

BESLUT

Datum
2025-08-28

Dnr
765-2025

Sid
1 (9)

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Granskning av Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite när en huvudman inte följer ett vitesföreläggande som myndigheten har beslutat

Beslutet i korthet: I december 2024 framkom det i flera radioinslag att Skolinspektionen sällan ansöker om utdömande av vite i de fall myndigheten har beslutat att förelägga en skolhuvudman vid vite att åtgärda brister. Mot bakgrund av dessa uppgifter samt statistik från Skolinspektionens webbplats beslutade chefsJO att utreda frågan. Handlingar i ett antal ärenden hämtades in och granskades.

ChefsJO finner inte skäl att rikta någon kritik mot Skolinspektionen vad gäller användningen av möjligheten att ansöka om utdömande av vite i de granskade ärendena. Samtidigt framhåller han att det är angeläget att Skolinspektionen använder sig av hela den palett av sanktioner som står till buds genom skollagens reglering. Häri ingår som en viktig del möjligheten att utfärda vitesförelägganden och att konsekvent ansöka om utdömande av vite i situationer då huvudmannen inte har följt ett vitesföreläggande, förutsatt att myndigheten bedömer att det i övrigt finns förutsättningar för att ansöka. ChefsJO ser vissa risker om Skolinspektionen inte ansöker om utdömande av vite i de fall ett vitesföreläggande inte följs. En sådan risk är att skolhuvudmäns incitament att följa ett vitesföreläggande kan minska om de har intrycket av att Skolinspektionen endast i mycket liten utsträckning fullföljer ett viteshot genom att ansöka om vitets utdömande. I förlängningen kan detta leda till att förtroendet för Skolinspektionens tillsynsarbete minskar.

Bakgrund

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) utövar tillsyn över skolor och vissa andra utbildningsverksamheter. Myndighetens uppdrag är bl.a. att se till att skolhuvudmän bedriver sina verksamheter enligt gällande regler. Om en verksamhet inte uppfyller de krav som gäller kan Skolinspektionen förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande får förenas med vite och i vissa fall är det obligatoriskt att förena föreläggandet med vite. För det fall att ett vitesföreläggande inte följs kan Skolinspektionen ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att vitet ska dömas ut.

I december 2024 framkom det i flera nyhetsinslag i Sveriges Radio att Skolinspektionen sällan ansöker om utdömande av vite i de fall myndigheten har beslutat att förelägga en huvudman vid vite att åtgärda brister i sin

verksamhet. Vid en kontroll av uppgifter på Skolinspektionens webbplats framkom att myndigheten inte hade ansökt om utdömande av vite i något fall under åren 2021–2023. När det gällde 2024 hade Skolinspektionen ansökt om utdömande av vite i två fall. Vidare framgick det att myndigheten under 2021–2023 hade beslutat om vitesföreläggande i 37 fall.¹

Beslut om initiativ

Mot bakgrund av uppgifterna i nyhetsinslagen och informationen på Skolinspektionens webbplats beslutade jag den 24 januari 2025 att inleda detta initiativärende. Syftet var att utreda Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite när en huvudman inte följer ett vitesföreläggande som myndigheten har beslutat med stöd av bestämmelserna i 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen.

Utredning

JO:s begäran om yttrande

JO begärde att Skolinspektionen – för vart och ett av de ärenden där myndigheten hade beslutat om vitesföreläggande under perioden den 1 juli 2020 till den 31 december 2023 – skulle redogöra för om myndigheten hade ansökt hos domstol om utdömande av vite eller inte. För det fall att Skolinspektionen inte hade ansökt om utdömande av vite skulle myndigheten i varje enskilt fall redogöra för anledningen till varför det inte hade skett.

Skolinspektionen ombads att bifoga samtliga vitesförelägganden som hade beslutats under den ovan angivna tidsperioden. I förekommande fall skulle myndigheten även bifoga det svar som huvudmannen gett in till myndigheten.

Skolinspektionens svar till JO

Skolinspektionen yttrade sig den 19 mars 2025 och bifogade de handlingar som JO hade begärt. Myndigheten bifogade även de uppföljningsbeslut som hade meddelats avseende vitesföreläggandena. Av handlingarna framgick att Skolinspektionen under den aktuella perioden hade beslutat om vitesförelägganden i 37 fall.

Skolinspektionen lämnade en redogörelse för vart och ett av de aktuella ärendena. Därutöver anförde myndigheten i huvudsak följande.

¹ Vid kontroll av uppgifter på Skolinspektionens webbplats den 26 augusti 2025 framgick att myndigheten under 2021 beslutat om vitesföreläggande i 5 fall, under 2022 i 10 fall och under 2023 i 22 fall. Under 2024 har myndigheten beslutat om vitesföreläggande i 25 fall.

Allmänt om Skolinspektionens tillsynsverksamhet och Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) praxis

Tillsynen är en del av Skolinspektionens kärnverksamhet och den genomförs på flera olika sätt. En tillsyn kan resultera i flera olika ingripanden. Ofta kräver arbetet en utredning på plats i skolan med lektionsobservationer och intervjuer. Detta är också fallet med uppföljningar av vitesförelägganden, där huvudmannens redovisning behöver kompletteras med ett besök för att kunna avgöra om föreläggandet har följts eller inte.

Om det vid uppföljningen av ett vitesföreläggande framgår att huvudmannen inte har följt föreläggandet kan Skolinspektionen ansöka om att vitet ska dömas ut. De senaste åren har myndigheten gjort en hel del förändringar i tillsynen med anledning av en dom som HFD meddelade i maj 2020 (HFD 2020 ref. 28). Förändringarna har bl.a. bestått i att tillsynsutredningarna har fördjupats och att myndighetens beslut om vitesförelägganden skrivs på ett annat sätt än tidigare.

I HFD 2020 ref. 28 tog domstolen ställning till om ett av Skolinspektionen beslutat vitesföreläggande var tillräckligt preciserat. HFD:s bedömning var att föreläggandet inte uppfyllde kraven på att ange tydliga och konkreta åtgärder. Domstolen uttalade bl.a. att ett vitesföreläggande i princip inte får utformas på så sätt att det endast upprepar regleringens lydelse. För att ett föreläggande som är utformat på ett sådant sätt ska tillgodose kravet på precision krävs 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 ett föreläggande inte heller utformas så att det endast anger vilket resultat som ska uppnås. I stället måste det tydligt anges vilka konkreta åtgärder som adressaten ska vidta. I vilken utsträckning det är möjligt för en myndighet att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur regleringen är utformad. HFD konstaterade att om regleringen är allmänt hållen, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med brister.

Efter att HFD hade meddelat sin dom tillsatte Skolinspektionen en projektgrupp som analyserade inom vilka delar av skollagstiftningen som det går att utforma förelägganden som uppfyller kraven i HFD:s praxis. Projektgruppen bedömde att det var möjligt att formulera förelägganden avseende de flesta delar av regleringen, men att det fanns svårigheter inom vissa områden. Projektgruppen bedömde också att Skolinspektionen behövde göra ett flertal förändringar, t.ex. vad gäller sättet att skriva beslut. Vidare bedömde gruppen att myndigheten borde använda vitesförelägganden mer sparsamt och i rätt ärenden samt att myndigheten i större utsträckning borde använda ingripandet anmärkning och avstående från att ingripa. Inom ramen för projektet skickade Skolinspektionen en hemställan till regeringen om att överväga att förtydliga vissa bestämmelser och/eller införa ett bemyndigande i skollagen för att möjliggöra meddelandet av föreskrifter.

Under den period som JO:s granskning omfattar har Skolinspektionen bedrivit ett ständigt pågående arbete med att utveckla sina beslut så att de uppfyller kraven i HFD:s praxis. Arbetet har resulterat i att besluten successivt har blivit mer precisa. Vissa författningsändringar har skett vilket har underlättat arbetet, även om Skolinspektionen fortsatt ser ett behov av kompletterande föreskrifter inom t.ex. systematiskt kvalitetsarbete samt trygghet och studiero.

Före HFD:s dom var Skolinspektionens uppfattning att myndighetens vitesförelägganden uppfyllde kraven på tydlighet och myndighetens ansökningar om utdömande av vite bifölls i regel också av förvaltningsdomstol. Under 2019 ansökte myndigheten t.ex. om utdömande av vite i 22 ärenden. Av dessa bifölls 19, varav i ett fall delvis. Efter HFD:s dom har Skolinspektionens ansökningar i några fall avslagits. Myndighetens beslut om vitesförelägganden har i stort sett inte överklagats efter att myndigheten genomfört sitt utvecklingsarbete och förvaltningsrätten har ännu inte prövat de ansökningar om utdömande av vite som har getts in efter utvecklingsarbetet. Skolinspektionen har därför ännu inte fått någon domstolsprövning av de tydligare och mer precisa åtgärder som numera anges i vitesföreläggandena.

Allmänt om att ansöka om utdömande av vite

I lagen (1985:206) om viten (viteslagen) finns inte något krav på att en myndighet ska ansöka om utdömande av vite, utan myndigheten måste själv göra en bedömning av om en ansökan ska göras eller inte. Av lagkommentaren till bestämmelserna framgår att en faktor som kan ha betydelse är sannolikheten för att förvaltningsrätten skulle bifalla ansökan. Även i andra fall kan det bedömas som olämpligt eller oskäligt att ansöka om utdömande av vitet, t.ex. om adressaten har gjort vissa ansträngningar för att följa föreläggandet. Då blir benägenheten att ansöka om utdömande i allmänhet mindre. Vidare saknas det ofta anledning att begära att ett vite ska dömas ut om adressaten har uppnått resultatet på annat sätt än genom de åtgärder som anges i föreläggandet. (Lavin, Viteslagstiftningen [8 januari 2025, Version 3D, JUNO], kommentaren till 6 §)

Om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse ska vitet inte dömas ut (9 § viteslagen). Vilken praktisk betydelse man tillerkänner regeln beror på om man ser vitet främst som ett straff eller tvångsmedel. Av förarbetena till skollagen framgår att möjligheten att vitesförelägga i första hand syftar till att vara förebyggande. Redan förekomsten av en sådan möjlighet torde i de flesta fall vara ett tillräckligt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att rätta till bristerna (prop. 2009/10:165 s. 550).

Skolinspektionens slutsatser kring handläggningen av de ärenden som omfattas av JO:s granskning

Under den tidsperiod som JO:s granskning avser har Skolinspektionen fattat beslut om vitesföreläggande i 37 fall. Av dessa har myndigheten ansökt om utdömande av vitet i 3 fall. I de resterande ärendena har det funnits olika skäl

till att Skolinspektionen inte har ansökt om utdömande av vite. Nedan följer en redogörelse för dessa skäl.

I tretton ärenden har huvudmannen följt föreläggandet i dess helhet och det har därmed inte funnits skäl för en ansökan. Bland dessa finns det enstaka fall där föreläggandet inte fullt ut har följts vid den i föreläggandet angivna redovisningstidpunkten, men i vart fall innan uppföljningsbeslutet fattats. I sex ärenden har huvudmannen till allra största del följt föreläggandet. Det har därmed haft avsedd effekt som påtryckningsmedel, varför någon ansökan inte har gjorts. Detta är exempel på när myndigheten har gjort en sådan lämplighets- och skälighetsbedömning som myndigheten ska göra när den överväger om en ansökan ska göras eller inte. Skolinspektionens uppfattning är att dessa bedömningar har varit korrekta utifrån omständigheterna i de enskilda fallen och mot bakgrund av det omfattande utvecklingsarbete som Skolinspektionen då genomförde, bl.a. genom att göra föreläggandena tydligare.

I sex fall har Skolinspektionen på grund av allvarliga brister återkallat huvudmännens godkännande helt eller delvis, dvs. myndigheten har använt ett ännu skarpare ingripande. Därutöver har huvudmannen i ett ärende begärt att dess godkännande ska återkallas. I två fall har huvudmännen slutat bedriva verksamheten vid de aktuella skolenheterna. I dessa situationer har vitet inte behövts eftersom det inte har funnits, alternativt inte i närtid skulle finnas, någon verksamhet för huvudmannen att åtgärda brister i.

När det gäller resterande sex ärenden finns det olika förklaringar till varför Skolinspektionen inte har ansökt om utdömande av vitet. I ett ärende hade huvudmannen inlett vissa åtgärder för att avhjälpa bristerna. Skolinspektionen bedömde därutöver att vitesföreläggandet inte innehöll tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder för att en ansökan om utdömande av vitet skulle kunna bifallas. Frågan om föreläggandet innehöll tillräckligt tydliga åtgärder uppkom även i ett annat ärende och innan Skolinspektionen hade tagit ställning till frågan gjordes en ny uppföljning, varvid huvudmannen bedömdes ha vidtagit förelagda åtgärder. I två ärenden gjordes det inte någon uppföljning av vitesföreläggandet och tillsynsärendena avslutades. I det ena fallet berodde det på att huvudmannen inte längre bedrev verksamheten och i det andra fallet begärde huvudmannen att godkännandet skulle återkallas. I ett annat ärende bedömde Skolinspektionen att det saknades tillräckligt underlag för att ansöka om utdömande av vitet eftersom det inte med tillräcklig tydlighet framgick av uppföljningsbeslutet i vilka delar vitesföreläggandet hade följts respektive inte följts. Slutligen bedömde Skolinspektionen i ett ärende att det inte fanns skäl att ansöka om vitets utdömande eftersom en ny uppföljning genomfördes innan ansökan gjordes. Uppföljningen visade att huvudmannen hade följt föreläggandet och avhjälpt bristen.

Skolinspektionens uppfattning är att myndigheten har agerat korrekt i de fall där myndigheten inte har ansökt om utdömande av vite. Som framgår av redogörel-

sen ovan finns det ett flertal skäl till varför myndigheten inte har ansökt. Med hänsyn till HFD- domen och de bedömningar som förvaltningsrätt och kammarrätt har gjort i flera domar därefter – att Skolinspektionens vitesförelägganden inte har uppfyllt kraven på tydlighet och precision – har myndigheten varit angelägen om att inte ansöka om utdömande i de fall det funnits liknande omständigheter som inneburit tveksamheter gällande frågan om ansökan skulle bifallas eller inte. Det ska dock tydliggöras att Skolinspektionen inte har avslutat tillsynen förrän huvudmännen har avhjälpt de brister som myndigheten har uppmärksammat. Myndighetens ingripande har således ändå haft önskad effekt. I vissa fall, där bristerna inte ens efter en tid har åtgärdats, har myndigheten behövt återkalla huvudmännens godkännande.

Rättslig reglering

Skollagen

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om bl.a. tillsyn. Enligt 2 § avses med tillsyn en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Enligt 26 kap. 10 § får en tillsynsmyndighet förelägga en huvudman som 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. Av 27 § samma kapitel framgår att ett föreläggande får förenas med vite. Om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska föreläggandet förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Av 26 kap. 11 § framgår att en tillsynsmyndighet, i stället för att meddela ett föreläggande, får tilldela en huvudman en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelse av vad som gäller för verksamheten.

Enligt 26 kap. 12 § får en tillsynsmyndighet avstå från att ingripa om överträdelsen är ringa (1), den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse (2), eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (3).

I 26 kap. 13–16 §§ regleras tillsynsmyndighetens möjligheter att återkalla ett godkännande. I 16 a–18 §§ finns bestämmelser om verksamhetsförbud, statliga åtgärder för rättelse och tillfälligt förbud att bedriva verksamhet.

Viteslagen

I 2 § viteslagen anges att ett vitesföreläggande ska 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. Vite får inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.

Av 6 § framgår att frågor om utdömande av viten som huvudregel prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet.

I 9 § anges bl.a. att om ändamålet med vitet har förlorat sin betydelse ska vitet inte dömas ut.

Bedömning

Inledning

Vitesinstrumentet utgör ett påtryckningsmedel som syftar till att förmå den som vitesföreläggandet riktar sig mot att åtgärda de brister som tillsynsmyndigheten har konstaterat. När det gäller Skolinspektionens tillsyn finns det – utöver möjligheten att besluta om förelägganden med eller utan vite – även andra typer av ingripanden som kan användas när en huvudman inte bedriver sin verksamhet enligt gällande regler. Av förarbetena framgår att skollagens reglering kring sanktioner har en trappliknande konstruktion, där utgångspunkten ska vara att mildare åtgärder prövas i första hand, men där mer ingripande sanktioner kan tillgripas vid grövre överträdelser (prop. 2009/10:165 s. 546).

Skollagen reglerar således ett relativt brett spann av ingripanden, där tillsynsmyndigheten i varje enskilt fall får bedöma vilken sanktion som är lämplig med hänsyn till bristernas allvarlighetsgrad. Därvid ska proportionalitetsprincipen beaktas, dvs. myndigheten får inte vidta mer ingripande åtgärder än vad som är nödvändigt med hänsyn till omständigheterna (5 § förvaltningslagen).

Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite i de granskade fallen

Skolinspektionen har på ett utförligt sätt redogjort för handläggningen i de 37 fall där myndigheten har beslutat om vitesföreläggande under perioden den 1 juli 2020 till den 31 december 2023. I varje enskilt fall där Skolinspektionen inte har ansökt om utdömande av vitet har myndigheten beskrivit anledningen till detta och vilka överväganden som gjorts. Skolinspektionen har framhållit att den med hjälp av andra tillsynsåtgärder har förmått huvudmännen att vita nödvändiga åtgärder och att tillsynen inte har avslutats förrän de konstaterade bristerna har avhjälpats, alternativt att den har avslutats genom att Skolinspektionen har fattat beslut om återkallelse av huvudmannens godkännande.

Mot bakgrund av den redogörelse som Skolinspektionen har lämnat och de handlingar som granskats, finner jag inte skäl att rikta någon kritik mot myndigheten vad gäller användningen av möjligheten att ansöka om utdömande av vite i de granskade ärendena. Med detta sagt vill jag ändå göra några allmänna uttalanden i frågan.

Allmänna uttalanden om Skolinspektionens användning av möjligheten att ansöka om utdömande av vite

Som framkommit ovan var anledningen till att jag i januari 2025 inledde detta ärende att Skolinspektionen – som tidigare brukade ansöka om utdömande av vite i relativt stor utsträckning – sedan 2020 knappt hade använt den möjligheten över huvud taget. Skolinspektionen har anført att den bakomliggande orsaken till detta är att myndigheten har gjort ett antal omfattande förändringar i sin tillsyn som en följd av den dom som HFD meddelade det året (HFD 2020 ref. 28).

Det är naturligtvis positivt att Skolinspektionen har genomfört ett förändringsarbete med anledning av HFD:s praxis kring utformningen av förelägganden. Samtidigt har det nu gått flera år sedan HFD:s dom meddelades.

Det är angeläget att Skolinspektionen använder sig av hela den palett av sanktioner som står till buds genom skollagens reglering. Häri ingår som en viktig del möjligheten att utfärda vitesförelägganden och att konsekvent ansöka om utdömande av vite i situationer då huvudmannen inte har följt ett vitesföreläggande, förutsatt att myndigheten bedömer att det i övrigt finns förutsättningar för att ansöka.

Statistiken visar att antalet beslut om vitesförelägganden successivt har ökat mellan 2021 och 2024. Jag utgår från att Skolinspektionen även i dag nyttjar sig av möjligheten att utfärda vitesförelägganden och att den formulerar sina förelägganden på ett så tydligt sätt att det inte längre finns skäl att avstå från att ansöka om utdömande av vite på den grunden att ett vitesföreläggande är bristfälligt utformat.

Jag har som sagt inte funnit anledning att kritisera Skolinspektionen för de överväganden som gjorts i de nu granskade ärendena. Dock ser jag vissa allmänna risker om myndigheten inte ansöker om utdömande av vite i de fall ett vitesföreläggande inte har följts.

En sådan risk är att brister i en utbildningsverksamhet, som huvudmannen visserligen avhjälpes efter en tid, möjligen hade åtgärdats i ett tidigare skede om Skolinspektionen hade ansökt om vitets utdömande. I fall då Skolinspektionen inte ansöker om utdömande av vitet kan resultatet bli att myndigheten i slutänden tvingas använda ett skarpare ingripande (t.ex. återkallelse av godkännande) än vad som hade behövts om en ansökan om utdömande hade getts in tidigare i processen. Slutligen finns en risk för att skolhuvudmäns incitament att följa ett vitesföreläggande kan minska om de har intrycket av att Skolinspektionen endast i mycket liten utsträckning fullföljer ett viteshot genom att ansöka om vitets utdömande. I förlängningen kan detta leda till att förtroendet för Skolinspektionens tillsynsarbete minskar.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Emilia Franke har föredragit ärendet och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.