

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
7748-13

meddelat i Stockholm den 15 september 2015

KLAGANDE

Lunds kommun
Box 41
221 00 Lund

MOTPARTER

1. AA
2. BB

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 6 november 2013 i mål nr 4161-13, se bilaga (här borttagen).

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet från vidare handläggning.

BAKGRUND

AA och BB ansökte inför höstterminen 2013 om plats för sin son CC i förskoleklass vid Byskolan i Södra Sandby, Lunds kommun. Barn- och skolnämnd Lund Öster beslutade att frångå deras önskemål och placerade i stället CC vid Uggleskolan i Södra Sandby. Kommunen hänvisade

Dok.Id 158934

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
7748-13

till 9 kap. 15 § första stycket skollagen (2010:800) och anförde att den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet skulle åsidosättas, varför önskemålet inte kunde tillgodoses.

AA och BB överklagade kommunens beslut till Förvaltningsrätten i Malmö och anförde bl.a. att kommunens tolkning av närhetsprincipen i 9 kap. 15 § skollagen avvek från den allmänt rådande tolkningen, att kommunen inte tagit hänsyn till principen om barnets bästa samt att frånvaron av praxis och en inom kommunen gemensam prioriteringsordning bäddade för godtycke och geografisk särbehandling av barn. Beslutet medförde en förlängning av CC skolväg med minst en kilometer, samtidigt som andra barn hade placerats vid den önskade Byskolan trots att deras skolväg endast skulle ha blivit några hundra meter längre om de i stället hade placerats vid Uggleskolan.

Förvaltningsrätten fann att kommunens beslut stred mot 9 kap. 15 § första stycket skollagen och upphävde beslutet. Lunds kommun överklagade förvaltningsrättens avgörande till Kammarrätten i Göteborg som avlog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Lunds kommun fullföljer sin talan och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja kammarrättens dom och fastställa det upphävda beslutet. Kommunen anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Alla elever som inför höstterminen placerats i förskoleklass vid Byskolan har önskat en placering vid denna skola. Samtliga vårdnadshavares önskemål om att deras barn ska placeras i förskoleklass vid Byskolan har dock inte kunnat tillgodoses. Kommunen har därför varit tvungen att placera vissa elever vid annan skolenhet än den önskade. För att avgöra vilka elever som ska placeras vid Byskolan har kommunen, med några undantag av trafiksäkerhetsmässiga skäl, tillämpat principen om det närmaste avståndet mellan skola och hemadress som urvalsgrund. Det finns inget som

Mål nr
7748-13

hindrar kommunen att tillämpa en sådan princip under förutsättning att bestämmelserna i 9 kap. 15 § skollagen inte samtidigt åsidosätts.

Beslutet om CC placering strider inte mot 9 kap. 15 § skollagen. Hans berättigade krav på en placering vid en skola nära hemmet har inte åsidosatts genom beslutet. Kommunen har iakttagit skollagens bestämmelse om särskild hänsyn till barnets bästa genom att placera CC vid en skolenhet nära hemmet och genom att erbjuda honom skolskjuts från hemmet till skolenheten. Beslutet strider inte heller mot någon annan i 10 kap. 8 § kommunallagen angiven grund. Kammarrätten borde därför inte ha avslagit kommunens överklagande.

AA och BB bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. I målet är ostridigt att Lunds kommun har tillämpat begreppet ”nära hemmet” i 9 kap. 15 § skollagen som ”närmast hemmet”. Tolkningen medför att alla elever inte behandlas lika inför bestämmelsen och att orimliga situationer kan uppstå där elever får kilometervis längre skolväg för att en annan elev ska vinna tiotals meter i skolväg. Det står klart att lagstiftarens syfte med regleringen är att en kommun är skyldig att göra en samlad bedömning av alla elever med målsättningen att ge dessa en så kort skolväg som möjligt.

Statens skolverk, som har avgett yttrande i målet, anför bl.a. följande. I situationer där alla barn inom en skolas upptagningsområde bor inom ett rimligt avstånd från en alternativ skola ger bestämmelsen i 9 kap. 15 § första stycket inte någon rätt till förtur vare sig för de barn som bor närmast den önskade skolan eller för de barn som bor längst ifrån densamma. Av själva ordalydelsen i 9 kap. 15 § kan man dra slutsatsen att alla dessa barn därmed har rätt till en placering där om de så önskar. Det finns dock ingen skyldighet för kommunen att t.ex. bygga ut en skola för att bereda alla barn inom upptagningsområdet plats på en viss skola, utan ett urval av de barn som ska erbjudas placering måste göras. Skollagen reglerar inte uttryckligen vilken princip för placering som kommunen ska tillämpa i dessa lägen. Därför bör det finnas ett visst utrymme för kommunen att själv ta ställning till vilken princip som ska tillämpas. Av allmänna rättsliga principer följer dock

Mål nr
7748-13

att urvalsförfarandet måste vara objektivt, sakligt och icke-diskriminerande. Det får inte heller strida mot lag eller annan författning. Av 1 kap. 10 § skollagen följer att i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen ska barnets bästa vara utgångspunkten. Det medför en skyldighet att vid beslut enligt skollagen beakta vilka följder beslutet får för samtliga berörda barn, såväl vid val av intern princip för placering som vid beslut om placering av det enskilda barnet. Vid utformningen av principer för placering måste det finnas utrymme för att göra avsteg från dessa med hänsyn till barnets bästa. Om den princip för placering som kommunen valt visar sig drabba ett visst barn eller en viss grupp av barn på ett sätt som inte ter sig rimligt kan det inte anses försvarbart att enbart hänvisa till en viss urvalsprincip som sedan tidigare beslutats. Om ett beslut enligt 9 kap. 15 § första stycket grundar sig på en uppfattning om att närheten till skolan i sig innebär rätt till förtur, och en prövning av samtliga barns skäl till placering därigenom inte har skett, har bestämmelsen inte tillämpats på ett korrekt sätt.

Sveriges Kommuner och Landsting har avgett yttrande i målet och anför bl.a. följande. Det är kommunens ansvar att utifrån lagens bestämmelser försöka finna lämpliga lösningar på skolplaceringen utifrån lokala förhållanden och prioriteringar. Kommunerna måste självfallet beakta samtliga elevers placering så att det blir en bra helhetslösning för alla elever. Den nämnd som ansvarar för skolfrågor brukar anta riktlinjer för skolplacering och intagning till bl.a. förskoleklass. Det måste ankomma på kommunerna att själva välja metod och urvalskriterier så länge som de följer lagstiftningen, dvs. beaktar önskemål så långt det är möjligt och ser till att eleven får en rimlig skolväg och placeras i någon skola i närheten av hemmet.

Regleringen i 9 kap. 15 § kan ses som en målsättningsparagraf som riktar sig till kommunen. Bestämmelsen innehåller ett stort mått av lämplighetsavvägningar som inte bör vara föremål för prövning inom ramen för laglighetsprövning. Lagen anger inte hur avstånd ska beräknas eller vilka urval som kan göras. Vad som är en elevs berättigade krav på placering i en skola nära hemmet är inte definierat i lagen utan måste kunna tolkas utifrån de lokala förutsättningarna i varje enskild

Mål nr
7748-13

kommun. Hur närheten ska beräknas kan bedömas olika i kommuner med starka centralorter med många skolor inom samma område och glesbygdskommuner med långa avstånd till ett fåtal skolor.

Ett upphävande av ett enskilt beslut om platstilldelning på de grunder som anförts påverkar andra elevers rätt. En kommun ska inte behöva flytta en elev för att bereda plats åt en annan. En elev bör inte genom ett överklagande få rätt att placeras i en viss skola nära hemmet i stället för i en annan skola nära hemmet. Det skulle öppna upp för att kommunerna måste anpassa platser i skolenheterna efter hur många önskemål som finns, vilket strider mot kommunernas rätt att själva planera sin skolorganisation.

I det aktuella målet har kommunen tillämpat en intern urvalsprincip som innebär att de elever som bor närmast Byskolan placerats där. Kommunen har således absolut närhet som objektivt urvalskriterium. Det finns inget som hindrar att en kommun tillämpar en sådan urvalsprincip under förutsättning att bestämmelserna i 9 kap. 15 § första stycket inte samtidigt åsidosätts. Ett tillgodoseende av önskemålet om CC placering vid Byskolan skulle ha inneburit att en annan elevs berättigade krav på att, i enlighet med kommunens interna urvalsregel, bli placerad i en skola nära hemmet skulle ha åsidosatts. Vårdnadshavarna har inte visat att det finns några särskilda skäl för att CC ska få förtur framför andra som bor närmare.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Frågan i målet är om kommunens beslut att placera CC vid en annan skolenhet än den vårdnadshavarna önskat strider mot lag eller annan författning.

Den rättsliga regleringen

Enligt 9 kap. 15 § första stycket skollagen ska en elev placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan skolenhet. Enligt andra stycket får kommunen annars frångå elevens vårdnadshavares önskemål endast om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

I 28 kap. 12 § första stycket 6 skollagen anges att en kommuns beslut enligt 9 kap. 15 § andra stycket samma lag, om placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar, överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Av 28 kap. 18 § följer att beslut i samma fråga enligt första stycket endast får överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Enligt 10 kap. 2 § 2 kommunallagen får ett beslut av en kommunal nämnd överklagas, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Av 10 kap. 8 § första stycket 4 samma lag framgår att ett överklagat beslut ska upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning. I tredje stycket anges att något annat beslut inte får sättas i det överklagade beslutets ställe.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Innebörden av bestämmelserna i 9 kap. 15 § skollagen

Regleringen i 9 kap. 15 § skollagen ger uttryck för den valfrihetsprincip som fått starkt genomslag i skollagstiftningen (jfr bl.a. prop. 1992/93:230 s. 57 ff. och 73). Huvudregeln är således att kommunerna vid fördelning av elever på olika skolor i första hand ska utgå från vårdnadshavarnas önskemål (prop. 2009/10:165 s. 364 f. och 724). Avsteg från denna huvudregel får – såvitt avser placering i förskoleklass – endast göras i de två situationer som numera regleras i 9 kap. 15 §.

Mål nr
7748-13

Det gäller först den möjlighet till avsteg som följer av 9 kap. 15 § första stycket skollagen. Enligt denna bestämmelse ska kommunen frångå en vårdnadshavares önskemål om att få sitt barn placerat i förskoleklass vid en viss skolenhet när det krävs för att tillgodose en annan elevs berättigade krav på att få gå i en skola nära hemmet. En förutsättning för att detta undantag ska vara tillämpligt är således att det finns andra elever vars berättigade krav på att få gå i en skola nära hemmet annars inte kan tillgodoses.

En liknande bestämmelse om avvägningen mellan valfrihetsprincipen och den s.k. närhetsprincipen infördes såvitt avsåg grundskoleplaceringar år 1991 i 4 kap. 6 § tredje stycket i den tidigare skollagen (1985:1100). Vid denna tidpunkt var de faktiska möjligheterna att välja skola mer begränsade och utgångspunkten var att platserna i en grundskola skulle förbehållas de elever för vilka skolan var den skola som låg närmast deras hem, dvs. att de fick så kort skolväg som möjligt (se prop. 1990/91:115 s. 58 ff. och 1990/91:UbU17 s. 20 f.). Skulle skolan inte räckta till för alla dem som hade den som sin närmaste skola måste man finna den därefter bästa samlade lösningen med hänsyn till berörda elevers skolväg. I förarbetena framhölls dock att det alltid kommer att finnas elever som av olika skäl vill gå i någon annan skola än den som innebär den kortaste skolvägen, samt att sådana önskemål borde beaktas så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt. Efterkommande av önskemål om annan skola fick emellertid inte medföra att någon annan elev som annars enligt huvudprincipen skulle ha tagits emot i den önskade skolan drabbades av en allvarlig försämring av sin skolväg.

Vad som i den nu gällande skollagen avses med uttrycket ”nära hemmet” är inte närmare definierat vare sig i lagen eller i dess förarbeten. Innebörden får antas vara beroende av de lokala förhållandena, varför det i första hand får anses ankomma på varje kommun att för sig bestämma vilka kriterier som ska gälla, med beaktande av faktorer som t.ex. elevernas ålder och avståndet mellan hemmet och olika tillgängliga skolor. Bestämmelsen i 9 kap. 15 § första stycket kan dock inte anses ge utrymme för att de elever som bor närmast en viss skola enbart av detta skäl ges företräde framför andra sökande i kommunen.

Mål nr
7748-13

Den andra möjligheten att frånga vårdnadshavares önskemål om barnets placering regleras i 9 kap. 15 § andra stycket skollagen som avser situationer där betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för kommunen om önskemålet tillgodosågs. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det måste ankomma på kommunen att från fall till fall pröva hur sådana svårigheter ska vara beskaffade för att få beaktas, men att det självklara fallet är att skolan inte har plats för alla som vill gå där (se prop. 2009/10:165 s. 724 och 739 jfrd med prop. 1992/93:230 s. 73).

Bestämmelsen i 9 kap. 15 § andra stycket skollagen förutsätter att kommunen gör ett urval av de elever som måste anvisas plats i en annan skola än den önskade. Av bestämmelsen framgår dock inte närmare hur ett sådant urval ska gå till. Kommunen har därmed en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas till grund för prioriteringen. Ett grundläggande krav är emellertid att urvalet sker på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt och med hänsyn tagen till vad som sammantaget är bäst för samtliga inblandade elever (jfr prop. 1990/91:115 s. 58 ff. och prop. 1992/93:230 s. 57 f. och 73).

Det överklagade beslutet

I målet är ostridigt att Lunds kommun inför höstterminen 2013 inte kunde erbjuda alla sökande till Byskolan plats och därför såg sig tvungen att prioritera bland ansökningarna. Enligt uppgift från kommunen tillämpades därvid en prioriteringsordning enligt vilken de elever som bodde närmast Byskolan gavs företräde framför elever som var bosatta längre bort.

Kommunen har uttryckligen grundat sitt beslut på 9 kap. 15 § första stycket skollagen och motiverat det med att en placering av CC vid Byskolan skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet skulle åsidosättas. I målet har dock inte framkommit att de elever som beviljats plats i Byskolan varit beroende av att placeras där för att kunna gå i en skola nära hemmet.

Mål nr
7748-13

Kommunen har även framhållit att beslutet inte medfört att CC berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosatts. Även om kommunens bedömning i detta avseende skulle vara korrekt utgör en sådan omständighet inte i sig grund för att frångå vårdnadshavarnas önskemål med stöd av 9 kap. 15 § första stycket skollagen.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att förutsättningarna i 9 kap. 15 § första stycket inte varit uppfyllda och att denna bestämmelse därmed inte lagligen har kunnat läggas till grund för kommunens beslut.

Kommunen har vidare betonat att det inte varit möjligt att tillgodose samtliga vårdnadshavares önskemål om att deras barn skulle placeras i förskoleklass vid Byskolan, varför det blivit nödvändigt att placera vissa elever vid annan skolenhet än den önskade. AA och BB har å sin sida anfört att kommunens placeringsprinciper medför att de barn som bor närmast Byskolan har gynnats i förhållande till dem som bor längre bort och således redan har en längre skolväg.

Av förarbetena till skollagen framgår att när en skola inte har plats för alla som vill gå där kan bestämmelsen i 9 kap. 15 § andra stycket skollagen vara tillämplig (prop. 2009/10:165 s. 724 jfrd med s. 739). Enligt denna bestämmelse får kommunen frångå vårdnadshavarnas önskemål om den önskade placeringen skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Beslut enligt 9 kap. 15 § andra stycket överklagas emellertid genom förvaltningsbesvär hos Skolväsendets överklagandenämnd. Högsta förvaltningsdomstolen är därmed förhindrad att i detta mål pröva om kommunen med stöd av nämnda bestämmelse kunnat frångå vårdnadshavarnas önskemål.

Ordningen för överklagande av ett beslut som innebär att vårdnadshavares önskemål om viss placering frångås är således beroende av om kommunen grundat sitt beslut på 9 kap. 15 § första stycket eller på andra stycket. Detta

BESLUT

Mål nr
7748-13

framstår enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening som olyckligt med hänsyn till bestämmelsernas inbördes samband.

Målet gäller placering i förskoleklass till och med utgången av vårterminen 2014. Denna tidpunkt har numera passerats och saken har således förfallit. Målet ska därför avskrivas från vidare handläggning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Christer Silfverberg, Elisabeth Rynning, Mahmut Baran och Mari Andersson.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Paul Sjögren.