

HFD 2020 ref. 28

Fråga om ett vitesföreläggande har varit tillräckligt preciserat.

26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 28 maj 2020 följande dom (mål nr 1593-19).

Bakgrund

1. Inom skolväsendet måste en huvudman, dvs. den som har ansvaret för verksamheten, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla den utbildning som bedrivs (systematiskt kvalitetsarbete) samt dokumentera detta arbete. Om det vid uppföljning kommer fram att det finns brister i verksamheten är huvudmannen skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de nationella mål som finns för den aktuella utbildningen uppnås.

2. Lagstiftningen avseende det systematiska kvalitetsarbetet är allmänt hållen. Skolverket – som bl.a. har till uppgift att styra, stödja, följa upp och utvärdera skolors arbete för att förbättra kvaliteten och resultaten i verksamheterna – har gett ut allmänna råd och andra rekommendationer avseende det systematiska kvalitetsarbetet, men har inte bemyndigats att komplettera lagstiftningen med föreskrifter som närmare reglerar hur kvalitetsarbetet ska bedrivas.

3. Tillsynen över skolväsendet utövas inte av Skolverket utan den uppgiften ligger i stället på Statens skolinspektion. Skolinspektionen får förelägga en huvudman vid vite att fullgöra de uppgifter som åligger denne, bl.a. avseende det systematiska kvalitetsarbetet.

4. Frösunda Omsorg AB bedriver grundsärskola och gymnasiesärskola vid två skolor. Vid en av skolorna bedrivs även fritidshem. Efter att ha inlett ett tillsynsärende avseende verksamheterna och funnit brister i det systematiska kvalitetsarbetet beslutade Skolinspektionen under 2016 att förelägga bolaget att avhjälpa bristerna.

5. Vid en uppföljning av föreläggandet i maj 2017 ansåg Skolinspektionen att bristerna inte hade åtgärdats. Skolinspektionen beslutade därför att förelägga Frösunda Omsorg vid vite om 1 000 000 kr att senast den 16 oktober 2017 vidta, såvitt nu är i fråga, åtgärder formulerade i fem strecksatser enligt följande.

6. Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för grundsärskola, gymnasiesärskola och fritidshem, dvs.

- följa upp resultat och måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen som finns för respektive verksamhet,

- utifrån uppföljningen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen,
- utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och besluta om utvecklingsåtgärder som ska genomföras,
- planera och genomföra de beslutade utvecklingsåtgärderna, och
- dokumentera det systematiska kvalitetsarbetet.

7. I föreläggandet motiverade Skolinspektionen varför myndigheten ansåg att de tidigare påtalade bristerna inte var åtgärdade genom att bl.a. beskriva vad som kommit fram under tillsynen och koppla detta till olika förarbetsuttalanden angående behovet av ett systematiskt kvalitetsarbete.

8. Skolinspektionen ansökte i december 2017 hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att förvaltningsrätten skulle döma ut ett vite om 750 000 kr. Som grund för ansökan anförde Skolinspektionen att Frösunda Omsorg inte hade åtgärdat samtliga påtalade brister.

9. Förvaltningsrätten avslog ansökan med motiveringen att det inte i föreläggandet tillräckligt precist angavs vilka åtgärder som Frösunda Omsorg förväntades vidta. Av samma skäl avslog Kammarrätten i Stockholm Skolinspektionens överklagade dit.

Yrkanden m.m.

10. *Statens skolinspektion* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens dom, ska bifalla Skolinspektionens ansökan och förplikta Frösunda Omsorg att betala ett vite om 750 000 kr samt anför följande.

11. I ett föreläggande ska anges de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser är nödvändiga för att avhjälpa konstaterade brister. Det betonas i förarbetena till lagstiftningen att angivna åtgärder endast är en rekommendation till hjälp för huvudmannen och att inget hindrar att huvudmannen väljer andra sätt att avhjälpa brister, om detta är möjligt (prop. 2009/10:165 s. 898).

12. För att kunna utveckla utbildningen krävs att huvudmannen genom en uppföljning av bl.a. resultat och måluppfyllelse analyserar vilka förbättringsåtgärder som behövs för att utbildningen ska utvecklas för eleverna och leda till en ökad måluppfyllelse. Detta innebär att huvudmannen behöver kunna redogöra för stegen i kvalitetsarbetet för att Skolinspektionen ska kunna bedöma om lagens krav är uppfyllda. Skolinspektionen tar dock inte ställning till om huvudmannen har dragit ”rätt” slutsatser i sin analys eller beslutat om ”rätt” utvecklingsåtgärder utifrån analysen.

13. I det aktuella föreläggandet anges de olika åtgärder som måste vidtas inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete, dvs. uppföljning, analys, identifiering av utvecklingsåtgärder, planering och genomförande av utvecklingsåtgärder samt en dokumentation av arbetet. Det finns olika sätt att göra detta och alla tänkbara

tillvägagångssätt kan inte anges i ett föreläggande. I föreläggandet beskrivs dock tydligt och precist de olika steg och åtgärder som ett kvalitetsarbete måste innehålla. Därutöver framgår tydligt av motiveringen till varje brist vad bristerna består i och vad huvudmannen därmed behöver följa upp och analysera.

14. *Frösunda Omsorg AB* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Lagstiftningen på skolområdet är av ramlagskaraktär och regleringen kompletteras inte med närmare föreskrifter om hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. När författningsregleringen är allmänt formulerad bör kraven på tydlighet i ett vitesföreläggande skärpas. Det framgår emellertid inte av föreläggandet vad Skolinspektionen faktiskt kräver i form av åtgärder för att bolaget ska undgå att vitet döms ut. Vad myndigheten förväntar sig har i stället kommit fram under den tillsyn som alltjämt pågår.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

15. Frågan i målet är hur preciserat ett vitesföreläggande om att åtgärda brister i en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete måste vara för att det ska kunna ligga till grund för utdömmande av vitet.

Rättslig reglering m.m.

16. Av 4 kap. 3 § skollagen (2010:800) framgår att varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. I 5 § anges att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Enligt 6 § ska det systematiska kvalitetsarbetet dokumenteras.

17. I 7 § föreskrivs att om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

18. Enligt 26 kap. 10 § första stycket får en tillsynsmyndighet förelägga en huvudman som enligt lagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Av andra stycket framgår att ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Ett föreläggande får enligt 27 § första stycket förenas med vite.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

19. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att vitesföreläggandet är lagligen grundat, att föreläggandet har delgetts Frösunda Omsorg och att det har fått laga kraft. Det har inte kommit fram att bolaget saknat faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet, eller att ändamålet med vitet skulle ha förlorat sin betydelse. Målet gäller således enbart frågan om föreläggandet har getts en tillräckligt preciserad utformning för att vitet ska kunna dömas ut.

Utformningen av vitesförelägganden

20. En myndighet måste ha uttryckligt författningsstöd för att besluta om vitesföreläggande och ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något får enbart avse sådana åligganden som följer av den aktuella lagstiftningen med tillhörande föreskrifter (se t.ex. HFD 2016 ref. 46).

21. Utgångspunkten vid en prövning av om ett vitesföreläggande är tillräckligt preciserat är att den som föreläggandet riktar sig till – för att följa föreläggandet och därmed undgå att vitet döms ut – måste vidta just de åtgärder som anges i föreläggandet. Föreläggandets adressat har ingen valrätt avseende vilka åtgärder som ska vidtas och får alltså inte välja andra sätt att nå det eftersträvade resultatet än genom de åtgärder som anges i föreläggandet. En annan sak är att det ofta saknas anledning att begära att ett vite ska dömas ut om adressaten uppnått det avsedda resultatet på annat sätt än genom de åtgärder som anges i föreläggandet.

22. En tillsynsmyndighet får alltså inte begränsa sitt ansvar till att konstatera att det finns brister i ett visst avseende och sedan överlämna till föreläggandets adressat att avgöra vilka åtgärder som krävs för att kraven i den aktuella regleringen ska uppfyllas. Adressaten kan då komma att försättas i situationen att behöva vidta den ena åtgärden efter den andra utan att säkert kunna avgöra om åtgärden innebär att föreläggandet följs eller inte.

23. Den som ett föreläggande riktar sig till måste i stället få tydliga uppgifter om vad denne ska göra eller underlåta för att följa föreläggandet. Denna information måste i allt väsentligt framgå av själva föreläggandet. Det finns endast ett begränsat utrymme att tolka föreläggandet mot bakgrund av vad som förekommit vid olika kontakter mellan myndigheten och vitesföreläggandets adressat (se t.ex. RÅ 1990 ref. 39 och RÅ 1994 ref. 29).

24. Kravet på tydlighet har ofta uttryckts så, att den som ett föreläggande riktar sig till måste få helt klart för sig vad som fordras för att det fastställda vitesbeloppet inte ska dömas ut. Vitet måste

således vara knutet till en klart definierad prestation eller underlåtenhet (se t.ex. RÅ 1990 ref. 39, RÅ 1993 ref. 41 och RÅ 1994 ref. 29, jfr HFD 2017 ref. 21).

25. Att ett vitesföreläggande är tydligt formulerat är inte bara en förutsättning för att adressaten ska kunna avgöra vad myndigheten kräver. Det är också en förutsättning för att en domstol, om beslutet om föreläggande överklagas, ska kunna avgöra om föreläggandet är förenligt med den aktuella lagstiftningen. Om det är fråga om att döma ut ett vite ska domstolen vidare pröva om och i så fall i vilken utsträckning den som föreläggandet riktar sig till har följt detta. Även denna prövning förutsätter att det framgår vad myndighetens krav närmare bestämt avser.

26. Av det ovan sagda följer att ett vitesföreläggande i princip inte får utformas på ett sådant sätt att det endast upprepar den aktuella regleringens lydelse. För att ett så utformat föreläggande ska tillgodose kravet på precision fordras att bestämmelserna är så precisa att det inte kan råda något tvivel om vilka åtgärder som ska vidtas eller underlåtas i det enskilda fallet. Normalt får inte heller ett föreläggande utformas så att det endast anger vilket resultat som ska uppnås. I stället måste tydligt anges vilka konkreta åtgärder som adressaten ska vidta (jfr RÅ 1994 ref. 29).

27. Det ställs alltså långtgående krav på att det av ett föreläggande ska framgå vad som krävs av adressaten. I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur den aktuella författningsregleringen är utformad.

28. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Eftersom ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse sådana åligganden som följer av den aktuella författningsregleringen, saknar myndigheten i en sådan situation möjlighet att i ett föreläggande formulera tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. En annan ordning skulle innebära att en allmänt hållen författningsreglering möjliggjorde för myndigheten att – inom ramen för den aktuella regleringens syften – i princip besluta om vilka åtgärder som helst.

Bedömningen i detta fall

29. Av skollagen följer att en huvudman ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser för att leda och styra verksamheten i syfte att nå förbättringar inom denna. Däremot saknas regler om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och vad som mer konkret krävs av en huvudman i detta avseende. Inte heller finns det några myndighetsföreskrifter som reglerar en huvudmans åligganden.

30. Skolinspektionen har funnit brister när det gäller innehållet i och kvaliteten på Frösunda Omsorgs systematiska kvalitetsarbete. Bolaget har därför förelagts att bl.a. följa upp verksamheternas resultat och måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen och att utifrån uppföljningen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen samt att med utgångspunkt från denna analys identifiera utvecklingsområden och besluta om åtgärder.

31. Ett sådant föreläggande innebär, enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening, inte något annat än att Frösunda Omsorg åläggs att uppfylla de krav som ställs i skollagen avseende det systematiska kvalitetsarbetet. Den aktuella regleringen är emellertid inte utformad på ett sådant sätt att ett föreläggande som i princip endast återger lagbestämmelserna kan anses tillgodose kravet på tydlighet. Inte heller kan de i föreläggandet kompletterande motiveringarna till varje brist anses ge föreläggandet tillräcklig konkretion.

32. Då det i vitesföreläggandet inte tillräckligt preciserat anges vilka åtgärder som Frösunda Omsorg ska vidta saknas förutsättningar för att döma ut det förelagda vitet. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Bull, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Fredrik Vogel.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-08-27, Mellstrand):

Förvaltningsrättens bedömning

Det ankommer på förvaltningsrätten att ta ställning till om vitesföreläggandet är lagligen grundat. Enligt förvaltningsrättens mening är föreläggandet grundat på bestämmelserna 4 kap. 3, 6 och 7 §§ i skollagen. De aktuella bestämmelserna i skollagen kan ligga till grund för ett vitesföreläggande och det i målet aktuella föreläggandet är således lagligen grundat. Förvaltningsrätten övergår därför till frågan om vitesföreläggandet är tillräckligt tydligt och precist.

Enligt förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 547) är det ett viktigt rättssäkerhetskrav att huvudmannen ges möjlighet att rätta till brister i verksamheten och att tillsynsmyndigheten på ett tydligt sätt anger vilka åtgärder som förväntas av huvudmannen när brister i verksamheten

konstateras. Det är således angeläget att huvudmannen vet vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att kraven i föreläggandet ska uppfyllas (s. 898).

[text här utelämnad]

Förvaltningsrätten anser att föreläggandet är allmänt hållet och att det saknar närmare anvisningar om vilka konkreta åtgärder bolaget förväntas vidta. Det förhållandet att skolinspektionen vid tidigare tillfällen påtalat brister i bolagets kvalitetsarbete föranleder inte en annan bedömning i och med det begränsade utrymmet för att beakta vad som tidigare förekommit i ett ärende. Skolinspektionens ansökan ska därför avslås.

– Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Kammarrätten i Stockholm (2019-02-22, *Schultzberg, Berendt och Johansson*):

[text här utelämnad]

Kammarrätten konstaterar att föreläggandet inte innebär något annat än att bolaget ska uppfylla sina skyldigheter som huvudman avseende systematiskt kvalitetsarbete. Föreläggandet har visserligen konkretiserats genom fem punkter samt genom de brister som tas upp under Skolinspektionens motivering. Det framgår dock inte klart om samtliga brister eller enbart vissa av dem måste avhjälpas för att bolaget ska undgå att träffas av vitet. Kriterierna är inte mätbara på sådant sätt att det med säkerhet går att avgöra när föreläggandet har efterkommit. Exempelvis går det inte att utläsa när en analys är tillräcklig för att undgå vite. Vidare måste utrymmet att tolka föreläggandet mot bakgrund av beslutsunderlaget och vad som tidigare förekommit anses begränsat.

Sammanfattningsvis uppfyller Skolinspektionens vitesföreläggande inte det krav på tydlighet som måste kunna ställas på ett sådant föreläggande för att kunna ligga till grund för utdömande av vite. Överklagandet ska därför avslås.

Vid denna utgång saknas anledning att pröva om bolaget har efterkommit vitesföreläggandet eller om vitesbeloppet är skäligt.

– Kammarrätten avslår överklagandet.