



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4429-22
4430-22

meddelad i Stockholm den 10 januari 2024

KLAGANDE

Malmö kommun
205 80 Malmö

MOTPARTER

- AA
- BB

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 21 juni 2022 i mål nr 1606-22 och 1607-22

SAKEN

Utdömmande av vite

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. Myndigheter kan förelägga enskilda att vidta en åtgärd eller underlåta att göra något. Sådana förelägganden får i regel förenas med vite.
2. Ett vitesföreläggande får överklagas i den ordning som föreskrivs i den aktuella regleringen, normalt till allmän förvaltningsdomstol. Om den enskilde inte följer ett vitesföreläggande kan myndigheten ansöka hos domstol om att vitet ska dömas ut. Prövningen av själva föreläggandet respektive av frågan om vitet ska dömas ut sker alltså i två olika processer.
3. Som utgångspunkt är den enskilde inte skyldig att följa ett vitesföreläggande förrän det har fått laga kraft. Vissa vitesförelägganden gäller dock omedelbart. Den enskilde måste då rätta sig efter föreläggandet redan innan det har fått laga kraft och riskerar att drabbas av en vitespåföljd om så inte sker. Den fråga som Högsta förvaltningsdomstolen nu ska ta ställning till är om vitet enligt ett omedelbart gällande föreläggande också ska få dömas ut innan föreläggandet har fått laga kraft.
4. Grundskolenämnden i Malmö kommun beslutade i juni 2021 att vid s.k. löpande vite förelägga AA och BB att se till att deras två söner fullgjorde sin skolplikt från och med höstterminens start den 17 augusti 2021. För varje skoldag som föreläggandena inte följdes bestämdes visst vitesbelopp för respektive förälder och elev. I vitesföreläggandena angavs att de gällde omedelbart även om de överklagades.
5. AA och BB överklagade vitesföreläggandena utan framgång i vare sig förvaltningsrätt eller kammarrätt. Högsta förvaltningsdomstolen beslutade i november 2022 att inte meddela prövningstillstånd och föreläggandena fick då laga kraft.

6. Innan dess att domstolsprövningen av vitesföreläggandena hade avslutats ansökte kommunen hos Förvaltningsrätten i Malmö om att vite skulle dömas ut för perioden 25 augusti–27 september 2021, eftersom vårdnadshavarna inte hade sett till att barnen fullgjort sin skolplikt. Förvaltningsrätten biföll kommunens ansökningar. Domstolen bedömde alltså att vitena kunde dömas ut trots att föreläggandena inte hade fått laga kraft.
7. AA och BB överklagade till Kammarrätten i Göteborg, som upphävde förvaltningsrättens dom och avslog kommunens ansökningar om utdömmande av vite. Kammarrätten motiverade sitt avgörande med att föreläggandena ännu inte hade fått laga kraft och att det därmed saknades laglig grund för att döma ut vitena.
8. Efter det att kommunen överklagat kammarrättens avgörande har Högsta förvaltningsdomstolen meddelat prövningstillstånd samt förordnat att målen ska hänskjutas till avgörande av Högsta förvaltningsdomstolen i dess helhet.

YRKANDEN M.M.

9. *Malmö kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens avgörande.
10. AA och BB anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målen

11. Frågan i målen är om ett vite enligt ett vitesföreläggande som gäller omedelbart ska få dömas ut innan föreläggandet har fått laga kraft.

Rättslig reglering m.m.*Viteslagen*

12. Enligt 2 § första stycket lagen (1985:206) om viten (viteslagen) ska ett vitesföreläggande vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.
13. Enligt 4 § första stycket får vite, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, föreläggas som löpande vite. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna.
14. Av 6 § första stycket framgår att frågor om utdömande av viten som huvudregel prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Skollagen

15. I 7 kap. 23 § första stycket skollagen (2010:800) anges att om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Av andra stycket framgår att ett sådant föreläggande får förenas med vite. Enligt tredje stycket gäller ett beslut om föreläggande omedelbart om inte annat beslutas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. I rättsfallet RÅ80 2:53 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att ett vite enligt ett föreläggande som hade beslutats med stöd av föräldrabalken och som gällde omedelbart inte fick dömas ut innan föreläggandet hade fått laga kraft. Rättsfallet har gett upphov till en praxis i underinstanserna som innebär att det på samtliga områden krävs att ett vitesföreläggande som gäller omedelbart har fått laga kraft innan vitet får dömas ut, även om det på senare år har förekommit enstaka avgöranden där laga kraft inte har inväntats. Varken Högsta förvaltningsdomstolen eller Högsta domstolen har efter 1980 års rättsfall uttryckligen prövat frågan (se dock HFD 2020 ref. 28, punkt 19 och NJA 2022 s. 459, punkt 15).
17. I viteslagen finns allmänna bestämmelser om vitesförelägganden och om utdömning av vite. Lagen innehåller dock inte några regler om att ett vitesföreläggande får förordnas att gälla omedelbart eller om när ett vite enligt ett sådant föreläggande tidigast får dömas ut. Bestämmelser av sådant slag hade på ett par områden föreslagits av den utredning som låg till grund för lagstiftningsarbetet (SOU 1982:21) men genomfördes inte i viteslagen. Utgångspunkten i viteslagen är alltså att ett vitesföreläggande inte gäller innan det har fått laga kraft och med det synsättet kan inte heller frågan om att döma ut vitet bli aktuell förrän föreläggandet har fått laga kraft.
18. I speciallagstiftningen finns dock regler om att ett vitesföreläggande ska eller får gälla omedelbart och bestämmelsen i 7 kap. 23 § skollagen är ett exempel på en sådan undantagsregel. Bestämmelser av detta slag har regelmässigt sin grund i att lagstiftaren har ansett det särskilt angeläget att de åtgärder som anges i föreläggandet vidtas omgående. Däremot saknas även i speciallagstiftningen bestämmelser om när ett vite enligt ett sådant föreläggande tidigast får dömas ut.

19. Det som Högsta förvaltningsdomstolen nu ska ta ställning till är om det bör tillåtas att ett vite enligt ett vitesföreläggande som gäller omedelbart döms ut redan innan föreläggandet har fått laga kraft.
20. Ett skäl för att inte invänta laga kraft innan vitet döms ut skulle kunna vara en önskan att stärka vitesinstitutets effektivitet. Det kan antas att incitamentet att följa föreläggandet omedelbart ökar om den enskilde under den tid som en eventuell domstolsprövning av föreläggandet pågår inte endast har viteshotet hängande över sig utan också riskerar att vitet faktiskt döms ut. Vitets funktion som påtryckningsmedel skulle därmed stärkas om det fick dömas ut redan innan föreläggandet har fått laga kraft.
21. Mot detta kan anföras att önskemålet om effektivitet i stor utsträckning tillgodoses redan genom att den som inte rättar sig efter ett vitesföreläggande som gäller omedelbart riskerar en vitespåföljd från och med den första dag som föreläggandet inte följs, även om själva utdömandet av vitet sker först sedan föreläggandet har fått laga kraft.
22. Vitet har straffliknande karaktär och önskemålet om effektivitet måste därmed ställas mot vikten av att värna den enskildes rättssäkerhet. Så länge vitesföreläggandet inte har fått laga kraft kan det ändras eller till och med upphävas efter överklagande av adressaten och det är först sedan det har fått laga kraft som det slutgiltigt står klart vad som åligger denne. Vitets straffliknande karaktär talar starkt emot att utan uttryckligt lagstöd döma ut ett vite innan frågan om den enskildes skyldighet att följa föreläggandet är slutligt avgjord.
23. Högsta förvaltningsdomstolen anser mot denna bakgrund att ett vite enligt ett vitesföreläggande som gäller omedelbart inte ska få dömas ut innan föreläggandet har fått laga kraft.
24. Överklagandet ska därmed avslås.

HÖGSTA
FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

DOM

Mål nr
4429-22
4430-22

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom (skiljaktig),
Henrik Jermsten (skiljaktig), Margit Knutsson, Kristina Ståhl, Thomas Bull,
Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran, Leif Gäverth (tillägg),

HÖGSTA
FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

DOM

Mål nr
4429-22
4430-22

Kristina Svahn Starrsjö (skiljaktig), Ulrik von Essen (skiljaktig),
Mats Anderson, Marie Jönsson, Linda Haggren, Magnus Medin (skiljaktig) och
Martin Nilsson.

Föredragande har varit justitiesekreterarna Sofia Hagström och Robin Ånholm.

TILLÄGG

Justitierådet Leif Gäverth tillägger följande.

1. Utöver de skäl som redovisats till stöd för att ett vitesföreläggande ska ha fått laga kraft innan vitet får dömas ut, finns det enligt min mening ytterligare en aspekt att beakta.
2. Syftet med ett vitesföreläggande är att förmå adressaten att göra, eller underlåta att göra, något. Vitesförelägganden är i allmänhet utfärdade för att tillgodose ett allmänt intresse, ett särskilt skyddsintresse eller för att säkerställa att tredje mans rättigheter inte åsidosätts.
3. För att öka effektiviteten i förfarandet har tillsynsmyndigheter genom specialförfattningar i vissa fall getts möjlighet att besluta att ett vitesföreläggande ska gälla omedelbart, även om det överklagas.
4. För att säkerställa att åtgärder som bedömts som brådskande vidtas och där ansvarig myndighet inte anser sig kunna invänta att ett omedelbart gällande föreläggandet följs eller att det får laga kraft, kan myndigheten i vissa angivna situationer tvångsvis genomföra det som vitesföreläggandet avser. Ett sådant ingripande kan ibland även få ske på vitesadressatens bekostnad. Bestämmelser av detta slag gäller i allmänhet åtgärder för att skydda människors och djurs liv och hälsa samt för att värna om miljön.
5. Exempel på bestämmelser av sådant slag är 26 kap. 17 och 18 §§ jämfört med 26 § miljöbalken, 7 kap. 10 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 11 kap. 38 och 39 §§ plan- och bygglagen (2010:900), 25 § jämfört med 35 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och 11 § lagen (2017:1150) om tillsyn över hundar och katter. Dessutom framgår det av 35 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet får verkställa ett beslut om

ingripande omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det (se även HFD 2021 ref. 41).

6. Om tillsynsmyndigheter inte hade haft möjlighet att i brådsökande och allvarliga fall ingripa på annat sätt när en vitesadressat inte följer föreläggandet, skulle vitesförfarandet i vissa situationer vara alltför ineffektivt med risk för allvarliga konsekvenser för t.ex. tredje man eller miljön.
7. Eftersom tillsynsmyndigheter av lagstiftaren har getts denna möjlighet i de fall detta har ansetts nödvändigt, anser jag att skälen för att inte ändra det rådande rättsläget väger över skälen för att ändra. Härtill kommer att en ändring på det sätt som minoriteten föreslår väcker både principiella och praktiska frågor som det bör ankomma på lagstiftaren att ta ställning till. En sådan förändring bör således inte ske i form av ändrad praxis (jfr HFD 2022 ref. 10).

SKILJAKTIGA

Justitieråden Helena Jäderblom, Henrik Jermsten, Kristina Svahn Starrsjö, Ulrik von Essen och Magnus Medin är skiljaktiga och anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska förklara att den omständigheten att vitesföreläggandena inte hade fått laga kraft inte hindrar att vitena får dömas ut. De anser att kammarrättens avgörande ska upphävas och målen visas åter dit för ny prövning av om vitena ska dömas ut. De anför följande.

1. På förvaltningsrättens område gäller allmänt att ett beslut blir gällande först när det har fått laga kraft. Det är också utgångspunkten avseende vitesförelägganden. Denna huvudregel kan dock frångås genom att det i den aktuella speciallagen föreskrivs att ett beslut ska gälla utan hinder av att det har överklagats. Sådana bestämmelser har regelmässigt sin grund i att det har ansetts särskilt angeläget att de åtgärder som anges i beslutet vidtas omgående, t.ex. av hänsyn till människors eller djurs liv och hälsa, brandrisk eller för att säkerställa att barn ges möjlighet till skolgång. Syftet med sådana föreskrifter är alltså att ett beslut ska verkställas direkt.
2. När ett vitesföreläggande gäller omedelbart måste det enligt vår mening avse beslutet i dess helhet. Således kan inte endast en del av beslutet – skyldigheten att rätta sig efter föreläggandet – gälla omedelbart, medan den del som utgör påtryckningsmedlet, dvs. möjligheten att döma ut vitet, inte gör det. Det är därmed inte en förutsättning att föreläggandet har fått laga kraft för att vitet ska kunna dömas ut. Det förhållandet att utdömandet av vitet prövas i annan ordning än – efter ett eventuellt överklagande – föreläggandet, och de praktiska problem som därvid kan uppkomma, föranleder ingen annan bedömning.
3. I förevarande mål biföll kammarrätten vårdnadshavarnas överklagande med motiveringen att det saknades laglig grund för att döma ut vitena eftersom besluten om vitesföreläggande inte hade fått laga kraft. Med vårt synsätt har

HÖGSTA
FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

DOM

Mål nr
4429-22
4430-22

kammarrätten således gjort fel som har avslagit ansökningarna på den angivna grunden. Vi anser därför att kammarrättens dom ska upphävas och målen visas åter dit för prövning av om övriga förutsättningar föreligger för att döma ut vitena.