

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-10-03

Närvarande: F.d. justitierådet Severin Blomstrand samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

Vissa skollagsfrågor

Enligt en lagrådsremiss den 30 augusti 2018 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Jan Käll, biträdd av ämnesrådet Anna Barklund.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

8 kap. 22 §

I paragrafen anges att grundbeloppet ska avse en basersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Den enda skillnaden i förhållande till nuvarande lydelse av paragrafen är att "basersättning" ersätter det tidigare uttrycket "ersättning".

Den ändrade lydelsen motiveras i lagrådsremissen av att den är en konsekvens av regeringens förslag i denna lagrådsremiss. Det anges att grundbeloppet i regel kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform, eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag till enskilda huvudmän. Regeringen föreslår därför att det i bestämmelserna om vad grundbeloppet ska avse förtydligas att grundbeloppet avser en basersättning till de enskilda huvudmännen (s. 22). I författningskommentaren anges att ändringen innebär ett förtydligande att grundbeloppet renodlas till att avse en basersättning för varje barn (s. 55).

Skrivningen ger således intrycket att "basersättning" har valts enbart för att markera att denna ersättning – till skillnad från strukturbeloppet – i regel kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever. Det kan dock sättas i fråga om "basersättning" är väl valt för att markera denna skillnad. Uttrycket kan ge intryck av att denna form av ersättning ska utgöra den ekonomiska basen för verksamheten, särskilt som det i det betänkande som ligger till grund för förslaget anges att så ska vara fallet. Där anges (SOU 2016:66 s. 75) att en viktig utgångspunkt för förslaget är att den allra största delen av resurserna även framöver ska ligga inom grundbeloppet och att grundbeloppet ska utgöra den

ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen. Tolkningen av det föreslagna begreppet "basersättning" försvåras också av att rubriken till det avsnitt där frågan behandlas i lagrådsremissen lyder "Grundbeloppet ska avse en basersättning". Till oklarheten bidrar även att det i lagrådsremissen anges att det inte är möjligt att föreskriva hur stor del av de totala resurserna som ska fördelas genom strukturbelopp medan däremot frågan om basersättningens andel av de totala resurserna inte kommenteras.

Frågan bör behandlas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Vad som nu sagts gäller även beträffande 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 §, 11 kap. 37 §, 14 kap. 16 §, 16 kap. 53 § och 19 kap. 46 §.

8 kap. 22 a §

I paragrafens första mening föreskrivs att strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Det är svårt att förstå i vilket avseende en sådan fördelning skulle medföra ett behov av ersättning och vem som skulle vara berättigad till ersättningen. Innebörden synes vara att barns olika förutsättningar och behov ska bestämma storleken på strukturbeloppet. Vad som avses bör klargöras under den fortsatta beredningen.

Det anförda gäller även beträffande 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a § och 19 kap. 46 a §.

26 kap. 14 a §

Paragrafen reglerar återkallelse av bidrag i fall av konkurs eller tvångslikvidation. Det är oklart varför frivillig likvidation inte också ska leda till att bidrag återkallas. Den föreslagna bestämmelsen är dessutom ovillkorlig, vilket kan leda till praktiska problem om t.ex. en verksamhet skulle behöva drivas vidare under ett konkursförfarande. I de följande paragraferna finns en undantagsregel för fall när det föreligger särskilda skäl. Det bör övervägas om inte även denna paragraf borde ha en liknande utformning.

26 kap. 14 b §

Enligt första stycket 2 ska Statens skolinspektion återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet som myndigheten har meddelat enligt skollagen, om utbildningen i annat fall än som anges i första punkten inte har bedrivits under en tid av två år.

Under föredragningen har upplysts att det ska vara fråga om en sammanhängande tid av två år. Detta bör anges uttryckligen i lagtexten.

26 kap. 14 c §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 14 b §.

28 kap. 2 och 5 §§

Paragraferna reglerar vilka beslut som får överklagas. Det anges att beslut enligt vissa stycken i 26 kap. 14 b och 14 c §§ får överklagas. Av bestämmelserna följer att beslut som grundas på att den enskilde

själv begärt återkallelse inte får överklagas eftersom ett sådant beslut inte går den enskilde emot (se remissen s. 64 f.). Enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler får ett beslut överklagas bl.a. om det gått någon emot, 42 § förvaltningslagen (2017:900). Någon ytterligare reglering för att begränsa överklagandemöjligheterna i fall när den enskilde fått framgång torde inte behövas. Ett uttryckligt överklagandeförbud kan dessutom vålla vissa praktiska problem i situationer när det inte är helt klart att en sökande står fast vid sin ansökan efter myndighetens beslut (jfr HFD 2015 ref. 73). Så kan t.ex. fallet vara när juridiska personer företräds av flera olika individer som inte är överens. Överklagandebestämmelserna bör därför inte begränsas i detta avseende, utan i stället enbart hänvisa till de aktuella paragraferna (14 b och 14 c §§).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I punkten 3 i övergångsbestämmelserna anges att de nya bestämmelserna i 26 kap. 14 b § första–tredje styckena och 14 c § första och andra styckena inte tillämpas i fråga om ett godkännande av en enskild som huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, som har meddelats före ikraftträdandet. Statens skolinspektion eller den kommun som har meddelat ett sådant godkännande eller beslut om rätt till bidrag ska i stället återkalla godkännandet eller beslutet, om utbildningen eller verksamheten inte har startat senast två år efter det att lagen har trätt i kraft eller utbildningen eller verksamheten annars inte har bedrivits under denna period.

Den situationen att en huvudman inlett eller återupptagit en verksamhet efter ikraftträdandet men därefter gör uppehåll och inte bedriver verksamheten under mer än två år täcks inte av

bestämmelsen. Lämpligheten av detta bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Punkten 3 avslutas med bestämmelsen om att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av förvaltningsdomstolens beslut. Orden "av förvaltningsdomstolens beslut" är överflödiga och kan med fördel utgå.