

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-10-13

Närvarande: Justitieråden Mahmut Baran, Leif Gäverth och Malin Bonthron

Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister

Enligt en lagrådsremiss den 30 september 2021 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Per Eriksson, biträdd av ämnesrådet Anna Barklund.

Förslaget föranleder följande yttrande.

26 kap. 16 a–16 d §§

Genom paragraferna införs en ny form av ingripande när det gäller verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region. Ingripandet består i en möjlighet att förbjuda huvudmannen att driva

verksamheten vidare. I 26 kap. 16 a § regleras förutsättningarna för att meddela ett sådant verksamhetsförbud när huvudmannen inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § om att åtgärda brister. Verksamhetsförbud ska då få meddelas om bristerna utgör ett allvarligt missförhållande. I 26 kap. 16 b § finns bestämmelser om möjlighet att meddela verksamhetsförbud trots att ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § har följts. Det ska kunna ske om det ändå finns ett allvarligt missförhållande i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter som huvudman för verksamheten. Det ska vara möjligt att besluta att ett verksamhetsförbud ska gälla trots att det inte fått laga kraft (26 kap. 16 c §). Enligt 26 kap. 16 d § gäller ett verksamhetsförbud tills vidare men ska upphävas om huvudmannen begär det och det inte finns något allvarligt missförhållande om verksamheten återupptas.

Den föreslagna möjligheten att gentemot offentliga huvudmän besluta om verksamhetsförbud som gäller tills vidare är alltså ny. Enligt gällande reglering är det endast möjligt att besluta om tillfälligt verksamhetsförbud i högst sex månader (26 kap. 18 §). Den mest ingripande sanktionen mot offentliga huvudmän enligt nuvarande lagstiftning är statliga åtgärder för rättelse, dvs. ett beslut om att staten på kommunens eller regionens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 17 §).

I lagrådsremissen görs bedömningen att såväl statliga åtgärder för rättelse som verksamhetsförbud innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Något mer utvecklat resonemang kring effekterna på den kommunala självstyrelsen av den föreslagna regleringen om verksamhetsförbud förs dock inte.

Reglering rörande den kommunala självstyrelsen finns i regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter

kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, samt övriga angelägenheter som bestäms i lag, på den kommunala självstyrelsens grund. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Föreskriften i 14 kap. 3 § regeringsformen innebär ett krav på att det i lagstiftningsprocessen görs noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär. Om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt ska det alternativet väljas. Som underlag för bedömningen behöver det i motiven till ett sådant förslag göras en redovisning av de avvägningar som gjorts mellan det kommunala självstyrelseintresset och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Att ett lagförslag exempelvis innebär en utvidgning av en redan existerande skyldighet för kommunerna – och inte en helt ny skyldighet – är inte i sig grund för att avstå från en proportionalitetsprövning av förslaget. (Jfr prop. 2009/10:80 s. 212–213 och bet. 2016/17:KU10 s. 101–102.)

Det bakomliggande syftet med det nu aktuella förslaget är, såvitt kan utläsas, att säkerställa elevers rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det framgår inte av lagrådsremissen, eller i beredningsunderlaget för den, att det skulle ha förekommit några konkreta fall som har belyst ett behov av regler om verksamhetsförbud tills vidare mot offentliga huvudmän. Huvudskälet för förslaget förefaller i stället vara en strävan efter att regleringen för offentliga och enskilda huvudmän ska vara så likartad som möjligt.

Vissa remissinstanser har pekat på att de konsekvenser som kan uppkomma om en kommunal huvudman åläggs ett verksamhetsförbud kan vara långtgående. Det kan konstateras att effekten för en sådan huvudman av ett verksamhetsförbud blir en annan än effekten av en återkallelse för en enskild huvudman. Detta eftersom kommunerna har det övergripande ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning enligt skollagen tillgodosedd och att skolplikten fullgörs. Om en verksamhet som en kommun bedriver stängs måste således kommunen se till att de elever som omfattas av nedstängningen får en godtagbar utbildning på annat sätt. Någon sådan skyldighet finns inte för enskilda huvudmän. Det kan mot denna bakgrund enligt Lagrådets mening sättas ett visst frågetecken för om lagförslaget totalt sett verkligen medför en mer likartad reglering för de olika typerna av huvudmän.

I lagrådsremissen förs ett resonemang om att det kan hävdas att ett verksamhetsförbud utgör ett mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen än ett beslut om statliga åtgärder för rättelse, åtminstone i vissa fall. Oavsett hur det förhåller sig med det måste, som framgått, en proportionalitetsprövning göras, eftersom lagförslaget under alla omständigheter innebär ett ytterligare ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det finns vissa skrivningar i remissen om att regeringens bedömning är att den nya inskränkningen är proportionerlig. Någon mer ingående analys avseende detta redovisas emellertid inte.

Enligt Lagrådets mening bör resonemanget avseende proportionalitetsprövningen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen utvecklas under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ett sådant utvecklat resonemang bör innefatta en mer utförlig beskrivning och analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen och en tydlig redovisning av avvägningen mellan de kommunala

självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.