningsverksamheten normalt sett inte karaktär av myndighetsutövning.³⁹ Men även i skolan förekommer myndighetsutövning mot enskild. I skollagen anges i vilka lagrum i förvaltningslagen

³⁸ Lunds tingsrätt, mål B 1190-17 respektive Malmö tingsrätt, mål B 8584-17.

³⁹ Se emellertid Stephan Rapp och Peter Skoglund, Skolans juridifiering ett skolchefsperspektiv, Skolchefsinstitutets rapport 2017:1.

som är tillämpliga vid sådan myndighetsutövning mot enskild, t.ex. reglerna om partsinsyn och utredningsansvar.⁴⁰ Det begrepp som används i skollagen generellt är "ärendehandläggning", till skillnad från faktiskt handlande. All handläggning som enligt skollagen ska mynna ut i ett beslut som går att överklaga utgör ärendehandläggning.

All ärendehandläggning i skolan utgör dock inte myndighetsutövning mot enskild. Vilka typer av ärendehandläggning som innefattar myndighetsutövning får avgöras utifrån de vanliga kriterierna, dvs. om beslutsbefogenheten grundas på lag eller annan föreskrift som tillkommit på ett lagenligt sätt och om skolan kan fatta ett bindande beslut som påverkar den enskildas personliga eller ekonomiska situation i väsentlig mån. Det kan röra beslut om rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder eller annat jämförbart förhållande, exempelvis inom skolans verksamhet beslut om disciplinära åtgärder i form av avstängning eller liknande. Även betygssättning, åtgärdsplaner, beslut om skolskjuts eller ledighet från skolan har ofta karaktär av myndighetsutövning.

Åtgärder som mer har karaktär av faktiskt handlande och inte utgör ärendehandläggning utgör typiskt sett inte myndighetsutövning.

Hovrätten för Västra Sverige, B 7399-23: En förälder angrep en lärare när läraren försökte skydda en elev. Skolpersonalens arbete ansågs inte vara kopplat till myndighetsutövning. Gärningen bedömdes som misshandel.

Av 23 kap. 5 § skollagen följer att för det fall uppgiften att bedriva undervisning överlämnas på entreprenad till t.ex. en friskola får även den myndighetsutövning som hör till lärarens undervisningsuppgift överlämnas till utföraren, närmast betygssättning och disciplinåtgärder som utvisning ur klassrummet. Endast när det gäller kommunal vuxenutbildning får kommunen eller regionen överlämna den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter till utföraren. Det framgår av 23 kap. 6 § skollagen.⁴¹ Det som avses med rektorns uppgifter kan t.ex. vara beslut om avstängning av en elev enligt 5 kap. 17 eller 19 §§ skollagen.

7.3.1 Dröjsmål med orosanmälningar

Orosanmälningar enligt 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400) sker vid myndighetsutövning. Anmälningsskyldigheten är inte begränsad till skolchef

⁴⁰ 23 kap. 10 § Skollagen (2010:800).

⁴¹ Av övergångsbestämmelserna till 23 kap. skollagen framgår att den äldre lydelsen av kapitlet ska gälla för entreprenadavtal som ingåtts före den 1 juli 2021 dock längst till avtalet löpt ut.

eller rektor utan omfattar även kuratorer och andra anställda.⁴² Dröjsmål med att göra en orosanmälan kan därför utgöra tjänstefel av dessa personer.

NJA 2014 s. 910 (dom för tjänstefel). Föreståndare för förskola fick kännedom om misstankar gällande sexuella övergrepp mot barn. Anmälan skedde till Barnkriscentrum, ett nätverk mellan polis och socialtjänst, först nio dagar efter den första händelsen.

HD prövade särskilt frågan om myndighetsutövning. Av avgörandet framgår att en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i sig inte är ett beslut eller en faktisk åtgärd som direkt får rättsverkningar för den enskilda. Däremot är de efterföljande åtgärderna från socialnämnden att anse som myndighetsutövning, oavsett om åtgärderna mynnar ut i att inleda utredning eller inte. En anmälan eller utebliven anmälan från en förskola eller den som är verksam där ingår som ett led i myndighetsutövningen och sker därför "*vid myndighetsutövning*".⁴³

HD:s prövning av frågan om myndighetsutövning ledde till att målet återförvisades till hovrätten för förnyad prövning. Hovrätten biföll då åtalet för tjänstefel.

7.3.2 Underlåtenhet att ingripa mot mobbning m.m.

Förskollärare, lärare och annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten måste anmäla det till rektorn. Rektorn måste i sin tur anmäla händelsen vidare till huvudmannen.

Personalens respektive rektorns skyldighet att anmäla gäller på samma sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen.⁴⁴

NJA 2001 s. 755 (skadeståndstalan enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen). Talan fördes mot en kommun av en grundskoleelev som utsatts för mobbning under längre tid. Kommunen påstods ha agerat fel eller försumligt vid myndighetsutövning genom att inte förhindra mobbningen.

HD konstaterade bl.a. att när skolplikt förekommer har verksamheten, bortsett från den rena undervisningen, ofta en påtaglig karaktär av myndighetsutövning. Även om mobbningen gällde händelser också utanför undervisningen, hade skadan vållats när eleven på grund av

⁴² JO beslut dnr 6755-2012, ärendet avslutat med allvarlig kritik mot rektorn som underlåtit att genast göra orosanmälan trots omständigheter som hade motiverat en sådan.

⁴³ Se även Uddevalla TR, B 633-19 (förskolechef dömd för tjänstefel efter dröjsmål med orosanmälan) samt Uppsala TR B 534-17 (åtal mot förskolechef ogillat då det handlat om alltför vaga påståenden, någon anmälningsplikt bedömdes inte ha utlösts).

⁴⁴ 6 kap. 6–10 §§ skollagen och Skolinspektionens beslut 2015-09-28 med diarienummer 41-2015:5666 samt Skolinspektionens beslut 2016-01-20 med diarienummer 41-2015:6325.

skolplikten vistats i skolan. Kommunens ansvar bedömdes därför enligt reglerna om skada som vållats "vid myndighetsutövning".

HD ställde kravet att skolan ska ha gjort vad som rimligen kan krävas av den, vilket dock inte behövde betyda att skolan lyckats stoppa mobbningen. Skolan ska ha "tagit problemet på allvar och gjort vad den kunnat för att komma tillrätta med det". Så ansågs vara fallet och skadeståndstalan ogillades därför.

7.4 Kommunal verksamhet

7.4.1 Allmänt

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling (lokal eller regional) är inte underkastad ansvar för tjänstefel för någon åtgärd som han eller hon vidtar i denna egenskap (20 kap. 1 § tredje stycket BrB).⁴⁵

Ärendehandläggning mot enskild som omfattar myndighetsutövning är en sak för styrelsen och de andra nämnderna.

Tjänstefelsansvar kan alltså komma ifråga för beslut och andra ageranden av

- kommun- respektive regionstyrelser
- kommunal- och regionråd
- ledamöter i kommunala nämnder
- enskilda tjänstemän som deltar i beredningen inför beslut (*vid myndighetsutövning*).

Nämnderna kan vara olika till antal och ansvarsområden beroende på kommunens storlek och organisation.

7.4.2 Vem eller vilka kan bli straffrättsligt ansvariga?

I de fall då nämnden beslutar omfattas de ledamöter som har deltagit i beslutet och eventuella ytterligare tjänstemän, t.ex. stadsarkitekt som medverkat till felaktigt bygglovsbeslut, av ett straffrättsligt ansvar.

De kommunala nämnderna har i relativt stor utsträckning en delegationsrätt till utskott eller enskilda tjänstemän. Delegationsrätten regleras i 6 kap. 37–39 §§ kommunallagen (2017:725), KL. Som utgångspunkt får beslutanderätten delegeras också i ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda. Undantag från detta gäller för ärenden av principiell vikt eller som annars är av större vikt. För dessa får delegation inte ske. Noterbart är att det

⁴⁵ Dessa politiska sammanslutningar utgör inte heller förvaltningsmyndigheter, se 1 kap. 8 § regeringsformen.

under vissa förutsättningar även är möjligt att delegera till en automatiserad beslutsfunktion.

Kommunfullmäktige eller nämnderna kan besluta att det ska finnas utskott, som är ett politiskt sammansatt organ inom en nämnd. Nämnden kan delegera sin beslutanderätt till utskottet. Utskottet kan också bereda nämndens ärenden.

Vidare delegation får i vissa fall ske från nämnderna till självförvaltningsorgan som kan vara en enskild ledamot eller anställd. Den delegationsmöjligheten omfattar emellertid inte ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild.

För att veta hur ansvar och beslutanderätt har fördelats i ett enskilt fall kan information hämtas från nämndernas delegationsordning.

I ärenden som i normalfallet skulle beslutas av nämnd, kan det finnas så brådskande frågor att beslut får fattas av nämndens ordförande ensam, alternativt av annan ledamot som nämnden har utsett (6 kap. 39 § KL).

Typexempel på sådana beslut är omedelbara omhändertaganden av barn för ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

RH 2008:62 (skadestånd enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen): Talan mot kommun på grund av påstådd olaga diskriminering alternativt tjänstefel av ledamot i socialnämnden. Hovrätten fann att någon rättsförlust inte uppkommit och någon risk för detta inte förelåg då aktuell nämndledamot var medveten om att hennes avslagsyrkande inte skulle kunna vinna bifall. Hennes avslagsyrkande baserades också på en tolkning av gällande lag. Hovrätten fann i denna del att det inte var visat att hon varit likgiltig inför de krav som ställts på henne som ledamot och inte heller att hon uppsåtligen agerat i strid med lag. Även om hon åsidosatt vad som gällt för uppgiften som nämndledamot var det uppenbarligen ett ringa fall.

7.4.3 Ansvar för dissens

När flera personer beslutar kollektivt och en minoritet har en avvikande mening kan som huvudregel inte minoriteten hållas ansvarig för majoritetens beslut (jfr RH 2008:62 ovan). På annat sätt kan det förhålla sig om nämnden inte är behörig att besluta om den fråga som är föremål för beredning. I sådana fall kan det krävas att en ledamot reserverar sig mot beslutet för att undgå ansvar, dvs. inte deltar i omröstningen.

7.4.4 Kommunalt lag- och domstolstrots

Det förekommer att en kommun inte efterlever beslut som har fattats av en förvaltningsdomstol eller en allmän domstol, gällande till exempel en social förmån. I andra fall efterlevs beslutet först efter en betydande fördröjning. Frågan uppstår då hur detta ska hanteras och i vilken mån det kan leda till ett

straffrättsligt ansvar eller andra sanktioner. Frågan är omfattande och komplicerad och kan inte mer än övergripande beröras här.

Med lagtrots avses i detta sammanhang att en kommun inte följer gällande lagstiftning eller bedriver verksamhet i strid med gällande rätt. Med domstolstrots avses i detta sammanhang att inte följa domar och beslut från överinstanser (länsstyrelse eller förvaltningsdomstol).⁴⁶

Underinstanser ska som utgångspunkt följa domar och beslut från överinstansen och lojalt tillämpa det som sägs i dessa. Endast då det finns särskilda skäl bör en underinstans – exempelvis en kommunal nämnd – fatta ett beslut som strider mot överinstansens bedömning.⁴⁷

Ett exempel kan ges då enligt dåvarande 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) bl.a. ett beslut om försörjningsstöd i normalfall ska gälla omedelbart vilket innebär att beslutet ska verkställas direkt, oavsett om det överklagas eller inte. Endast ett beslut om inhibition från en överinstans kan hindra detta. En ohörsamhet från en socialnämnds sida att verkställa ett biståndsbeslut som ändrats av domstol har lett till ansvar för tjänstefel för ledamöterna i ansvarig nämnd, Hovrätten över Skåne och Blekinges dom 1995-05-18, DB 2096.

"Vid myndighetsutövning"?

I situationer som innehåller inslag eller påståenden om lag- och domstolstrots är den första frågan om agerandet har skett vid myndighetsutövning.

I fråga om domstolstrots inom området för laglighetsprövning konstaterade HD i rättsfallet NJA 1988 s. 26 att en kommunstyrelses förfogande över allmänna medel inte utgjorde myndighetsutövning. Detta även om förfogandet var i strid med en domstols beslut.

Nämndens och tjänstemännens självständighet i förhållande till kommunfullmäktige

När nämndledamöter eller enskilda tjänstemän i och för sig skulle kunna ställas till svars för att ha trotsat lag eller domstolsbeslut, och när besluten rymms inom begreppet "vid myndighetsutövning", behöver det även beaktas om ledamöterna eller tjänstemännen har haft en faktisk möjlighet att besluta

⁴⁶ Frågan analyserades bl.a. i promemorian Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53) och utredningens förslag ledde bl.a. fram till förändringar i kommunallagen som gav en större möjlighet till kommunal revision. Däremot ansåg regeringen att det inte borde införas en skärpt kriminalisering och att en utvidgning av skadeståndsansvaret inte var motiverad. Till skillnad från utredningen ansåg regeringen att det inte heller skulle införas en möjlighet att rikta vitesförbud eller vitesförelägganden mot ledamöter i nämnderna.

⁴⁷ JO dnr 4759-2013 samt bl.a. JO 2011/12 s. 309 dnr 2163-10 och RÅ 1997 not 125.

annorlunda. Nämnderna och tjänstemännen har många gånger att verkställa de beslut som fullmäktige fattar.

Kommuner med bristande resurser kan ibland sakna praktiska möjligheter att leva upp till lagstiftningens eller domstolarnas krav. Detta kan resultera i att enskilda beslutsfattare på ärendenivå inte har någon egentlig valfrihet. I de fallen kan de visserligen objektivt sägas ha "åsidosatt vad som gäller för uppgiften" men inte på ett sätt som motiverar ett straffansvar.

JO har i vissa fall avstått från att väcka talan om ansvar för tjänstefel och antytt att de egentliga beslutsfattarna – kommunfullmäktige – varit oåtkomliga. JO anser sig inte heller kunna kritisera nämnder som saknar reella handlingsalternativ (JO 1989/90 s. 297).

JO 4053-2003 Registreringen av inkomna och upprättade handlingar hade under en längre period helt underlåtits vid miljö- och hälsoskyddssektionen under en kommunal nämnd i en mindre kommun. BB var ensam anställd i sektionen och uppgav att han inte hade möjlighet att hinna med denna uppgift vilket överordnade och nämnden synes ha haft kännedom om. Mot bakgrund av vad som kommit fram fann inte JO anledning att driva förundersökningen vidare såvitt avsåg BB. JO fann inte heller i övrigt anledning att fortsätta utredningen, exempelvis med inriktning på nämndledamöternas straffrättsliga ansvar. JO beaktade då bl.a. de principer för ansvarsfördelningen mellan en kommuns förtroendevalda och dess anställda, som behandlas av Högsta domstolen i rättsfallen NJA 1987 s. 426 och NJA 1995 s. 204.

7.4.5 Disciplinpåföljder och andra sanktioner för beslut i kommunala nämnder

Kommunens tjänstemän faller utanför LOA då deras disciplinansvar istället regleras i kollektivavtal.

En förtroendevald kan under vissa förutsättningar skiljas från sitt uppdrag, 20 kap. 4 § BrB. Detta är en särskild rättsverkan av brott som domstolen har att ex officio ta ställning till. För att bestämmelsen ska aktualiseras krävs inte samband mellan det brott som begåtts och uppdraget. Däremot krävs att det för brottet är föreskrivet minst två års fängelse.

7.5 Bygglovsärenden

Beslut angående bygglov utgör myndighetsutövning och beslut som fattas i strid med gällande detaljplan kan vara att bedöma som tjänstefel. Reglerna om bygglov finns i 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och närmare information kan även hämtas från Boverkets hemsida *PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen*.

Av bestämmelserna framgår bland annat att bygglov under vissa förutsättningar får beviljas i strid med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, bland annat om det är fråga om en "liten avvikelse" och avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte (9 kap. 31 b § PBL).

NJA 1970 s. 9 (ogillat åtal för tjänstefel): JO åtalade ledamöter i byggnadsnämnd för att ha beviljat dispens från en nyligen fastställd stadsplan. Istället för stadsplanens sexvåningshus beslutade byggnadsnämnden om dispens för att på samma område bygga sju våningar, i strid med stadsarkitektens mening. Stadsplanen hade antagits samma år som ett första principbeslut om sju våningar meddelades av byggnadsnämnden.

Året därpå beviljades bygglov med samma förutsättningar, vilket bedömdes som den tidpunkt då dispens från stadsplanen beslutats. HD:s majoritet ansåg att det var fråga om en "väsentlig avvikelse" från stadsplanen som borde ha prövats genom ändring av stadsplanen. Trots detta ansågs nämndens ledamöter ha gjort en felbedömning av lämpligheten att hantera frågan som dispens. Felbedömningen ansågs inte sådan att den skulle bestraffas som tjänstefel.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål B 2156-11 (ogillat åtal för tjänstefel): Fem ledamöter i byggnadsnämnden avslog ansökan om bygglov för vindkraftverk. Länsstyrelsen beslutade efter överklagande att upphäva avslagsbesluten i två av tre fall och återförvisa ärendet. Nämnden klagade men förvaltningsdomstolarna avslog överklagandet. Länsrätten uttalade sig i beslutet positiv till möjligheten att bevilja bygglov enligt ansökan. Sedan Regeringsrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd fattade nämnden nytt beslut och avslog på nytt ansökan. Omständigheter som tillkommit efter det första beslutet var en ny översiktsplan och en ny vindkraftspolicy.

Länsstyrelsen ändrade - efter nytt överklagande från de sökande - på nytt nämndens beslut. Länsstyrelsen konstaterade att länsrättens tidigare uttalanden som huvudregel ska vara bindande för nämnden efter återförvisning, om inte väsentliga nya omständigheter tillkommit. Dit räknades inte översiktsplanen och vindkraftspolicyn. Bygglov beviljades därför. Nämnden klagade på nytt men förvaltningsdomstolarna ändrade inte länsstyrelsens beslut.

Hovrätten ogillade åtalet för tjänstefel och bedömde att agerandet inte utgjorde ett straffbart åsidosättande av vad som gäller för uppgiften. De nya omständigheter som tillförts genom en ny översiktsplan och en ny vindkraftspolicy ansågs inte ha tillförts på osakliga grunder. Avslagsbesluten nådde sammantaget inte upp till en sådan "uppenbart oriktig bedömning" som utgör ett straffbart åsidosättande av vad som gäller för uppgiften.

Hovrätten för Västra Sverige, mål B 2768-10 (dom för tjänstefel): Sju politiker/ledamöter i byggnadsnämnden och en stadsarkitekt dömdes för tjänstefel efter att ha godkänt bygglov för ett antal flytande sjöbodar i strid med gällande detaljplan. Domstolarna ansåg att det beviljade

bygglovets under inga omständigheter kunde rymmas inom "mindre avvikelse" i detaljplanen.

Västmanlands tingsrätt, mål B 2664-20 (dom för tjänstefel): Bygglovs-handläggare dömd för felaktig handläggning. Han hade inte tillsett att sakägare delgavs beslut om bygglov och av oaktsamhet underlåtit att göra vad som gällde för uppgiften.

Om det finns en misstanke om att någon har brutit mot en bestämmelse i PBL är byggnadsnämnden skyldig att utreda om det finns skäl att ingripa eller besluta om en påföljd. Regler om detta finns i 11 kap. PBL. Ansvar för tjänstefel skulle kunna aktualiseras för ledamöter och tjänstemän om de underlåter att utöva tillsyn när det finns skäl för det.⁴⁸

7.6 Socialnämnden och ärenden med anknytning till socialtjänsten

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) svarar för tillsyn inom bland annat socialtjänst samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). IVO kan göra åtalsanmälningar men även vitesförelägga kommuner vid iakttaga brister.⁴⁹

7.6.1 Brister i vårdnads-, boende och umgängesutredningar

Bakomliggande lagstiftning finns i:

- föräldrabalken
- socialtjänstlagen (2025:400), SoL.

Att en socialnämnd eller motsvarande yttrar sig till domstolen och lämnar uppgifter i anledning av ett mål om t.ex. vårdnad, eller en vårdnads-, boende- och umgängesutredning, utgör i sig ingen ärendehandläggning eller något beslut som har omedelbara rättsverkningar för enskild. JO har uttalat att vårdnadsutredning inte utgör myndighetsutövning.⁵⁰ Eftersom utredningen utgör ett viktigt underlag för domstolarnas beslut kan det dock argumenteras för att felaktigheter ryms under begreppet "vid myndighetsutövning".⁵¹

Svea hovrätt, mål FT 889-20 (skadeståndstalan mot kommun med bl.a. påstående om tjänstefel som grund, käromålet ogillat): Käranden var

⁴⁸ Se <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/planering-och-byggande/tillsynsvagledning-for-byggnadsnamnden.html>.

⁴⁹ T.ex. Norrköpings kommun efter "Lilla Hjärtat".

⁵⁰ JO dnr 1523-1998 och 6539-2017.

⁵¹ Utförandet och redovisningen av en vårdnadsutredning har även i Svea hovrätts dom mål B 4046-20 bedömts rymmas inom "vid myndighetsutövning" (enskilt åtal för tjänstefel, ogillat).

part i en vårdnadstvist där en vårdnads-, boende- och umgängesutredning inhämtades. I utredningen framgick vissa uppgifter om käranden som utgjorde påståenden om att han begått brott och som han ansåg vara felaktiga. Efter vårdnadsutredningen upprättades även ett "intyg" av kommunens samordnare för våldsutsatta i nära relation. Intyget upprättades på begäran av motparten/kvinnan i vårdnadstvisten och var en del av underlaget i densamma. Även intyget innehöll uppgifter om käranden/mannen i vårdnadstvisten. Uppgifterna bedömdes vara känsliga för honom och intyget blev föremål för JO-kritik utifrån objektivitetsprincipen.

Hovrätten konstaterade att varken vårdnadsutredningen eller intyget i sig utgör myndighetsutövning. Däremot ansåg hovrätten att upprättandet av såväl intyget som vårdnadsutredningen hade så nära tidsmässiga och funktionella samband med prövningen av vårdnadsfrågorna att åtgärderna skedde "*vid myndighetsutövning*".

Beträffande vårdnadsutredningen ansågs inte annat visat än att tjänstemännen följt gängse rutiner och regler, dvs. något tjänstefel hade inte begåtts. Beträffande intyget konstaterades att JO visserligen hade uttalat kritik, men att ingen särskild bestämmelse eller annan tydligt upprättad norm om utformningen av intyget hade åsidosatts. Inte heller i det avseendet ansågs något tjänstefel ha begåtts.

Påståenden om felaktigheter och bristande objektivitet i vårdnads-, boende- och umgängesutredningar är vanligt förekommande i tjänstefelsanmälningar. I utredningarna ingår bl.a. riskbedömningar. Slutsatser om att det finns en hög risk att ett barn ska utsättas för exempelvis sexuella övergrepp av en förälder får också föras fram så länge bedömningarna motiveras på ett sakligt och opartiskt sätt.

7.6.2 Förordnande eller entledigande av kontaktperson

JO beslut 3159-1999 om att ett entledigande av kontaktperson utgör myndighetsutövning mot den som är part i ärendet

JO beslut dnr 2969-2017: JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om en socialnämnds skyldighet att utan dröjsmål verkställa beslut om umgängesstöd (se bl.a. JO:s beslut i ärende med dnr 3428-2016 och JO:s beslut i ärende med dnr 4036-2017). Det är av grundläggande betydelse att det som en domstol har bestämt följs av den myndighet som ska verkställa beslutet.

7.6.3 Omhändertagande av barn enligt LVU

Bakomliggande lagstiftning finns i:

- socialtjänstlagen (2025:400), SoL
- lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

När barn och unga inte kan få behövlig vård på frivillig väg, kan ett omhändertagande enligt LVU bli aktuellt. Sådana omhändertaganden utgör myndighetsutövning. Socialnämnden kan under vissa omständigheter besluta om omedelbart omhändertagande. I särskilt brådskande fall kan även nämndens ordförande fatta beslut (6 § LVU).

Det slutliga beslutet prövas alltid av förvaltningsrätten och kan överklagas. Påståenden från en enskild om brister eller felaktigheter i socialnämndens beslutsunderlag kan därför läggas fram vid en sådan domstolsprövning. Har förvaltningsrätten beslutat om LVU får det anses tala emot att några avgörande brister eller felaktigheter skulle ha förekommit i socialnämndens underlag. En prövning av tjänstefelsanmälan som gäller socialnämndens agerande får dock göras utifrån vad bristerna konkret påstås ha bestått i.

Borås tingsrätt, mål B 1059-13 (dom för tjänstefel): Två fosterbarn flyttades från sitt familjehem med omedelbar verkan. Misstankarna om att barnen for illa i familjehemmet hade inte utretts tillräckligt. Dessutom informerades inte familjehemmet eller barnen om flytten i förväg. En socialsekreterare, enhetschefen för socialnämnden och en politiker dömdes för tjänstefel för brister gällande dokumentation och utredning i ärendet. Domen överklagades men prövningstillstånd beviljades inte.

Göta hovrätt, mål B 233-15 (ogillat åtal för tjänstefel, ringa brott): Ett treårigt barn hämtades och fördes till jourhem pga. LVU-beslut, trots att kammarrättens dom hade överklagats och det saknades beslut om omedelbar verkställighet. Flickan vistades felaktigt i jourhemmet under fem dagar.

Den ansvarige socialsekreteraren konstaterades ha vidtagit de kontroller han kände till och avvaktat med ingripande utifrån de fullföljdsregler han kände till (tre veckor från beslut medan här gällde tre veckor från delgivning); dock utan att kontrollera med kammarrätten om överklagande hade kommit in. Tillgängliga handböcker innehöll då ingen tydlig anvisning om hur laga kraft skulle kontrolleras och socialsekreterarens överordnade hade inte gett några instruktioner om att kontakta kammarrätten.

Socialsekreteraren ansågs ha varit oaktsam genom att inte ta del av överklagandehänvisningen och vad den innebar. Trots den allvarliga konsekvensen att barnet tillfälligt skilts från föräldern bedömdes gärningen som ringa brott. Därvid beaktades att rutinerna på arbetsplatsen bedömdes bristfälliga.

Själva beslutet att bereda vård utgör alltså myndighetsutövning. Däremot kan brister i omvårdnaden under tiden som LVU bereds den unge oftast inte anses innehålla något moment av myndighetsutövning.

7.6.4 Hämtning av fel barn – åsidosättande av en oregerad norm

Göta hovrätt, mål B 3289-21 (dom för tjänstefel): Socialsekreterare skulle hämta barn i skola och hjälpa till med transport av barnet till ett

polisförhör. Identiteten kontrollerades emellertid inte tillräckligt noga och fel barn hämtades. Handlandet utgör myndighetsutövning och är en ingripande åtgärd varför det ställs höga krav på den som utövar myndigheten. Det var ett kort händelseförlopp som inte ledde till att barnet tog skada men det fanns en påtaglig risk för skada eller annan olägenhet. Inga checklistor eller skriftliga rutiner fanns för situationen vilket inte påverkade bedömningen.

7.6.5 Omhändertagande enligt LVM

Bakomliggande lagstiftning finns i:

- lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Information kan även hämtas från Socialstyrelsens handlägningsstöd *LVM – handbok för socialtjänsten* och *LVM i hälso- och sjukvården. Handbok för hälso- och sjukvårdens tillämpning av lagen om vård av missbrukare i vissa fall*.

Beslut enligt lagen om vård av missbrukare är, liksom övrig tvångsvård, myndighetsutövning mot den enskilda. Lagstiftningen innebär både en skyldighet att se till att vården upphör när det inte längre finns skäl för den men även ett ansvar att använda lagstiftningen när det finns skäl för det.

Göta hovrätt, mål B 2299-19 (dom för tjänstefel efter felaktigt LVM-omhändertagande): Sektionschef vid socialtjänsten föredrog ärende om LVM för ordförande i socialnämnden. Ärendet gällde en gravid kvinna med narkotikamissbruk. Ordföranden beslutade utifrån uppgifterna ett omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM. Omhändertagandet fastställdes av förvaltningsrätten. Under processen framkom att drogtestet lästs av felaktigt. Beslutet grundades på ett blandmissbruk, men testet visade enbart THC. Omhändertagandet kvarstod även sedan detta framkommit.

Åtalet gällde grovt tjänstefel. Sektionschefen dömdes för tjänstefel. Det felaktiga omhändertagandet hade pågått i tolv dagar.

RH 2011:27 (dom för tjänstefel, för sent LVM-ingripande): Ansvar för tjänstefel för en chef inom socialtjänsten som, vid tillämpning av LVM, för sent inlett utredning och för sent vidtagit åtgärder för ett omedelbart omhändertagande av en man med tungt narkotikamissbruk.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål B 3360-20 (dom för tjänstefel efter utskrivning från LVM): En kvinna var tvångsomhändertagen med stöd av LVM. Kvinnan hade avvikit från en tillfällig vårdplats utanför behandlingshemmet varvid vården i annan form upphörde. Det konstaterades då att hon återfallit i missbruk efter att ha avvikit från vårdplatsen.

Efter att kvinnan läkarundersökts vid psykiatriska akutmottagningen skrev verksamhetschefen för LVM-hemmet ut henne från fortsatt LVM-vård, endast några dagar efter återfallet i missbruk. Hon transporterades åter till psykiatriska akutmottagningen som konstaterade att det

inte fanns förutsättningar för tvångsvård. Dagen efter att hon skrivits ut från LVM-hemmet omhändertogs hon enligt LOB och avled senare i arresten till följd av läkemedelsförgiftning med metadon.

Verksamhetschefen ansågs av hovrätten ha haft mycket små möjligheter att under rådande omständigheter besluta om vårdens upphörande. Verksamhetschefen hävdade att information hade lämnats honom om att psykiatrien ställt krav på LVM-vårdens upphörande för att beslut om LPT skulle kunna komma ifråga.

Detta stämde dock inte med regelverket eller interna riktlinjer och hovrätten ansåg att det funnits skäl att mycket starkare ifrågasätta ett sådant framfört krav eller bortse från det och låta LVM-beslutet fortsätta gälla. Hans beslut innebar också en reell risk för att kvinnan skulle stå helt utan vård, om något beslut om LPT inte skulle meddelas.

Gärningen ansågs vid en samlad bedömning inte som ringa. Därvid beaktades de höga krav på en rättssäker handläggning som måste ställas inom missbruksvården, verksamhetschefens befogenheter, erfarenhet och kunskaper samt den påtagliga risken för skada.

7.7 Kriminalvården

7.7.1 Våldssituationer

Kriminalvårdare har ingen särskilt reglerad generell rätt till våldsanvändning för att genomföra en tjänsteåtgärd på det sätt som gäller för t.ex. en polisman. Den allmänna nödvärnsbestämmelsen i 24 kap. 1 § BrB kan däremot tillämpas om förutsättningarna är uppfyllda.

Därutöver ger en specialbestämmelse i 24 kap. 2 § BrB särskild rätt till våldsanvändning för tjänstemän inom kriminalvården. Det våld får brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att en rymning ska hindras eller ordningen upprätthållas med avseende på en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt, häktad, anhållen eller annars berövad friheten.

Stockholms TR, mål B 5199-20 (ogillat åtal för tjänstefel): Kriminalvårdare har, vid intag till häktet av en gripen person för tillnyktring, orsakat den gripne skada i samband med ett s.k. kontrollgrepp genom att trycka honom mot en bänk. Skadan bestod av en näsfraktur. Vid ingripandet deltog ytterligare två kollegor till den åtalade. Våldsanvändningen bedömdes försvarlig i situationen bland annat då den gripne uppträtt aggressivt.

7.7.2 Brister i tillsyn

Tillsynen kan gälla personer som är frihetsberövade med stöd av rättegångsbalkens regler eller personer som är föremål för omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Föreskrifter finns vid omhändertagande till skydd för den intagnes säkerhet,

RPSFS 2000:57, FAP 023-1. Brister i tillsyn som resulterar i tillbud eller rymning kan också komma att bedömas som tjänstefel beroende på situationen.

Svea hovrätt, mål B 1488-19 (dom för tjänstefel): Avdelningschef för häkte åtalades för vållande till annans död alternativt tjänstefel. En intagen med psykisk ohälsa avled av vätskebrist. Avdelningschefen bedömdes ha haft en garantställning och varit oaktsam som inte beslutat om undersökning av vårdpersonal.

Göta hovrätt, mål B 2034-19 (dom för tjänstefel): En häktad person rymde i samband med ett oplanerat stopp vid kriminalvårdstransport. Transportledaren dömdes för tjänstefel genom att ha inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att vidmakthålla frihetsberövandet.

Värmlands tingsrätt, mål B 151-19 (dom för tjänstefel): En person intagen med stöd av LOB avled i arrestens lokaler. De ansvariga kriminalvårdarna ansågs ha åsidosatt vad som gällde för uppgiften genom att inte utföra tillsyn i föreskriven ordning.

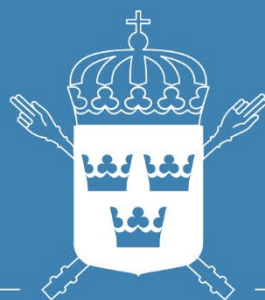
7.7.3 Övriga säkerhetsbrister

NJA 2008 s. 567 (dom för tjänstefel): Kriminalvårdare på anstalt har dömts för tjänstefel på grund av underlåtenhet att vidarebefordra relevant information till överordnade i samband med rymning.

RH 2003:45 (dom för tjänstefel): En vårdare på ett häkte har på begäran av en intagen, som varit underkastad restriktioner, ringt ett telefonsamtal till en person som skulle vittna i en rättegång mot den intagne. Vårdaren presenterade sig vid samtalet, frågade efter en annan person och uppgav att det var den intagne som undrade.

Trots att det endast gällde ett telefonsamtal och trots att någon direkt skada inte uppstått ansåg hovrätten att gärningen inte kunde bedömas som ett ringa brott, bland annat eftersom vårdaren kände till innebörden av restriktioner och ansågs ha agerat med uppsåt.

Strafföreläggande har utfärdats för tjänstefel under tiden 2019–2020 där produktionsledare vid anstalt har fört in och lämnat föremål till intagna, däribland sim-kort och behållare för att manipulera urinprov.



ÅKLAGARMYNDIGHETEN