

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

Kammarrätten i Stockholm
Avd34.fst@dom.se

KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM
Rotel 014

INKOM: 2021-07-09
MÅLNR: 5211-21
AKTBIL: 1

Överklagande av förvaltningsrättens dom den 30 juni 2021 i mål nr 4518-21 och ansökan om prövningstillstånd för överklagandet

Yrkande

Danderyds kommun yrkar att kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom och fastställer utbildningsnämndens beslut den 3 februari 2021 (§ 1).

Ansökan om prövningstillstånd

Danderyds kommun ansöker om prövningstillstånd för sitt överklagande av förvaltningsrättens dom på grunder

- I. att det finns anledning att betvivla riktigheten av det domslut som förvaltningsrätten kommit fram till och/eller
- II. att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Förvaltningsrätten har gjort en felaktig bedömning genom

- att ha gått utöver, eller i vart fall utvidgat, ramarna för en laglighetsprövning¹ till att göra i det närmaste en prövning av lämpligheten av beslutet,
- att ställa mer långtgående krav än vad barnkonventionen² fordrar,
- att beakta omständigheter klaganden inte anfört,³
- att ställa krav på att ett särskilt ställningstagande ska tas utifrån barnets bästa på ett sätt som synes främmande och delvis verkningslöst i kommunalt beslutsfattande och

¹ Jfr. 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

² Barnkonventionen utgör sedan den 1 januari 2020 svensk lag, enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

³ Jfr. 13 kap. 7 § kommunallagen.

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

- att dessutom förbise att uttryckligt ställningstagande utifrån barnets bästa i underlaget faktiskt har tagits.

Det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt på grund av följande.

- Barnkonvention utgör sedan den 1 januari 2020 svensk lag och det bedömdes i förarbetena att inkorporeringen inte skulle innebära några nya åligganden för kommunen, och att påverkan på den kommunala självstyrelsen torde vara begränsad.⁴ Högre rätt måste ta ställning till om förvaltningsrättens dom som gått utöver, eller i vart fall utvidgat, ramarna för en laglighetsprövning till att i det närmaste göra en prövning av lämpligheten av beslutet, i ljuset av barnkonventionen, verkligen är korrekt.
- Förvaltningsrätten har meddelat en liknande dom med väsentligen samma skäl och utgång, samma särskilda ledamöter, samt skiljaktig ordförande (annan) som också – liksom förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i detta mål – ansett att det i barnkonventionen inte finns ett krav på att barnets bästa uttryckligen ska fastställas innan beslut fattas.⁵ Högre rätt måste ta ställning till om förvaltningsrättens dom, som ställer krav på att *ställningstagande* utifrån barnets bästa fattas innan beslut tas verkligen är korrekt, när det enligt artikel 3 barnkonventionen är tillräckligt att det som bedöms vara barnets bästa *beaktas*.

Några domar i högre rätt har inte identifierats.

Utveckling av talan

Danderyds kommun (fortsättningsvis kommunen) vill inledningsvis upplysa om att endast sex (6) barn var mottagna i grundsärskolan på Vasaskolan när beslutet fattades av utbildningsnämnden den 3 februari 2021, varav fyra (4) gick ut sexan våren 2021 och inte blir aktuella för en flytt till Kevingskolan. Av barnen från Vasaskolan kommer uppskattningsvis endast ett (1) barn mottas, och två (2) barn mottas på försök, i grundsärskolan på Kevingskolan under hösten 2021. Vidare är tre (3) barn under utredning och kan komma att bli mottagna i grundsärskolan på Kevingskolan under hösten 2021. Barnen är födda år 2012-2014. Beslutet om samlad grundsärskoleverksamhet kommer gagna desto fler kommande elever som framöver behöver särskola i Danderyds kommun.

⁴ Prop. 2017/18:186 s. 112.

⁵ Jfr. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 5 juli 2021, mål 28889-20.

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

Kommunen vidhåller och åberopar vad kommunen anfört i tidigare yttranden.

Vad gäller klagande 10 har denne flyttat från kommunen och är inte längre kommunmedlem. Klagande 10 har alltså inte längre någon talerätt.⁶

Förvaltningsrätten har upphävt kommuns beslut om samlad grundsärskoleverksamhet på grund av att ”I barnkonsekvensanalysen, eller i det övriga underlag som upprättats inför beslutet, har dock inget *uttryckligt ställningstagande* gjorts i frågan om förändringarna är för de berörda *barnens bästa* eller inte. I det aktuella målet synes kommunen därför inte ha fastställt vad som är barnens bästa innan beslut fattats.”

Vad gäller förvaltningsrättens påstående om att ”i *det övriga underlag som upprättats inför beslutet*” saknats ställningstagande, synes förvaltningsrätten inte tagit del av aktuellt tjänsteutlåtande som upprättats inför beslutet (bilaga 1) och andra utredningar som gjorts innan beslutet fattades (bilaga 2-5).

Kommunen vill vidare upplysa om att utbildningsnämnden fattat beslut den 14 mars 2018 (17 §), den 13 mars 2019 (12 §), den 6 november 2019 (90 §), den 10 juni 2020 (57 §) och den 16 december 2020 (119 §) och produktionsutskottet fattat beslut den 12 december 2019 (70 §) gällande det som lett fram till nu aktuellt beslut i fråga, om en samlad grundsärskoleverksamhet. Inför varje beslut har tjänsteutlåtande och annan utredning tagits fram.

Kommunen vill därutöver tillägga följande.

Närmast en prövning av lämpligheten av beslutet

Vid en laglighetsprövning ska domstolen endast pröva lagligheten, inte lämpligheten, av nämndens beslut. Domstolen har, inom ramen för en laglighetsprövning, inget utrymme att ta ställning i sak eller i övrigt att ifrågasätta nämndens bedömning. Skälen för detta är att domstolen inte ska tänga det kommunala självstyret.⁷

Förvaltningsrätten har genom att ställa krav på ett uttryckligt ställningstagande utifrån barnens bästa gått utöver, eller i vart fall utvidgat, ramarna för en laglighetsprövning. Förvaltningsrätten går i det närmaste in på en prövning av lämpligheten av beslutet. Detta också utan att kommunen beretts möjlighet att yttra sig om lämpligheten utifrån barnets bästa i förhållande till beslutet eller inkomma med underlag i den delen, då kommunen uppfattat att målet rör en ren laglighetsprövning. I förarbetena

⁶ Jfr. 13 kap. 1 § kommunallagen.

⁷ 1 kap. 1 § andra stycket och 14 kap. 2 § regeringsformen; Detta är också skälet till att domstolen endast kan upphäva beslutet, och inte ersätta det med ett nytt beslut.



Datum

2021-07-09

Diarienummer

UN 2021/0137

har bedömts att en inkorporering av barnkonventionen inte skulle innebära några nya åligganden för kommunen, och att påverkan på den kommunala självstyrelsen torde vara begränsad.⁸ En inkorporering av barnkonventionen har inte varit avsedd för att utvidga ramarna för laglighetsprövning, så nu skett i detta fall.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

I sådana fall kammarrätten finner att barnkonventionen leder till att barnkonventionen ska utvidga ramarna för en laglighetsprövning på så sätt, önskar kommunen få yttra sig om beslutets lämplighet i förhållande till barnens bästa.

Ställer mer långtgående krav än vad barnkonventionen fordrar

Artikel 3 barnkonventionen stadgar att vid alla åtgärder som rör barn, ska i första hand *beaktas* vad som bedöms vara barnets bästa. Artikeln förutsätter inte att något uttryckligt ställningstagande ska göras, utan det avgörande är att det som bedöms vara *barnets bästa* ska *beaktas*. Genom att kräva att ett uttryckligt *ställningstagande* utifrån barnets bästa ska göras synes förvaltningsrätten alltså ställa högre krav på kommunen, än vad barnkonventionen gör.

I övrigt instämmer kommunen i vad förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i detta mål och förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i den liknande domen⁹ anført om att barnkonventionen är allmänt utformad och inte tydliggör *hur* barnets bästa ska beaktas. Notera att även Lagrådet vid inkorporeringen av barnkonventionen anförde att barnkonventions artiklar är allmänt hållna och utformade så att de inte passar för en direkt tillämpning i enskilda fall.¹⁰

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

Beaktat omständigheter som klaganden inte anført

Förvaltningsrätten får inte beakta några omständigheter än de som klaganden hänvisat till före överklagandetidens utgång.¹¹ Domstolen är alltså förhindrad att beakta felaktigheter i beslutet som domstolen själv upptäckt, eller som framkommer på annat sätt.¹² Det är klaganden som

⁸ Prop. 2017/18:186 s. 112.

⁹ Jfr. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 5 juli 2021, mål 28889-20.

¹⁰ Prop. 2017/18:186 s. 78; Hovrätten över Skåne och Blekinge och Förvaltningsrätten i Karlstad ansåg att avsaknaden av förarbeten var en så stor svårighet att det skulle medföra ökad risk för en oriktig rättstillämpning och för att de grundläggande kraven i rättstillämpningen om rättssäkerhet och förutsebarhet inte kan tillgodoses.

¹¹ 13 kap. 7 § kommunallagen.

¹² 13 kap. 7 § kommunallagen, JUNO, Karnov kommentar av Johan Höök.

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

måste visa att det överklagade beslutet är olagligt, på någon av grunderna i 13 kap. 8 § kommunallagen.

Det som klaganden anfört är främst att underlaget inte har barnens bästa som utgångspunkt.¹³ Förvaltningsrätten beaktar omständigheter som klaganden inte anfört, genom att hävda att uttryckligt *ställningstagande* om barnets bästa krävs innan beslut fattas.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

Domen skulle leda till ett nytt kommunalt beslutsfattande

Det måste vara möjligt för kommunen att kunna följa domar som meddelats mot kommunen. Förvaltningsrätten har hävdat att uttryckligt *ställningstagande* utifrån barnens bästa måste tas. Det går att tänka sig några olika alternativ för hur ett sådant ställningstagande skulle kunna gå till dels i beslutet, dels i underlaget, enligt följande.

- Beslut tas i nämnd genom korta och konkreta beslutsmeningar i ett sammanträdesprotokoll (se gärna nu aktuellt beslut för prövning¹⁴). Förvaltningsrättens dom synes alltså ställa krav på antingen
 - att sammanträdesprotokollen med beslut måste innehålla en rubrik med *skäl* innehållande ett ställningstagande utifrån barnets bästa, eller
 - att själva beslutet måste formuleras så att ett ställningstagande utifrån barnets bästa ingår i beslutsmeningen.

Den synes främmande i kommunalt beslutsfattande att sammanträdesprotokollen ska innehålla motiveringar och bedömningar på detta sätt. Detta skulle få till följd att kommunens sätt att fatta beslut måste ändras.

- Det är förvaltningen (tjänstemän) som skriver fram ett tjänsteutlåtande med förslag till beslut (ett underlag) till nämnden (de förtroendevalda beslutande politiska ledamöterna). Det är nämnden (ledamöterna) som fattar det faktiska beslutet. Nämnden (ledamöterna) kan både dela, eller inte dela, förvaltningens bedömning, och oavsett detta kunnat fatta beslut enligt förvaltningens förslag, eller ett helt annat beslut. Som den förvaltningsrättens skiljaktige ordföranden i målet anfört är det var och en av de beslutande ledamöterna som har att göra bedömningen

¹³ Överklaganden av utbildningsnämndens beslut, förvaltningsrättens aktbilaga 1, sid 3.

¹⁴ Förvaltningsrättens aktbilaga 12.

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

om vad som är barnens bästa vid beslutsfattandet. Att ställa krav på att underlaget (tjänsteutlåtandet) ska innehålla ett sådant uttryckligt ställningstagande synes alltså tämligen verkningslöst.

Kommunen menar att inkorporeringen av barnkonventionen inte kan innebära att processen för det kommunala beslutsfattandet ska behöva redigeras på ovan angivna sätt. Notera återigen att det i förarbetena bedömts att barnkonventionens inkorporering inte ska innebära några nya åligganden för kommunen, och endast ska ha begränsad inverkan på kommunal rätt.¹⁵

Kommunen delar vad förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i detta mål, liksom skiljaktig ordförande i den liknande domen¹⁶, anfört att det i barnkonventionen inte finns ett krav på att barnens bästa uttryckligen ska fastställas innan beslut fattas.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

Ett ställningstagande finns emellertid i underlaget

Med allt detta sagt vill kommunen påtala att det alltså finns ett ställningstagande utifrån barnens bästa i dokumentet "Prövning av barnens bästa och barnkonsekvensanalys"¹⁷, i förvaltningsrättens dom kallad barnkonsekvensanalysen.

På sid 1 framgår att förslag till beslut om förändring innebär bland annat att den grundsärskola som bedrivs på Vasaskolan flyttas till Kevingeskolan. På sid 2-3 prövas detta i förhållande till flera av barnkonventionens bestämmelser. Under prövning enligt artikel 3 barnkonventionen står uttryckligen "*Beslutet är taget utifrån barnet[s] bästa.*". Oavsett om ett uttryckligt ställningstagande krävs eller inte, torde inte kunna krävas att ett ställningstagande i underlaget ska uttryckas tydligare än så.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

"Barnets bästa"

Kommunens inställning är alltså att förvaltningsrätten i det närmaste gör en prövning av lämpligheten av beslutet. Utifrån detta vill kommunen ändå lägga till några saker. Barnets bästa kan omöjligt förstås som att varje barn ska få som det vill. Istället ska det som bedöms vara barnets bästa *beaktas* vid beslutsfattandet.¹⁸

¹⁵ Prop. 2017/18:186 s. 112.

¹⁶ Jfr. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 5 juli 2021, mål 28889-20.

¹⁷ Förvaltningsrättens aktbilaga 27.

¹⁸ Artikel 3 barnkonvention.

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

Förvaltningsrätten har genom att hävda att inget uttryckligt ställningstagande gjorts i frågan om förändringarna är för de *berörda barnens* bästa, begränsat beaktandet av barnens bästa till att bara röra de fåtal barn som berörs av flytten. Förvaltningsrätten synes helt förbise att även barnens bästa för de flertalet kommande elever som beslutet gynnar, måste beaktas. En mer korrekt bedömning är att utifrån ett övergripande perspektiv göra en bedömning utifrån barnens bästa.

Ur utbildningsnämndens synvinkel är barnets bästa att varje barn ska ges möjlighet att nå sin fulla potential genom en professionellt utformad utbildning. Konsultfirman Vilnas utredningar och andra utredningar¹⁹ har visat att detta, med mera, inte var uppfyllt vid Vasaskolan, vilket nämnden velat komma till rätta med. En samlad grundsärskola på Kevingskolan har däremot haft flera fördelar.

Barnets bästa är centralt i de dokument som tas fram som berör barn, och dokumenten tas fram i ljuset av barnets bästa. Enbart det faktum att orden "*barnets bästa*" inte står utskrivet i ett underlag, innebär inte att barnets bästa inte beaktats i underlaget. Även dokument med ekonomisk prägel kan ha barnets bästa i beaktande, eftersom det är barnets bästa att gå i en skola med balanserad ekonomi som möjliggör satsningar i skolverksamheten.

Utbildningsnämndens ledamöter har som huvudsakliga arbetsuppgift att fatta beslut som rör barn och unga, och är väl förtrogna med bedömningar utifrån barnets bästa. Notera att förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i detta mål anför att det saknas anledning att ifrågasätta om ledamöterna kunnat beakta vad som är barnets bästa.

Sammanfattningsvis

Sammanfattningsvis måste prövningstillstånd beviljas då det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut förvaltningsrätten kommit fram till och det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

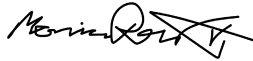
Förvaltningsrättens dom måste undanröjas och utbildningsnämndens beslut fastställas eftersom förvaltningsrätten gått utöver, eller i vart fall utvidgat, ramarna för en laglighetsprövning till att i det närmaste gå in på en prövning av lämpligheten av beslutet, ställer mer långtgående krav än vad barnkonventionen fordrar, beaktat omständigheter som klaganden inte anför, ställt krav på ställningstagande utifrån barnets bästa som synes främmande och delvis verkningslöst i kommunalt beslutsfattande samt

¹⁹ Bilaga 2-5.

Datum 2021-07-09 Diarienummer UN 2021/0137

dessutom förbisett att uttryckligt ställningstagande utifrån barnets bästa faktiskt har tagits.

Dag som ovan



Monica Renstig
Utbildningsnämndens ordförande



Kent Henningson
Bildningsdirektör

Detta beslut fattas av utbildningsnämndens ordförande med stöd av 6 kap. 39 § kommunallagen och punkten 1.1.1 i nämndens delegationsordning. Förvaltningsrätten meddelade domen den 30 juni 2021, vilken måste överklagas inom tre (3) veckor. Nämndens nästkommande sammanträde kan inte avvaktas, och vid dags dato är det dessutom semestertider.

Handlingar

1. Tjänsteutlåtande: Förutsättningar för en samlad grundsärskola
 2. PWC:s utredning: Förstudie elevers rätt till särskilt stöd
 3. Kommunens utredning: Utredning av grundsärskolan och gymnasiesärskolan i Danderyds kommun
 4. Vilnas utredning: Utredning av särskilda undervisningsgrupper i Danderyds kommun.²⁰
 5. Vilnas utredning: Förslag för effektiv styrning och organisering av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i Danderyds kommun.
- Prövning av barnens bästa och barnkonsekvensanalys, förvaltningsrättens aktbilaga 27.

Samtliga handlingar åberopas till styrkande av att kommunen har utrett och beaktat vad som bedöms vara barnens bästa, jfr. artikel 3 barnkonvention.

²⁰ Utredningen handlade inte om grundsärskolan i sig, men utredningen gav vägledning för principer om styrning, samordning, samsyn och likvärdighet.