



KLAGANDE

Solna stad

MOTPARTER

1. Ingela Andin
2. Rikard Axelsson
3. Julia Bell
4. Linda Bell
5. Sara Bergenius Gavler
6. Maria-Eva Bernengo
7. Susanne Celper
8. Martin Eliasson
9. Jesper Eriksson
10. Henrik Hallberg
11. Linnea Hedin Barkå
12. Anna Karlheden
13. Hanna Lundström
14. Synnöve Michaeli
15. Maija Mårtensgård
16. Eira Nordström Källström
17. Karina Pettersson
18. Anna Reitberger Marinko
19. Caroline Söderlind
20. Johanna Tedhammar
21. Johan Wallin
22. Cecilia Wangel
23. Stefan Watter
24. Karin Westlund
25. Niclas Åkerström

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 5 juli 2021 i mål nr 28889-20,
se bilaga A

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens dom samt fastställer skolnämndens beslut den 10 december 2020 § 71.

YRKANDEN M.M.

Solna stad yrkar att förvaltningsrättens dom ska undanröjas och skolnämndens beslut fastställas.

Ingela Andin, Sara Bergenius Gavler, Linda Bell, Susanne Celper, Martin Eliasson, Anna Karlheden, Eira Nordström Källström, Caroline Söderlind och Johan Wallin anser att överklagandet ska avslås.

Övriga motparter har förelagts att svara på överklagandet men har inte hörts av.

VAD PARTERNA ANFÖR

Solna stad

Bestämmelsen om hänsyn till barnets bästa ska tillämpas i relation till relevanta bestämmelser i skollagen, däribland bestämmelserna kopplade till kvalitet och inflytande i skolan. Skolnämndens beslut har fattats utifrån att alla kommunens barn har rätt till en utbildning av hög kvalitet. En väl anpassad skolorganisation utifrån befintligt och prognosticerat elevunderlag i kommunen är en avgörande förutsättning för att kunna uppfylla detta mål. Att fatta beslut om en väl anpassad skolorganisation är att ta ansvar för att barnens bästa beaktas i förhållande till deras lagstadgade rätt till en god utbildning. Förvaltningsrätten har genom att hävda att barnets bästa inte har fastställts i frågan om förändringarna begränsat beaktandet av barnens bästa till att enbart gälla de barn som direkt berörs av beslutet. Även barnens bästa måste beaktas för de flertalet befintliga och kommande elever som beslutet gynnar. I den barnkonsekvensanalys som ligger till grund för skolnämndens beslut ingår frågan om barnens bästa som en del av analysen. I analysen anges även att samtliga barn på skolenivå har informerats och

deras åsikter och tankar har samlats in och bemötts. Frågan om barnens bästa ingår som en del av analysen.

Förvaltningsrätten har genom att ställa krav på hur beslutsunderlaget ska utformas och vilka uppgifter som det ska innehålla samt genom att ange att vad som ska bedömas som barnets bästa fastställs gått utöver eller i vart fall utvidgat ramarna för en laglighetsprövning. Förvaltningsrätten går då i det närmaste in på en prövning av lämpligheten av beslutet. I förarbetena har bedömts att en inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, inte skulle innebära några nya åligganden för kommunen och att påverkan på den kommunala självstyrelsen torde vara begränsad. Med hänsyn till att rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s konventionskommittéer såsom barnrättskommittén inte är juridisk bindande saknas det även grund för att kräva en viss metod vid myndigheters beslutsfattande där barns bästa ska beaktas.

Barnkonventionen innehåller allmänt hållna bestämmelser och det framgår inte närmare hur barns bästa ska beaktas. Artikel 3 i barnkonventionen förutsätter inte att barnets bästa ska fastställas utan det avgörande är att det som bedöms vara barnets bästa ska beaktas. Genom att kräva ett fastställande av barnets bästa ställer förvaltningsrätten högre krav på kommunen än vad barnkonventionen gör. Begreppet barnets bästa ska ses som ett tillvägagångssätt för att bedöma och fastställa barnets bästa. Förvaltningsrätten har även behandlat omständigheter som klagandena inte anfört genom rättens krav på att barnets bästa ska fastställas. Det som klagandena har anfört är främst att beslutet strider mot barnets bästa och att barnens rätt att höras inte har beaktats.

Förvaltningsrättens dom ställer krav på att sammanträdesprotokollen med beslut måste innehålla en rubrik med skäl innehållande ett fastställande av barnens bästa eller att själva beslutet måste formuleras så att ett fastställande av barnens bästa ingår i beslutsmeningen. Det är främmande i kommunalt

beslutsfattande att sammanträdesprotokollen ska innehålla motiveringar och bedömningar på detta sätt. I Solna stad är det förvaltningen som skriver tjänsteutlåtande och förslag till beslut och det är sedan nämnden som fattar det faktiska beslutet. Nämnden kan dela eller inte dela förvaltningens bedömning och oavsett detta kunna fatta beslut enligt förvaltningens förslag eller ett helt annat beslut. Som förvaltningsrättens skiljaktige ordförande har anfört i målet är det var och en av de beslutande ledamöterna som har att göra bedömningen om vad som är barnens bästa vid beslutsfattandet. Barnkonventionen kan inte innebära att processen för det kommunala beslutsfattandet ska behöva redigeras.

**Ingela Andin, Sara Bergenius Gavler, Linda Bell, Susanne Celper,
Martin Eliasson, Anna Karlheden, Eira Nordström Källström,
Caroline Söderlind och Johan Wallin**

Solna stads resonemang om att barnets bästa endast behöver beaktas och inte fastställas är en felaktig tolkning av barnkonventionen. För att kunna beakta barnens bästa måste en bedömning eller ett fastställande göras och det måste då finnas ett underlag på vilket en bedömning kan göras. Solna stads underlag innehåller varken genomförandeplan, konsekvensanalys eller redovisning av några utredda alternativ. Solna stad har därmed varken i beslutsunderlaget eller protokollet eller i sitt överklagande av förvaltningsrättens dom visat att staden har fastställt vad barnens bästa är. Det måste kunna ställas krav på beslutsunderlaget där det tydligt framgår vilka barn som berörs samt på vilket sätt och huruvida beslutet är fattat med hänsyn till barnens bästa. Solna stads underlag har varit undermåligt och därmed inte möjligt att göra bedömningar utifrån.

Det har inte funnits någon delaktighet eller insyn i beslutet för de berörda barnen. Istället framstår det som att barnen när de informerades snarast ställdes inför ett redan fastställt faktum. Det har inte funnits möjligheter för barnen att lämna synpunkter förrän efter det att beslutsunderlagets

barnkonsekvensanalys var skriven. Det är tydligt reglerat i barnkonventionen att barnen ska höras och deras åsikter inhämtas i beslutsprocessen. Prövningen av barnets bästa ska ge underlag till beslutet om vilket av alternativa lösningar på ett problem som bäst tar hänsyn till barnets bästa. Att som Solna stad genomföra en barnkonsekvensanalys först när förslaget om nedläggning av skolverksamheterna är framtaget strider mot barnkonventionen.

På grund av det bristfälliga beslutsunderlaget har Solna stad inte kunnat bedöma omfattningen av förslagets konsekvenser. I underlaget saknas en analys rörande hur många barn som kommer att beröras av beslutet och hur lokalerna behöver anpassas utifrån detta. Effekterna har blivit betydligt mer långtgående än vad som tagits upp i barnkonsekvensanalysen. Att Solna stad har underlåtit att undersöka effekterna av beslutet visar att staden inte kunnat fastställa barnets bästa.

Martin Eliasson har även yttrat följande. Som tidigare angivits i förvaltningsrätten har inkomna handlingar raderats av förvaltningschef hos Solna stad innan beslutet fattades. De riskanalyser som var gjorda av verksamheten och som visar på ett stort antal allvarliga risker blev inte beaktade eller kommenterade i beslutet. Inte heller var eleverna delaktiga i framtagandet av riskanalyserna och dessa hanterades inte heller ur ett barnkonsekvensperspektiv. Sammantaget innebär detta att handlingar som visade på allvarliga risker som påverkar en bedömning av barnens bästa inte fanns tillgängliga för nämndens ledamöter vid beslutstillfället.

Linda Bell och Johan Wallin har även yttrat följande. Solna stads överklagande av förvaltningsrättens dom strider mot punkt 2.1.2 i skolnämndens delegationsordning. Där framgår att ett överklagande till förvaltningsrätten ska göras av skolnämndens arbetsutskott. Överklagandet har inte gjorts av arbetsutskottet och har inte heller förankrats där. Överklagandet ska därför avslås på formella grunder.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Det överklagade kommunala beslutet avser ändrade stadieindelningar vid två skolor i kommunen. Förvaltningsrätten har upphävt beslutet med motiveringen att kommunen inte har fastställt vad som är barnens bästa och att beslutet därför strider mot lag.

Har förvaltningsrättens dom överklagats av behörig person?

Linda Bell och Johan Wallin har anfört att Solna stads överklagande av förvaltningsrättens dom inte har gjorts av skolnämndens arbetsutskott eller förankrats där och att överklagandet därför ska avslås på formella grunder.

Kammarrätten gör följande bedömning.

Av 6 kap. 15 § kommunallagen (2017:725) framgår att styrelsen själv eller genom ombud får företräda kommunen eller regionen i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv företräda kommunen eller regionen i målet.

Av handlingarna i målet framgår att kommunstyrelsen utfärdat en rättegångsfullmakt som bemyndigar stadsjuristen eller den han i sitt ställe förordnar att vid Sveriges samtliga under- och överdomstolar anhängiggöra, utföra och bevaka Solna stads talan i samtliga mål och ärenden. En transportfullmakt finns från stadsjuristen till den person som har överklagat förvaltningsrättens dom för Solna stads räkning. Solna stads överklagande ska därför godtas.

Har beslutet kommit till på lagligt sätt?

Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det som anförts om att beslutsunderlaget för det överklagade beslutet har varit undermåligt inte innebär att beslutet strider mot lag.

Har förvaltningsrätten beaktat omständigheter som inte anförts av klagandena?

Solna stad har anfört att förvaltningsrätten har behandlat omständigheter som klagandena inte anfört genom rättens krav på att barnets bästa ska fastställas.

Caroline Söderlind anför i sitt överklagande till förvaltningsrätten att den barnkonsekvensanalys som är gjord av skolnämnden även borde ha presenterat en prövning av barnets bästa, alternativa lösningar, tagit ställning till alternativa lösningar och tydligt redogjort för varför man ändå inte väljer barnens bästa.

Förvaltningsrätten har i skälen för sitt avgörande redogjort för varför domstolen anser att beslutet strider mot barnkonventionen och då uttalat att kommunen i sitt beslut inte har fastställt barnens bästa. Detta ligger enligt kammarrättens bedömning inom den prövningsram som förvaltningsrätten haft att förhålla sig till. Förvaltningsrätten har därmed inte beaktat omständigheter som inte anförts av klagandena inom överklagandetiden. Det finns alltså inte skäl att undanröja förvaltningsrättens dom på denna grund.

Strider beslutet mot lag eller annan förordning?

Strider beslutet mot barnkonventionen?

Barnkonventionen är numera en del av svensk rätt. En tanke med inkorporeringen av artiklarna 1–42 som lag har varit att stärka barnets rättigheter och att tydliggöra att konventionens rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn (prop. 2017/18:186 s. 74).

I artikel 3.1 barnkonventionen anges följande. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Regeringen har i propositionen om inkorporering av barnkonventionen ansett att det bör överlämnas till domstol och andra rättstillämpande organ att inom befintliga rättsliga ramar bedöma om en bestämmelse är direkt tillämplig eller inte (prop. 2017/18:186 s. 89).

Artikel 3.1 är en sådan bestämmelse som i praxis har ansetts direkt tillämplig (se t.ex. NJA 2020 s. 761 och Högsta domstolens dom den 15 december 2021 i målet ”Barnens bostad”). Det innebär att om ett kommunalt beslut strider mot artikel 3.1 kan det upphävas med stöd av 13 kap. 8 § kommunallagen.

Förvaltningsrätten har upphävt kommunens beslut med motiveringen att kommunen inte har fastställt vad som är barnens bästa. Kamrarrätten ska därför pröva om detta innebär att kommunens beslut strider mot lag.

Kamrarrätten konstaterar inledningsvis att artikel 3.1 i barnkonventionen stadgar att barnets bästa ska beaktas, men att

barnkonventionen inte anger på vilket sätt detta ska ske. Artikel 3.1 har nära koppling till artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och att höras. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) menar att artiklarna kompletterar varandra på så sätt att artikel 3 handlar om att förverkliga barnets bästa och artikel 12 om tillvägagångssättet för att lyssna till barnets eller barnens åsikter och beakta dem.

Barnrättskommittén har vidare uttalat att artikel 3.1 träffar alla beslut som direkt eller indirekt rör barn och att begreppet ”åtgärder som rör barn” ska ges en vid betydelse. (SOU 2020:63 s. 183 och 187.)

Enligt artikel 12.1 ska en stat tillförsäkra ett barn som är i stånd att bilda en åsikt rätten att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Ett barns åsikter ska beaktas i förhållande till ålder och mognad. För att ett barn ska tillförsäkras denna rätt ska barnet enligt artikel 12.2 särskilt beredas möjlighet att höras. Det kan göras direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och gäller i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet.

I propositionen om inkorporering av barnkonventionen anføres bl.a. följande. Barnets bästa ska, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när man fattar ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn. Den aktuella principen innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Vidare bör varje beslut som rör ett eller flera barn innehålla en motivering där det bland annat bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta

tydligt anges. I de undantagsfall där den valda lösningen inte överensstämmer med barnets bästa bör skälen till att något annat vägt tyngre klargöras för att visa att barnets bästa nog har analyserats och övervägts. (Prop. 2017/18:186 s. 96.)

Kammarrätten gör följande bedömning.

Barnkonventionens artikel 3.1 ställer krav på att barnets bästa ska beaktas. I det ligger att effekterna av ett beslut måste utredas och bedömas samt att beslutsprocessen måste innehålla en utvärdering av de positiva och negativa konsekvenser som beslutet kan få för det eller de barn som berörs av beslutet. Det är inte givet att det alltid går att fastslå om ett beslut är förenligt med barnets bästa. Ett beslut kan innebära såväl negativa som positiva konsekvenser för ett barn. Ett beslut som rör flera barn eller barn i allmänhet kan vara positivt för några barn men negativt för andra. Det innebär att det inte alltid är möjligt att fastställa vad som är barnets bästa. Barnkonventionen ställer heller inte krav på en formell process för att fastställa barnets bästa. Kommunens beslut är därmed inte olagligt på denna grund.

Motparterna har hos förvaltningsrätten vidare gjort gällande att kommunen inte tagit hänsyn till barnets bästa, att någon barnkonsekvensanalys inte utförts respektive att den var undermålig samt att barnen inte har tillfrågats eller kommit till tals.

Kammarrätten går därför vidare och prövar om beslutet är olagligt på grund av att barnets bästa inte har beaktats inför beslutet.

Av handlingarna i målet framgår att Solna stad inför nämndens beslut har tagit fram en övergripande barnkonsekvensanalys daterad den 3 december 2020. I den redogörs för det föreslagna beslutet med bakgrund samt vilka barn som kommer att beröras av förslaget. Vidare anges hur

förslaget förhåller sig till artiklarna 2, 3, 6 och 12 i barnkonventionen. Det uppges att på skolnivå har barnen informerats och deras åsikter och tankar har samlats in och bemötts. Några av dessa åsikter redovisas också. I barnkonsekvensanalysen tas även upp vilka aspekter som har vägts mot barnens bästa och vilka beslut som har fattats utifrån analysen. Ett av dessa beslut är att barnkonsekvensanalysen behöver fortsätta genomföras genom hela processen för de tillkommande beslut som fattas i processen.

Kammarrätten bedömer mot den bakgrunden att ledamöterna i skolnämnden haft tillgång till sådant underlag att de har haft förutsättningar att kunna beakta de berörda barnens bästa inför beslutet om ändrade stadiindelningar i skolorna. Kammarrätten noterar vidare att de barn som direkt berörs av beslutet har fått komma till tals genom skolan. Kammarrätten bedömer därför att beslutsprocessen är tillräcklig för att uppfylla kraven i artikel 3.1 i barnkonventionen. Kommunens beslut om omorganisation av skolverksamheten strider därför inte heller på denna grund mot barnkonventionen.

Sammanfattningsvis bedömer kammarrätten att skolnämndens beslut inte strider mot lag. Förvaltningsrättens dom ska därför upphävas och skolnämndens beslut den 10 december 2020 § 71 ska fastställas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Anita Linder
lagman
ordförande

Eva Östman Johansson
kammarrättsråd
referent

Maria Braun Hotti
kammarrättsråd

De särskilda ledamöterna Lena Grapp och Helena Linde har deltagit i avgörandet.

Martin Rudgård
föredragande jurist

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM

2021-07-05

Meddelad i Stockholm

Mål nr
28889-20**KLAGANDE**

1. Ingela Andin, 750219-0320
2. Rikard Axelsson, 19870825-0652
3. Julia Bell, 19830220-0400
4. Linda Bell, 19740611-0366
5. SARA Sofia Bergenius Gavler, 19751212-0549
6. Maria-Eva Ruth Bernengo, 19770504-0363
7. Monica SUSANNE Celper, 19771130-0181
8. Dan MARTIN Eliasson, 19721110-0271
9. Jesper Eriksson, 19770606-8512
10. Jan HENRIK Hallberg, 19771107-4018
11. Linnea Hedin Barkå, 19810503-6647
12. Anna Karlheden, 771230-0065
13. HANNA Matilda Lundström, 19770722-0245
14. Synnöve Michaeli, 19720412-6242
15. MAIJA Elin Mårtensgård, 19791119-7502
16. EIRA Susan Nordström Källström, 19700220-0306
17. Eva KARINA Pettersson, 19701027-0549
18. ANNA Maria Dominika Reitberger Marinko, 19701025-0285
19. CAROLINE Carin Charlotte Olofsdotter Söderlind, 19731113-0228
20. JOHANNA Charlotte Tedhammar, 19730516-0181
21. Johan Wallin, 19740527-0336
22. Cecilia Wangel, 19650208-1000
23. Stefan Watter, 19670524-7218
24. KARIN Margareta Westlund, 19721030-1425
25. Lars Johan NICLAS Åkerström, 19731226-0099

MOTPART

Solna stad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skolnämnden i Solna stads beslut 2020-12-10, SKN/2020:1, § 71

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

Dok.Id 1372266

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd33.fst@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/	-	måndag–fredag 08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Skolnämnden i Solna stad (nämnden) beslutade den 10 december 2020, § 71, att genomföra stadieförändringar på Skytteholmsskolan och Granbackaskolan enligt förvaltningens förslag. Beslutet innebär att Skytteholmsskolans stadiindelning förändras till att bli en skola för elever i årskurs f-3 med start höstterminen 2021 samt att ett tidigare beslut, om att göra om Granbackaskolan till att bli en skola för elever i årskurs f-3 när en ny skola i Huvudsta är färdigbyggd, tidigareläggs och träder i kraft höstterminen 2021. Nämnden beslutade att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för förändringen av stadiindelningen på Skytteholmsskolan och Granbackaskolan.

Klagande 1–25 yrkar att beslutet ska upphävas.

Nämnden anser att överklagandena ska avslås.

Förvaltningsrätten beslutade den 11 januari 2021 avslå Martin Eliassons yrkande om inhibition av beslutet.

VAD PARTERNA ANFÖR

Klagande 1–25 för fram i huvudsak följande. Det saknas en ordentlig riskanalys utförd av Solna Stad för hur det tagna beslutet kommer att drabba alla de elever som berörs. De riskanalyser som har gjorts av andra än Solna Stad visar på allvarliga risker med det tagna beslutet för elever i de drabbade skolorna, för de elever i de skolor som ska ta emot elever som flyttas från Skytteholmsskolan och från Granbackaskola samt för all personal som drabbas. Solna stad har tagit beslutet att verkställa nedläggningen av Skytteholmsskolans högstadium utan att i beslutsunderlaget analysera i vilket intervall elevantalet som omfattas av beslutet förväntas ligga inom

och redogöra för vilka lösningar som krävs för olika utfall på elevantal. Det saknas redovisning av de ekonomiska vinsterna som nämns i underlaget. Inte heller har alternativa lösningar för att hantera överkapaciteten utretts. Vidare har förslaget inte utretts ur ett hållbarhets- eller organisatoriskt perspektiv. Det redovisas varken i underlaget eller i den skolförsörjningsplan som Solna stad antagit hur siffran 500 har beräknats. En beräkning av elevunderlag som Svenska Dagbladet publicerade den 15 december 2020 kunde påvisa på att det i slutändan skiljer tre elever. Det är högst tveksamt om Råsundaskolans skollokaler ens i dagsläget är lämpliga för nyttjande på grund av svartmögel, gamla stammar och undermålig ventilation. Beslutets korta tidsperspektiv påverkar elevernas och personalens arbetsro. Beslutet innebär att eleverna trängs ihop vilket innebär ökade risker för smittspridning av Covid-19 samt att eleverna får längre och mindre säkra resvägar. Beslutet strider därmed mot bestämmelsen om nämndernas uppgifter i 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), bestämmelserna om arbetsmiljö i 5 kap 3–4 §§ skollagen (2010:800) och 2 kap 1–4 §§, 6 §, 9 § arbetsmiljölagen (1977:1160), bestämmelsen om arbetsgivares skyldigheter i 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen, bestämmelserna om elevernas deltagande i skolans arbetsmiljöarbete i 6 kap. 17–18 §§ arbetsmiljölagen samt mot smittskyddslagen (2004:168) och mot riktlinjer och föreskrifter från Folkhälsomyndigheten och Skolverket.

Ingen fullgod barnkonsekvensanalys är gjord innan förslaget lades fram. Barnen fick inte någon chans att uttrycka sina egna åsikter eller komma med frågor. Deras synpunkter beaktades inte. En barnkonsekvensanalys med särskoleelevernas perspektiv på omorganisationen saknas helt i beslutsunderlaget. Beslutet strider därmed mot bestämmelserna om barnets bästa och barnets rätt att höras i artikel 3 och 12 i Barnkonventionen samt bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § skollagen.

En fragmenterad information gör det svårt för enskilda vårdnadshavare att skapa sig en övergripande bild av den föreslagna förändringen eller ha något samråd kring förslaget. Beslutet strider därmed mot bestämmelsen om brukarinflytande i 8 kap. 3 kommunallagen och bestämmelsen om inflytande och samråd i 4 kap. 9 § skollagen.

När nu vissa barn drabbas av ett ofrivilligt skolbyte och får längre resväg till skolan kan det vara i strid med likställighetsprincipen i 2 kap. 3 kommunallagen.

Det är inte ekonomiskt försvarbart att tömma eller lägga ner en nyrenoverad skola. Beslutet strider därmed mot bestämmelsen om god ekonomisk hushållning i 11 kap. 1 § kommunallagen.

Genom att Solna Stad i detta fall först godkänner etableringen av Internationella Engelska Skolan och försäkrar att den inte påverkar offentliga skolor negativt och sedan lägger ner verksamhet i Skytteholmskolan och Granbackaskolan utifrån en prognos avseende hur många elever från kommunen Internationella Engelska Skolan önskar ta in i sin nystartade skolenhet tvingas kommunens elever söka sig till den nyetablerade friskolan. Därmed blir det kommunala bidraget till Internationella Engelska Skolan ett inriktat stöd till enskild näringsidkare eftersom eleverna inte har möjligheten att stanna i sin kommunala skola. Beslutet strider därmed mot 2 kap. 8 kommunallagen.

Handläggningen av ärendet är bristfällig och partsinsyn har hindrats. Allmänna handlingar med synpunkter och information som berör ärendet har raderats innan nämnden fattade beslut och inkomna allmänna handlingar har inte hanterats i enlighet med Solna stads egna riktlinjer. Beslutet strider därmed mot utgångspunkterna för handläggningen och bestämmelsen om partsinsyn i 1 kap. 9 och 10 §§ förvaltningslagen (2017:900) samt

bestämmelser om allmänna handlingar i 2 kap. 15–16 §§ tryckfrihetsförordningen (1949:105) och 4 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beslutet påverkar mer än en tredjedel av samtliga elever i kommunens grundskolor varför beslutets principiella vikt och stora påverkan på kommunens skolverksamhet gör att det enligt 5 kap. 1 § kommunallagen borde ha fattats av kommunfullmäktige och inte av nämnden.

Klagandena för i övrigt fram att beslutet strider mot 1 kap. 4 §, 2 kap. 8 b § och 4 kap. 4 § skollagen samt artikel 2 i Barnkonventionen.

Nämnden för fram i huvudsak följande. Antalet skolplatser i kommunal regi behöver ses över och anpassas efter det faktiska elevantalet. Prognosen är att cirka 500 platser i kommunal regi i centrala Solna behöver avvecklas för att skolorna inte ska ha tomma platser. Mot denna bakgrund beslutade skolnämnden att ändra Skytteholmsskolans stadiindelning till att bli en skola för elever i årskurs f-3 med start höstterminen 2021. Det finns sedan tidigare ett beslut, SKN/2019 § 17 fattat av skolnämnden den 21 februari 2019, om att göra om Granbackaskolan till att bli en skola för elever i årskurs f-3 när den nya skolan i Huvudsta är färdigbyggd. Skolnämnden beslutade att tidigare lägga detta beslut till att träda i kraft höstterminen 2021. Förvaltningens underlag grundar sig på befolkningsprognoser från hösten 2020.

Det är upp till skolhuvudmannen att avgöra hur barnets bästa perspektiv ska tillvaratas i varje enskilt fall. I gällande beslut har skolnämnden tagit hänsyn till barnets bästa genom att inför beslutsfattandet upprätta en barnkonsekvensanalys och inför verkställandet av beslutet fortsätta arbetet med barnkonsekvensanalyser. Beslutet i sig är taget med hänsyn till barnens bästa då man funnit att befolkningsprognosen från hösten 2020 visar på en

kraftig sänkning av elevunderlag som innebär överskott av skolplatser i Solna i förhållande till efterfrågan.

Eleverna i nuvarande årskurs 8 kommer att få gå kvar på Skytteholmsskolan i årskurs 9 läsåret 2021/2022. Detta gäller även eleverna i Skytteholms-skolans fotbollsklass. Stadieförändringen omfattar inte elever i Skytteholms-skolans grundsärskola vilket innebär att samtliga elever i grundsärskolan kommer även fortsättningsvis undervisas vid Skytteholmsskolan.

Förvaltningen har vid framtagandet av en genomförandeplan bland annat tagit följande aspekter i beaktande; lokalanvändning, arbetsmiljö för både elever och personal, säkra skolvägar, en trygg övergång för samtliga elever och i synnerhet elever i behov av särskilt stöd. Förvaltningen lämnar kontinuerligt information om det pågående arbetet till elever, vårdnadshavare och personal. Barnkonsekvensanalyser kommer att genomföras löpande under våren. Samtliga uppgifter som tillförts ett ärende registreras och arkiveras enligt gällande bestämmelser.

Det lagstadgade grundbelopp som kommunen betalar ut till huvudmannen för varje elev vid den fristående skolan Internationella Engelska Skolan är inte ett otillåtet stöd till enskild näringsidkare.

Skolnämnden har fattat ett riktigt beslut inom ramen för nämndens ansvarsområde, som detta uppställts i Solna stads reglemente där skolnämnden ansvarar för skolverksamheten i kommunen och att den bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning. Beslutet om att omorganisera Granbackaskolan har redan vunnit laga kraft och nämndens nya beslut innebär endast att beslutet tidigareläggs.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 13 kap. 8 § kommunallagen ska ett överklagat beslut upphävas, om beslutet inte har kommit till på lagligt sätt, beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen, det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller beslutet annars strider mot lag eller annan författning. Omständigheter som inte hänför sig till någon av de fyra prövningsgrunderna i 13 kap. 8 § kommunallagen kan inte beaktas vid förvaltningsrättens prövning. Förvaltningsrätten får därmed t.ex. inte pröva lämpligheten av Solna stads beslut och kan inte heller sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

Enligt 13 kap. 7 § kommunallagen får förvaltningsrätten inte heller beakta några andra omständigheter än de som klagandena har hänvisat till före överklagandetidens utgång. Det är de klagande som måste visa att det överklagade beslutet är olagligt enligt någon av grunderna i 13 kap. 8 § kommunallagen för att beslutet ska kunna upphävas.

Har det organ som har fattat beslutet haft rätt att göra det?

Enligt 5 kap. 1 § kommunallagen ska kommunfullmäktige besluta i de ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt för kommunen. Enligt 6 kap. 3 § kommunallagen ska nämnderna besluta i frågor som rör förvaltningen samt i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Fullmäktige ska därmed besluta i frågor av mer grundläggande natur eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande (jfr prop. 2016/17:171 s. 327). Beslut om nedläggning av skolor har med ledning av det anförda bedömts utgöra förvaltning av skolväsendet (jfr RÅ 1987 ref. 26). Sådana nedläggningsbeslut måste därmed inte med nödvändighet fattas av kommunfullmäktige. Enligt förvaltningsrätten har klagandena inte heller visat att beslutet t.ex.

skulle innebära kraftigt ökade kostnader för kommunen eller att kommunens hela skolverksamhet skulle komma att förändras avsevärt genom beslutet. Det aktuella beslutet har därmed varit av sådan beskaffenhet att nämnden har haft rätt att fatta det (jfr Kamrätten i Göteborgs dom den 16 oktober 2017 i mål nr 3175-16). Förvaltningsrätten beaktar att beslutet innebär stadieförändringar på Skytteholmsskolan och Granbackaskolan och således inte någon hel nedläggning av verksamhet samt en tidigareläggning av ett tidigare fattat beslut. Förvaltningsrätten finner heller inte underlaget ger stöd för att beslutet påverkar en så stor del av kommunens medlemmar att nämnden av den anledningen varit förhindrad att fatta beslutet. Att ärendet kan ha väckt uppmärksamhet och engagerat kommunmedlemmar medför inte heller att beslutet av det skälet borde ha fattats av kommunfullmäktige (jfr HFD 2019 ref. 32).

Har beslutet kommit till på lagligt sätt eller strider beslutet annars mot lag eller annan författning?

Vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner där besluten kan laglighetsprövas tillämpas enligt 2 § förvaltningslagen inte förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. partsinsyn, jäv, utredningsansvar, kommunikation eller motivering av beslut. Frågor gällande nämndens hantering av begäran om utlämnande av handlingar är inte frågor förvaltningsrätten kan pröva inom ramen för detta mål.

Kommunallagen innehåller inte några närmare krav på beredningen av ärenden som beslutas av en nämnd. Det är respektive nämnd som avgör om beslutsunderlagen är tillräckliga i fråga om omfattning och kvalitet (jfr 5 kap. 26–28 §§ kommunallagen och prop. 1990/91:117 s. 200). I mål om laglighetsprövning ankommer det inte på domstolen att överpröva kommunernas materiella bedömningar i olika sakfrågor, t.ex. avseende

frågor om beslutsunderlagens omfattning och kvalitet eller bedömningar av ärendens natur, på det sätt som görs gällande av klagandena.

Av 8 kap. 3 § kommunallagen framgår att nämnden ska verka för att samråd sker med dem som brukar nämndens tjänster. Det är nämnden som bestämmer om utformningen av samrådet (se prop. 2016/17:171 s. 391). I kommunallagen uppställs inte något direkt krav på att samråd ska ske eller att det ska ske inför varje enskilt beslut i nämnden. Bestämmelserna om samråd föreskriver således endast vad som i allmänhet ska anses vara lämpligt i nämndernas verksamhet. Det faktum att samråd inte skett innebär inte att ett beslut blir ogiltigt (se prop. 1986/87:91 s. 60). Av 4 kap. 9 § skollagen framgår att barn och elever ska ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Av 4 kap. 12 § skollagen framgår att vårdnadshavare ska erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen. Av förarbetena framgår att det inte finns några närmare riktlinjer om utformningen av inflytandet vid varje skolenhet. Skälet till detta är att inflytandeformerna måste bestämmas med hänsyn till de lokala förhållandena vid varje skolenhet efter diskussion mellan rektor, lärare, elever och vårdnadshavare (prop. 2009/10:165 s. 674, 676. Bestämmelserna tar således inte sikte på information och samråd mellan en kommunal nämnd och de vårdnadshavare eller barn som berörs av en nämnds beslut.

Enligt förvaltningsrätten har det inte visats att det överklagade beslutet står i strid med någon uttrycklig bestämmelse i smittskyddslagen eller arbetsmiljölagen. Eventuella följd effekter som organisationsförändringar och skolnedläggning kan få för elevernas trygghet och studiero tar också sikte på ett besluts lämplighet, vilket inte prövas inom ramen för en laglighetsprövning. Frågor kring elevers och personals arbetsmiljö eller

trygghet provas inte inom ramen för aktuell laglighetsprövning (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 december 2017 i mål nr 2613-16).

Likställighetsprincipen kommer till uttryck i 2 kap. 3 § kommunallagen och innebär att kommunen ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat. Det överklagade beslutet gäller en organisationsförändring och riktar sig inte till någon enskild kommunmedlem.

Omständigheten att det överklagade beslutet indirekt kan innebära negativa konsekvenser för vissa kommunmedlemmar och inte för andra innebär inte att beslutet strider mot bestämmelsen.

Av 2 kap. 8 § kommunallagen följer att kommuner och regioner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller regionen. Individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det. Vad klagandena för fram är enligt förvaltningsrätten inte tillräckligt för att visa att det överklagade beslutet innebär att individuellt riktat stöd enligt 2 kap. 8 § kommunallagen lämnas till Internationella Engelska Skolan, eller att beslutet medför att sådant stöd kommer att lämnas.

I 11 kap. 1 § kommunallagen anges bl.a. att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Av såväl förarbeten som praxis följer att bestämmelsen om god ekonomisk hushållning är en ändamålsregel. Avsikten med bestämmelsen är således inte att den ska ligga till grund för domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med en god ekonomisk hushållning (se prop. 2016/17:171 s. 422 samt RÅ 2000 ref. 1). Förvaltningsrätten kan därmed inte pröva kvaliteten på kommunens ekonomiska analyser eller om beslutet är förenligt med en god ekonomisk hushållning.

Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter fastställer att artiklarna 1–42 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter ska gälla som svensk lag. Enligt konventionens artikel 3 ska barnets bästa alltid beaktas:

Artikel 3.1 – Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Detta innebär att när beslut ska fattas som rör barn måste beslutsfattaren, om den omfattas av artikel 3, fastställa vad som bedöms vara barnets bästa. Det anges inte i artikeln hur detta ska fastställas. Viss ledning kan dock fås av artikel 12 i konventionen.

Artikel 12.1 – Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

1 kap. 10 § skollagen har likartat innehåll som artikel 3.1 och 12.1. Således bör den som ska fastställa vad som är barnets bästa normalt fråga de barn som berörs efter deras åsikt. Ett viktigt kompletterande sätt att skaffa underlag för att fastställa barns bästa är att efterhöra vårdnadshavares syn. Ytterligare sätt kan vara att efterhöra vad andra som har nära kontakt med barnen kan ge för underlag för att fastställa barnens bästa. I mål som det förevarande ligger det nära till hands att fråga lärare, rektorer och andra skolanställda. I ett ärende med flera barn inblandade, eller rentav många som i det förvarande målet, är det inte säkert att alla barns bästa sammanfaller. Då bör det före det att beslut fattas fastställas vilka olika sätt att fastställa barns bästa som föreligger. När sedan barnets bästa fastställts

ska det vägas mot andra intressen, till exempel effektivitetshänsyn och hänsyn till bristande ekonomiska resurser. Det är inte sagt att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande men det ska alltid beaktas vid beslutsfattande som rör barn. I det aktuella målet synes kommunen inte ha fastställt vad som är barnens bästa innan beslut fattats. Beslutet har således inte tillkommit i enlighet med lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Det ska således upphävas enligt 13 kap. 8 § 4 kommunallagen.

Vad klagandena anför i övrigt till stöd för sin talan är enligt förvaltningsrättens bedömning enbart sådana lämplighetsgrunder som förvaltningsrätten i enlighet med vad som har anförts ovan inte kan pröva. Klagandenas talan visar därför inte att det överklagade beslutet strider mot någon av de tidigare angivna prövningsgrunderna.

Sammanfattningsvis bedömer förvaltningsrätten att beslutet inte har tillkommit i enlighet med lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter men i övrigt inte strider mot 13 kap. 8 § kommunallagen. Beslutet ska således upphävas enligt 13 kap. 8 § 4 kommunallagen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Eva Blom, rådman (skiljaktig, se nästa sida)

De särskilda ledamöterna Susanne S:t Clair Renard och Sverker Scheutz har också deltagit i avgörandet. Föredragande juristen Jan Sandström har varit föredragande.

Skiljaktig mening

Eva Blom är skiljaktig vad gäller beslutets förenlighet med lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter och anser att överklagandet ska avslås enligt följande.

Även om det i föreliggande barnkonsekvensanalys inte slås fast vad som är barnens bästa ingår frågan om barnens bästa som en del av analysen. I analysen anges även att samtliga barn på skolnivå har informerats och deras åsikter och tankar har samlats in och bemöts. Barnkonventionen innehåller allmänt hållna bestämmelser och det framgår inte närmare hur barns bästa ska beaktas. Konventionen medför enligt min bedömning inte att det finns ett krav på att vad som är barnens bästa uttryckligen ska ha fastställts innan beslut fattas. Vad de klagande anför visar inte att beslutet är olagligt i förhållande till vare sig barnkonventionen, skollagen eller någon annan lag. Eftersom det därmed saknas skäl för upphävande av det överklagade beslutet ska överklagandena avslås.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.