

Handläggningen av ett skolskjutsärende. Bland annat fråga om kommun haft skyldighet att fatta beslut avseende förfluten tid

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 7 september 2004, framförde AA klagomål mot För- och grundskolenämnden i Umeå kommun samt ansvariga tjänstemän angående handläggningen av ett skolskjutsärende rörande hennes makes, BB:s, son. Till anmälan hade fogats kopior av bl.a. beslut och domar i ärendet.

AA redogjorde för händelseförloppet enligt följande. BB ansökte den 4 september 2003 om skolskjuts för sin son som bodde hos honom varannan vecka. Den 10 september 2003 avslog rektor CC ansökan. Till beslutet fogades information om hur man överklagar. I dom den 16 december 2003 upphävde Länsrätten i Västerbottens län rektors beslut (mål nr 1638-03). Umeå kommun överklagade domen och anförde att avslagsbeslutet hade fattats av fel tjänsteman inom kommunen och därför inte hade kunnat överklagas. Den 21 juni 2004 upphävde kammarrätten länsrättens dom. I ett e-brev den 2 september 2004 till DD, ordförande i för- och grundskolenämnden, krävde BB att hans ansökan omgående skulle behandlas av rätt tjänsteman. Därefter skedde under tiden den 3–7 september 2004 viss brevväxling per e-post mellan BB och DD.

AA anförde att tjänstemännen och för- och grundskolenämnden hade underlåtit att se till att ansökan om skolskjuts överlämnades till/behandlades av någon med befogenhet att fatta beslut i ärendet. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade det gått ett år sedan ansökan gjordes utan att BB fått ett giltigt beslut. Detta har inneburit att han inte kunnat överklaga till länsrätten. AA anförde vidare att tjänstemännen i övrigt hade brustit i handläggningen på bl.a. följande sätt. CC agerade fel eftersom hon behandlade ett ärende som hon inte hade befogenhet att besluta om. Hennes felaktiga agerande föranledde överklaganden till länsrätten och kammarrätten. Nämndens ordförande, DD, meddelade att ingen ersättning skulle utgå för den tid BB själv bekostat skolskjutsen. Eftersom hon inte fattade något formellt beslut i ersättningsfrågan har BB inte kunnat överklaga till länsrätten.

Utredning

Anmälan remitterades till För- och grundskolenämnden i Umeå kommun för utredning och yttrande. I nämndens yttrande anfördes bl.a. följande.

Inledningsvis har kommunen inget att invända mot den redogörelse av händelseförloppet som AA gjort i sin anmälan när det gäller tidsangivelserna. I fråga om överklagandet till kammarrätten den 22 december 2003, vill kommunen dock göra ett förtydligande. Länsrättens dom överklagades inte på grund av att kommunen ansåg att fel tjänsteman inom kommunen fattat beslutet. Överklagandet gjordes av två anledningar. För det första ansåg kommunen att beslutet inte var överklagbart på grund av att det rörde sig om ett rent verkställighetsbeslut. För det andra ansåg kommunen att man fattat rätt beslut i sakfrågan, och att detta borde fastställas för det fall att beslutet ändå var överklagbart. Kommunen kommer i det följande att yttra sig över de klagomål som framförts av AA.

Rektors behörighet att fatta beslut i skolskjutsärenden

Kommunen har i tidigare skolskjutsärenden fått domslut från kammarrätten (mål nr 2573-02 samt 1048-02) med innebörden att de av rektor tagna besluten i skolskjutsärenden är en s.k. nullitet, då behörighet saknas genom delegation, och det finns inslag av skönsmässig bedömning i ärendena. Detta var en bidragande orsak till att för- och grundskolenämnden antog förtydligade skolskjutsregler 2003-06-17. Där finns bl.a. följande formulering: "Vid växelvis boende utgår skolskjuts från den adress där eleven är folkbokförd om förutsättningarna för skolskjuts är uppfyllda från den adressen. Från den andra adressen utgår inte skolskjuts." Bestämmelserna började gälla höstterminen 2003. BB:s ansökan om skolskjuts inkom 2003-09-04. Det står enligt kommunens uppfattning klart att denna skrivning inte lämnar något utrymme för skönsmässiga bedömningar eller liknande hos den tjänsteman som skall tillämpa bestämmelserna. Tjänstemannens beslutsutrymme torde vara detsamma, eller t.o.m. mindre, än beslutsutrymmet hos den som skall fatta beslut om debitering enligt en fastställd kommunal taxa eller liknande, beslut som brukar anföras som skolexempel på beslut av rent verkställande art. Det förefaller orimligt att hävda att detta endast gäller så länge lagligheten av den kommunala taxan är höjd över allt tvivel; dvs. så snart lagligheten kan sättas i fråga på grund av rättsutvecklingen i praxis eller av andra skäl kommer tjänstemannen plötsligt att utrustas med en skönsmässig bedömning, närmast en möjlighet att kontrollera lagligheten av det grundbeslut han verkställer, som medför att hans beslutsutrymme vidgas väsentligt. Ett sådant resonemang skulle medföra att undantaget för beslut av rent verkställande art i 10 kap. 2 § kommunallagen töms på allt reellt innehåll. Det kan tilläggas att de skolskjutsärenden som faktiskt kräver en bedömning, exempelvis då trafikförhållanden skall vägas in, är delegerade till EE, biträdande skoldirektör.

Rektor har haft behörighet att fatta beslutet inom ramen för sitt verksamhetsansvar. På grund av att det rört sig om ren verkställighet har ingen delegation behövts. Kammarrätten ansåg att beslutet inte var överklagbart på samma grunder som man anført i de tidigare domarna, utan hänsyn tagen till ovanstående nämndbeslut. Denna dom meddelades i juni 2004. Kort därefter utfärdade Svenska Kommunförbundet ett cirkulär med innebörden att skolskjuts skulle beviljas från båda adresserna vid växelvis boende, om förutsättningarna därför är uppfyllda, oberoende av folkbokföringsadress. Kommunen har ändrat sina skolskjutsbestämmelser i enlighet med denna nya tillämpning. BB:s son har i och med detta rätt till skolskjuts, vilket har verkställts av rektor FF på Grisbackaskolan. BB fick besked den 9 september 2004. I och med denna händelseutveckling har enligt kommunens uppfattning anledning saknats att återuppta BB:s skolskjutsansökan för 2003. Något retroaktivt beviljande av skolskjuts eller ersättning för egna utlägg kan det enligt kommunens uppfattning inte bli fråga om, då det fattade beslutet följde de regler som gällde vid denna tid.

Sakfrågan, beslut att avslå ansökan om skolskjuts

Kommunen tolkar AA:s anmälan till JO som att den även avser sakfrågan, dvs. huruvida skolskjuts borde ha beviljats eller ej. I det följande kommer kommunen att yttra sig över denna del.

På senare år har flera ärenden av samma karaktär, dvs. fråga om skolskjuts vid växelvis boende, varit aktuella såväl i Umeå kommun som andra kommuner. Skolskjutsbestämmelserna har alltid tolkats som att skolskjuts endast gäller från folkbokföringsadressen. I Regeringsrättens domslut 2002 ref. 91 gavs en elev rätt till skolskjuts från såväl folkbokföringsadressen som den andre förälderns adress vid växelvis boende. Detta rättsfall går emot de utredningar som på senare år framhållit att skolskjuts endast kan erhållas från folkbokföringsadressen.

I SOU 2002:121 föreslår Skollagskommittén en lagändring med denna innebörd. Denna lagändring är dock endast avsedd som ett förtydligande (s. 312), vilket tydligt visar att ändringen i skolskjutsbestämmelserna hela tiden varit att skolskjuts endast kan utgå från folkbokföringsadressen. I 2002 års avgörande från Regeringsrätten är båda adresserna belägna inom samma skolas upptagningsområde. Umeå kommun har därför haft ståndpunkten att det i första hand är från folkbokföringsadressen som skolskjuts kan beviljas. Om skolskjuts skall beviljas från båda boendeadresserna har kommunen haft ståndpunkten att detta inte kan gälla oberoende av avståndet mellan de båda adresserna och avståndet till skolan. Att exempelvis bevilja skolskjuts där den andre boendeföräldern bor i en annan kommun har kommunen ansett vara en orimlig tolkning av såväl nämnda rättsfall som skollagen. Under sommaren 2004 har Kommunförbundet utfärdat ett cirkulär med innebörden att skolskjuts vid växelvis boende skall beviljas från båda adresserna om de var och en för sig uppfyller kriterierna för skolskjuts. Därför har kommunen inför höstterminen 2004 tillämpat denna nya bedömningsnorm, med resultatet att bl.a. BB:s son har beviljats skolskjuts från faderns bostad.

Vad gäller frågan om retroaktiv ersättning, prövades denna av länsrätten i samband med BB:s överklagande. Yrkandet avslogs.

Kommunen vill sammanfattningsvis hävda att ärendet handlagts korrekt och enligt då gällande regler. Det beslut som fattades av rektor var inte ogiltigt. Dock har informationen till BB varit något otydlig, vilket gett honom intrycket att handläggningen varit felaktig och att kommunen varit medveten om detta. Kommunen beklagar detta. Vad gäller sakfrågan, togs det aktuella beslutet under en tidsperiod då rättsläget var synnerligen oklart. Kommunen hade gjort en bedömning som tog sig uttryck i de klara och otvetydiga skolskjutsbestämmelser som antogs av nämnden i juni 2003. Kommunens tolkning av Skolskjutsreglerna hade då stöd av såväl Kommunförbundet som Skollagskommittén. Många andra kommuner använde sig av denna tillämpning. De av nämnden antagna bestämmelserna överklagades aldrig. Dessa föreskrifter följdes av rektor, som inte heller hade något handlingsalternativ, utan endast hade att verkställa nämndens beslut. Att föreskrifterna därefter har ändrats medför inte att varken handläggningen eller bedömningen varit lagstridig eller på annat sätt felaktig.

Från för- och grundskolenämnden inhämtades en kopia av delegationsordningen för nämnden, beslutad den 26 februari 2004 och justerad den 27 maj 2004.

AA kommenterade remissvaret och anförde därvid bl.a. följande. Hennes anmälan rör endast handläggningen av skolskjutsärendet, inte sakfrågan. Länsrätten prövade inte BB:s yrkande om retroaktiv ersättning utan avvisade hans yrkande eftersom det inte kunde prövas av länsrätten. Umeå kommun har medvetet underlåtit att ta upp ärendet till prövning i rätt forum, dvs. för- och grundskolenämnden, vilket medför att medborgare står rättslösa. Det förefaller som om Umeå kommun

medvetet ålagt rektorer, utan stöd av delegation, att fatta beslut i skolskjutsärenden för att föräldrar inte skall kunna överklaga.

I ett beslut den 4 maj 2006 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering, m.m.

I 4 kap. 7 § första stycket skollagen (1985:100) föreskrivs att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Någon ovillkorlig rätt till skolskjuts föreligger således inte utan bestämmelsen lämnar visst utrymme för kommunen att själv bedöma om behov av skolskjuts skall anses föreligga.

Skolskjutsning är ett ansvar för den nämnd inom kommunen som är styrelse för grundskolan i kommunen. Det är denna nämnd som skall ta ställning till hur skolskjutsningen i stort skall anordnas och till framställningar om att en viss elev skall ha rätt till skolskjuts. Denna beslutanderätt kan enligt vanliga kommunalrättsliga principer delegeras till t.ex. någon tjänsteman på skolkansliet. Hur skolskjutsningen i stort skall vara anordnad kan också vara avhandlat i kommunens skolplan, som fastställs av kommunfullmäktige. Det bör i sammanhanget påpekas att beslut om skolskjuts i vissa fall är att se som en ren verkställighet av ett övergripande skolskjutsbeslut. Så är fallet när det är helt klart att vissa elever skall ha skolskjuts enligt de regler som nämnden har beslutat om eller som framgår av skolplanen. Om ett skolskjutsärende däremot kräver en mer självständig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beslutet fattas av nämnden eller någon som beslutanderätten är delegerad till.

Beslut i ett skolskjutsärende kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning.

Bedömning

Jag vill framhålla att sakfrågan – bedömningen av om eleven var berättigad att erhålla skolskjuts från faderns adress – inte är en fråga som prövas av *JO*. Det är kommunens hantering av ärendet i formellt hänseende som är föremål för anmälan och min granskning.

Av utredningen i ärendet har i huvudsak följande framkommit angående handläggningen av ansökan om skolskjuts. Ansökan avslogs den 10 september 2003 av rektor eftersom skolskjuts vid växelvis boende, enligt regler för skolskjuts som hade antagits av nämnden i juni 2003, endast beviljades från folkbokföringsadressen. Till beslutet fogades överklagandehänvisning avseende laglighetsprövning. *BB* överklagade till länsrätten och begärde samtidigt ersättning för de kostnader som han hade haft för att skjutsa sonen till skolan.

Länsrätten tog, med hänvisning till Kammarrättens i Sundsvall beslut den 8 oktober 2002 (mål nr 1048-2002), upp överklagandet till prövning och anförde som grund för detta följande. Prövning av en enskild elevs rätt till skolskjuts innebär myndighetsutövning och saknar inte helt inslag av skönsmässiga bedömningar. Det överklagade beslutet har fattats av en rektor och enligt kommunens uppfattning är det också rektor som skall fatta beslutet. Att kommunen trots beslutens art inte formellt delegerat någon beslutanderätt till rektorerna bör inte medföra att besluten undandras från domstolsprövning. I dom den 16 december 2003 upphävde länsrätten rektors beslut i sak såsom stridande mot skollagen samt avvisade ersättningsyrkandet eftersom det inte kunde prövas av länsrätten.

Kommunen överklagade till kammarrätten och yrkade i första hand att kammarrätten med undanröjande av länsrättens dom skulle avvisa BB:s talan. I andra hand yrkade kommunen att kammarrätten i sakfrågan, med ändring av länsrättens dom, skulle avslå BB:s talan. Som grund för förstahandsyrkandet anfördes sammanfattningsvis att beslutet inte hade fattats av nämnden, utan av en tjänsteman som inte hade delegation från nämnden och att beslutet var av rent verkställande art. Kammarrätten fann i beslut den 21 juni 2004 att rektorns beslut inte kunde anses utgöra ett nämndbeslut och att det därmed inte var överklagbart samt att ett sådant beslut inte heller kunde verkställas eller tillämpas på annat sätt. Länsrättens dom upphävdes och BB:s överklagande avvisades. Kammarrättens beslut överklagades inte.

Under sommaren 2004 ändrades kommunens skolskjutsreglemente och BB:s son beviljades den 9 september 2004 skolskjuts från faderns adress.

I ärendet aktualiseras gränsdragningen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent verkställande art. Ibland kan denna gräns vara svår att dra, och det kan finnas utrymme för att göra olika bedömningar i frågan om en åtgärd i det enskilda fallet kan hänföras till området för ren verkställighet. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen kan hänföras till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande (jfr prop. 1990/91:117 s. 204). Sådana åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

För- och grundskolenämnden har i sitt överklagande till kammarrätten och i sitt remissvar till JO anført att beslutet om skolskjuts i förevarande fall var en åtgärd av rent verkställande art.

Det är självfallet så att det finns ett utrymme för att göra olika bedömningar i frågan om en åtgärd i det enskilda fallet kan hänföras till området för ren verkställighet. Med anledning därav samt då beslutet har varit föremål för domstolsprövning har jag inte funnit skäl att uttala någon uppfattning i saken.

Däremot vill jag – mot bakgrund av nämndens uppfattning att det var fråga om en ren verkställighetsåtgärd – påpeka det olämpliga i att ett besked formuleras som om det vore ett formellt avslagsbeslut och att en överklagandehänvisning bifogas.

Det kan i sammanhanget nämnas att Regeringsrätten den 5 december 2005 meddelade prövningstillstånd i ett mål mellan en privatperson och Umeå kommun (mål nr 460-04) som rör frågan om rektors beslut att inte bevilja skolskjuts hade kunnat överklagas i den ordning som anges i 10 kap. kommunallagen.

I anmälan har anförts att kommunen har vägrat att fatta ett giltigt beslut med anledning av BB:s ansökan om skolskjuts. Av handlingarna som fogats till anmälan framgår att BB i ett e-meddelande den 2 september 2004 till för- och grundskolenämndens ordförande begärde att hans tidigare ansökan om skolskjuts skulle behandlas i rätt forum. Jag har tidigare konstaterat att BB:s son beviljades skolskjuts den 9 september 2004. Nämnden har i remissvaret uppgett att i och med att sonen beviljades skolskjuts saknades anledning att återuppta BB:s skolskjutsansökan från 2003 och att det inte kunde bli fråga om något retroaktivt beviljande av skolskjuts eller ersättning för egna utlägg eftersom det då fattade beslutet följde de regler som var gällande vid denna tid.

Enligt min mening borde för- och grundskolenämndens uppfattning i den del BB:s begäran avsåg skolskjuts för 2003 ha kommit till tydligt uttryck i form av ett beslut till fadern om att nämnden ansåg att frågan hade förfallit. Ett sådant beslut från nämnden hade kunnat överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning.

Klagomålen avser även att kommunen har underlåtit att fatta ett formellt överklagbart beslut i ersättningsfrågan. Ett krav på ersättning eller skadestånd från en enskild är ett civilrättsligt mellanhavande mellan den enskilde och kommunen. Om en kommun bestrider skadeståndsskyldighet återstår det för den enskilde att väcka skadeståndstalan vid allmän domstol som därmed ytterst kommer att pröva frågan. JO:s granskning begränsar sig därför till hur kommunen rent formellt har handlagt BB:s framställan om ersättning. BB synes ursprungligen ha framfört sin begäran om ersättning i sitt överklagande till länsrätten. Av utredningen framgår inte klart när och i vilken form begäran om ersättning för utlägg framställdes till för- och grundskolenämnden men frågan nämns i vart fall i ett e-meddelande till nämndens ordförande i början av september 2004. Nämndens ordförande har i ett e-meddelande till BB den 7 september 2004 uppgett att ”någon retroaktivitet kommer vi inte att gå med på”.

Det kan ifrågasättas om inte nämnden borde ha klargjort vilket anspråk på ersättning som BB ställde och lämnat ett formligt besked om sin inställning till anspråket. Vad som har kommit fram i denna del ger mig emellertid inte anledning att utreda frågan vidare.

Det kan avslutningsvis nämnas att vissa frågor rörande skolskjuts behandlas inom ramen för det förslag till ny skollag som för närvarande bereds inom

Regeringskansliet. Enligt förslaget skall skolskjuts utformas som en rättighet för eleven, vilket skulle leda till att beslut om skolskjuts kan överklagas genom förvaltningsbesvär (se SOU 2002:121 s. 307 och 410 f. samt Utbildnings- och kulturdepartementets utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag m.m., U2005/5584/S, s. 263 f.).

Ärendet avslutas med de påpekanden som har gjorts.