

Kammarrätten i Stockholm
Avd33.fst@dom.seKAMMARRÄTTEN
STOCKHOLM
Rotel 014INKOM: 2021-07-22
MÅLNR: 5626-21
AKTBIL: 1

Överklagande av förvaltningsrättens dom den 5 juli 2021 i mål nr 28889–20 och ansökan om prövningstillstånd för överklagandet

Yrkande

Solna stad yrkar att kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom i mål nr 28889–20 och fastställer skolnämndens beslut SKN/2020:1 § 71.

Ansökan om prövningstillstånd

Solna stad 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, trots att rätten samtidigt konstaterat att det har genomförts en barnkonsekvensanalys enligt lagens intentioner,
- *att* ha gått utöver, eller i vart fall utvidgat, ramarna för en laglighetsprövning² genom att pröva hur beredningen ska utformas trots att det saknas lagstöd för denna uppfattning i Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (nedan kallad barnkonventionen),
- *att* ställa krav på att barnets bästa ska fastställas på ett särskilt lagstadgat sätt som inte har stöd i barnkonventionen är främmande och delvis även verkningslöst i kommunalt beslutsfattande,
- *att* ställa mer långtgående krav än vad barnkonventionen fordrar,
- *att* beakta omständigheter klaganden inte anfört³.

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

² Jfr. 13 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

³ Jfr. 13 kap. 7 § kommunallagen.

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 barnens bästa uttryckligen ska fastställas innan beslut fattas.⁵ Då det inte är reglerat i barnkonventionen *hur* beredningen av barnkonsekvensanalyser ska genomföras är det normalt upp till det beslutande kommunala organet att bedöma om beslutsunderlaget är av tillräcklig kvalitet för att kunna fatta beslut på. Det kan inte prövas av rätten vid ett kommunalbesvär. Högre rätt måste ta ställning till om förvaltningsrättens dom, som ställer krav på införande av rutiner för barnkonsekvensanalyser som inte framgår av lagen och innebär att *fastställande* av barnets bästa ska beslutas innan slutligt beslut tas verkligen är korrekt. Det gäller inte minst då det enligt artikel 3 i lagen om barnkonventionen är tillräckligt att det som bedöms vara barnets bästa *beaktas*.

Några domar i högre rätt har inte identifierats.

Utveckling av talan

Laglighetsprövning handlar om huruvida ett beslut tillkommit på rätt sätt eller om beslutet medför att kommunen har överskridit sina befogenheter. I det nu aktuella beslutet har stadens skolnämnd uppfyllt de fyra grunderna för laglighetsprövning som anges i 13 kap. 8 § kommunallagen, det vill säga att beslutet tillkommit på lagligt sätt, att beslutet är en angelägenhet för kommunen, att kommunen har rätt att fatta beslutet och att beslutet inte strider mot lag eller annan författning.

Solna stad vill särskilt framhålla att det av den barnkonsekvensanalys som ligger till grund för skolnämndens beslut den 10 december 2020 tydligt framgår att Solna stad tagit barnets bästa i beaktande, vilket innebär att barnkonventionen har tillgodosetts.

Under rubriken ”Artikel 3 – Alla beslut ska utgå från barnets bästa” i den barnkonsekvensanalys som gjorts framgår följande ”Solna stad har skyldighet att ha en väl fungerande organisation med rätt antal skolplatser och att prioritera resurser till verksamheten istället för till tomma skolplatser. Rätt antal skolplatser ger varje skola i Solna förutsättningar att ha fulla klasser och möjlighet att prioritera insatser utifrån elevernas behov.

⁴ Prop. 2017/18:186 s. 112.

⁵ Jfr. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 30 juni 2021, mål nr 4518–21.

Att ha barnets bästa som utgångspunkt i all utbildning innebär att utbildningen ska vara utformad för att ge barnet bästa möjliga förutsättningar för barnets personliga utveckling och att barnets övriga rättigheter som är relevanta i sammanhanget beaktas. 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 om en ny stadiindelning har fattats utifrån att alla kommunens barn, både nuvarande och kommande, har rätt till en god utbildning av hög kvalitet. Beslutet möjliggör att Solna stad kan fortsätta att utveckla kvaliteten i undervisningen genom att t ex öka andelen behöriga lärare för så många elever som möjligt och att anpassa utbildningen efter elevers olika individuella behov. En väl anpassad skolorganisation utifrån hur det befintliga och prognostiserade elevunderlaget i kommunen ser ut är en avgörande förutsättning för att kunna uppfylla alla nuvarande och kommande elevers rätt till en god utbildning av hög kvalitet. Att fatta beslut om en väl anpassad skolorganisation är utifrån ovan angivna skäl att ta ansvar för att barnens bästa beaktas i förhållande till deras lagstadgade rätt till en god utbildning.

Förvaltningsrätten har upphävt Solna stads beslut om ny stadiindelning vid Skytteholmsskolan på grund av följande ”I ett ärende med flera barn inblandade, eller rentav många som i det förevarande 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.”

Förvaltningsrätten har genom att hävda att barnets bästa inte fastställts i frågan om förändringarna, begränsat beaktandet av barnens bästa till att enbart gälla de barn som direkt berörs av beslutet. Förvaltningsrätten förbiser helt att även barnens bästa för de flertalet befintliga och kommande elever som beslutet gynnar, måste beaktas. En mer korrekt bedömning är att utifrån ett övergripande perspektiv göra en bedömning utifrån barnens bästa.

Solna stad vidhåller och åberopar vad skolnämnden anför i tidigare yttranden i förvaltningsrätten och åberopar den barnkonsekvensanalys som ligger till grund för skolnämndens beslut av den 10 december 2020 till styrkande av att barnets bästa har beaktats vid beslutsfattandet. Av den skiljaktige domaren i målet konstateras också att även om det i aktuell 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.

Närmast en prövning av beredningen och lämpligheten av beslutet

Vid en laglighetsprövning ska domstolen endast pröva lagligheten, inte lämpligheten, av nämndens beslut. Det beslutande kommunala organet – i detta fallet skolnämnden – bedömer självständigt om ett underlag har tillräcklig kvalitet för att det ska kunna fattas ett beslut. Undantaget är givetvis i de fall då det enligt lag finns formella krav *hur* beredning ska ske och *vad/vilka uppgifter* som ska ingå i beslutsunderlaget, något som inte finns angivet i barnkonventionen. Det framgår tydligt av underlaget för stadens beslut att samtliga barn på skolenivå har informerats och deras åsikter och tankar har samlats in och bemöts. Frågan om barnens bästa ingår således som en del av barnkonsekvensanalysen. Domstolen har, inom ramen för en laglighetsprövning, inget utrymme att ta ställning i sak eller i övrigt att ifrågasätta nämndens bedömning av innehållet i beslutsunderlaget. Skälen för detta är att domstolen inte ska tänga det kommunala självstyret.⁶

Förvaltningsrätten har genom att ställa krav på *hur* beslutsunderlaget ska utformas och *vad/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, genom att hävda att beredningen inte uppfyllt lagen, trots att ingen sådan inriktning finns i lagen. Detta sker också utan att Solna stad beretts möjlighet att yttra sig om lämpligheten utifrån barnets bästa i förhållande till beslutet eller inkomma med underlag i den delen, då Solna stad uppfattat att målet rör en ren laglighetsprövning. I förarbetena 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.⁷ En inkorporering av barnkonventionen har inte varit avsedd för att utvidga ramarna för laglighetsprövning, till att även omfatta beredningsrutinerna och detaljeringar av beslutsunderlaget, som nu skett i detta fall.

Solna stad vill i detta sammanhang uppmärksamma domstolen på följande. I förarbetena⁸ till inkorporeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter konstateras att för att konventionen ska få genomslag krävs utöver inkorporering bl.a. fortsatt transformeringsarbete av konventionen. I det fortsatta transformeringsarbetet bör särskilt fokus ligga på principen om barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade. Barnrättskommittén har tagit fram en vägledning om denna princip i form av en allmän kommentar (CRC/C/GC/14). Solna stad vill dock understryka, i likhet med vad som framgår av förarbetena, att rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s konventionskommittéer inte är juridiskt bindande. Det saknas således juridisk grund att kräva en viss metod vid myndigheters beslutsfattande där barns bästa ska beaktas på det sätt som förvaltningsrätten gör gällande i detta mål.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

⁶ 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.

⁷ Prop. 2017/18:186 s. 112.

⁸ Prop. 2017/18:186 s. 95 ff.

Ställer mer långtgående krav än vad lagen om barnkonventionen fordrar

Artikel 3 i lagen om barnkonventionen stadgar att vid alla åtgärder som rör barn, ska i första hand *beaktas* vad som bedöms vara barnets bästa. Artikeln 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 alltså förvaltningsrätten högre krav på kommunen, än vad barnkonventionen gör. I lagen regleras inget om *hur* eller i vilken form som underlaget för bedömningen av alla barns bästa ska genomföras. Begreppet barnets bästa ska ses som ett *tillvägagångssätt* för att bedöma och fastställa barnets bästa, vilket är fullt naturligt då det krävs en anpassning av beredningen till varje enskilt ärende och om det berör ett enskilt barn, flera barn eller alla barn.

I övrigt instämmer Solna stad i vad förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i detta mål och förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i den liknande domen ⁹ 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

Solna stad vill påpeka att det alltid är klaganden som bär på bevisbördan för att fel har begåtts. Klaganden har endast framført påståenden och åsikter som saknar grund och relevant bevisning.

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

Det som klaganden anført är främst att beslutet strider mot barnets bästa och att barnens rätt att höras inte har beaktats. Förvaltningsrätten behandlar istället omständigheter som klaganden inte anført, genom att hävda att *beslutsprocessen* ska utformas genom att ett uttryckligt *fastställande* av *vad* som är barnens bästa krävs innan slutligt beslut fattas.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

⁹ Jfr. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 30 juni 2021, mål nr 4518–21.

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.

Domen skulle leda till ett nytt kommunalt beslutsfattande

Det måste vara möjligt för en kommun att kunna följa domar som meddelats mot kommunen. Förvaltningsrätten har hävdat att ett fastställande av barnens bästa måste göras. Förvaltningsrättens dom ställer krav på antingen *allt* sammanträdesprotokollen med beslut måste innehålla en rubrik med *skäl* innehållande ett fastställande av bästa, eller *allt* själva beslutet måste formuleras så att ett fastställande av barnets bästa ingår i beslutsmeningen. Det är främmande i kommunalt beslutsfattande att sammanträdesprotokollen ska innehålla motiveringar och bedömningar på detta sätt. Idag fattas beslut i nämnd genom korta och konkreta beslutsmeningar i ett sammanträdesprotokoll.

I Solna stad är det 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. Nämnden kan också välja att återremittera ett ärende till förvaltningen för komplettering av underlaget om man anser att det befintliga inte är tillräckligt för att det ska kunna fattas ett beslut. Som den förvaltningsrättens skiljaktige ordföranden i målet anfört är det var och en av de beslutande ledamöterna som har att göra bedömningen om vad som är barnens bästa vid beslutsfattandet.

Solna stad menar att 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.¹³ Solna stad delar vad förvaltningsrättens skiljaktige ordförande i detta mål, liksom skiljaktig ordförande i den liknande domen¹⁴, anfört att det i barnkonventionen inte finns ett krav på att barnens bästa ska fastställas innan beslut fattas, samt att det saknas anledning att ifrågasätta om ledamöterna kunnat beakta vad som är barnets bästa.

Förvaltningsrättens dom bör utifrån detta undanröjas.

¹³ Prop. 2017/18:186 s. 112

¹⁴ Jfr. Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 30 juni 2021, mål nr 4518–21.

Sammanfattningsvis

Solna stad anser sammanfattningsvis att prövningstillstånd måste beviljas då det finns anledning att betvivla riktigheten av det beslut förvaltningsrätten kommit fram till och det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Förvaltningsrättens dom måste undanröjas och skolnämndens 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 och mer detaljerade beredningskrav än vad som regleras i barnkonventionen, beaktat omständigheter som klaganden inte anført och ställt krav på det kommunala beslutsfattandet som inte har stöd i lag.

För det fall kammarrätten skulle finna att barnkonventionen utvidgar ramarna för en laglighetsprövning att även omfatta tillvägagångssättet av beredningen av ärenden på så sätt som förvaltningsrätten gör gällande, önskar Solna stad få yttra sig om beslutets lämplighet i förhållande till barnens bästa. Konsekvenserna av ett sådant synsätt kommer även ha påverkan på flera andra kommunala verksamhetsområden som bygger på en övergripande ramlagstiftning.



Maria Rönnberg

Administrativ chef Barn- och utbildningsförvaltningen i Solna stad

Bilagor;

Rättegångsfullmakt

