

Beslutsförfarandet vid ändringar i skolnätet

Promemoria från 1.6.2011. Uppdateringar 10.7.2012, 28.6.2016 och 22.2.2018.

1. Allmänt

Enligt den gällande utbildningslagstiftningen ansvarar kommunen för organiseringen och utvecklingen av utbildningen. Ändringar i elevantalet, planläggningspolitiken och kommunens allmänna ekonomiska situation påverkar kommunens skolnät. Kommunen kan stå inför en situation där det behövs fler elevplatser eller en situation där elevplatserna måste minskas genom att skolor slås samman eller läggs ner. Beslut som gäller skolnätet, till exempel nedläggningen av en skola, omfattas av kommunens beslutanderätt. Vid beredningen av ett beslut om nedläggning bör man beakta 6 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning, enligt vilken undervisningen i kommunen ska ordnas så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas och andra undervisningsplatsers placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt.

Kommunfullmäktige delegerar i allmänhet inte beslutanderätt i frågor som gäller skolnätet. Det slutliga beslutet om nedläggning av en skola fattas således nästan alltid i fullmäktige.

I fullmäktiges budgetbeslut tar man ofta endast principiell ställning till nedläggningen av en skola och anslag för skolans verksamhet reserveras endast till slutet av juli. Ändring kan sökas först i det slutgiltiga avgörandet av ärendet, inte i de principiella riktlinjerna som ska följas när kommande beslut fattas. Nedläggningen av en skola bereds och behandlas som ett eget ärende och fullmäktige fattar beslutet i regel på våren.

HFD 21.12.2011 L 3692: Med beaktande av 65, 90 och 91 § i kommunallagen var kommunfullmäktiges beslut, med vilken budgeten antagits, i och för sig ett överklagbart beslut. Indragningen av en filialskola var ett av de sparobjekt inom undervisningsväsendet som nämndes i motiveringen till budgeten. Bland dessa sparobjekt fanns också indragning av vissa andra skolor, vilket påverkade de anslag som i budgeten reserverades för undervisningsväsendet. Fullmäktiges beslut att anta budgeten var emellertid inte ett slutligt beslut om indragning av skolorna. Indragningen skulle fullmäktige ta ställning till efter separat beredning av ärendet. Till stöd för besvären hade anförts omständigheter som fullmäktige skulle ta ställning till i samband med sitt slutliga beslut om indragning av skolorna. Ändringssökandenas rättsskydd eller tillsynen över lagligheten av stadens förvaltning och verksamhet förutsatte inte möjlighet att anföra kommunalbesvär över fullmäktiges beslut att anta budgeten till den del som det i budgetmotiveringen hade tagits in ett ställningstagande av principiell natur om indragning av skolan.

2. Beredning av ärenden

Enligt 31 § i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Det är kommunen som i sista hand bedömer vilka utredningar som behövs för beredningen av beslutet. Beslutet kan basera sig på en utredning av kommunens skolnät, men det finns ingen lagstadgad skyldighet att göra utredningen.

I beredningsskedet tillsätts ofta en arbetsgrupp vars uppgift är att skaffa den utredning som behövs och att utarbeta en skolnätplan för behandlingen av ärendet. Till arbetsgruppen väljs i regel förtroendevalda och tjänsteinnehavare.

I en skolnätplan eller skolnätutredning granskas i allmänhet bland annat följande:

- kommunens ekonomiska situation och utveckling
- driftsekonomi och investeringarna inom undervisningsväsendet

- en beskrivning av det nuvarande skolnätet
- skollokalernas skick och annan användning av lokalerna än för undervisningsändamål
- pedagogiska synpunkter
- förfarandet vid anvisning till närskola
- skolskjutsar
- elevvårdstjänster
- elevprognoserna inom hela kommunens område och efter elevupptagningsområde
- samarbetet över kommungränserna
- personalplanen för lärarna och den övriga personalen
- förslag om nyorganisering av de grundläggande undervisningstjänsterna
- förslag till nytt skolnät och nya arrangemang om närskolor för eleverna
- förslag till placering av personalen
- bedömning av beslutsförslagets konsekvenser, bland annat konsekvenserna för barn.

Efter att arbetsgruppen slutfört sitt arbete bereder föredraganden för nämnden med ansvar för undervisningsväsendet ärendet så att det kan tas upp på föredragningslistan. Föredraganden är skyldig att ge ett förslag till beslut. Nämnden kan om den så vill återförvisa ärendet till behandling, till exempel för utarbetning av vissa tilläggsutredningar. Nämnden ger sin egen ståndpunkt till kommunstyrelsen och fullmäktige.

I egenskap av kommunstyrelsens föredragande bereder kommundirektören ärendet för styrelsen. Nämndens ställningstagande binder inte kommundirektören utan han eller hon avgör självständigt, vilket beslutsförslag som ges i ärendet. Kommunstyrelsen bereder ärendet för fullmäktige och ger ett utgångsförslag för fullmäktiges beredning.

I beredningen och behandlingen av ärendet ska dessutom möjligheterna till inflytande som föreskrivs i 41 § i förvaltningslagen (se punkt 3) beaktas och säkerställas att inga jäviga personer deltar i behandlingen (se punkt 4). Skyldigheterna enligt samarbetslagen behandlas närmare i bilagan.

3. Möjligheter till inflytande

Vid beslut om kommunens skolnät – nedläggning av en eller flera skolor – anses det i behandlingen av ärendet inte finnas egentliga parter som ska höras i enlighet med vad som föreskrivs om hörande av part i 34 § i förvaltningslagen. I beredningen ska man däremot följa 41 § i förvaltningslagen om möjligheter till inflytande för intressenterna i ärendet. Bestämmelsen har sin grund i grundlagens förpliktelse att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsverkksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. När beslut fattas om kommunens skolnät är utgångspunkten att det gäller ett ärende som kan ha betydande konsekvenser för flera personers livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden. Det går alltså inte att bortse från 41 §.

Intressenterna ska ges möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt tillfälle att framföra sina åsikter om ärendet. Även om intressenterna i förvaltningslagen har angetts som personer, kan de till exempel anses vara föreningar vars verksamhet tangerar ärendet som är under beredning. Föreningen bör i så fall ha möjlighet att framföra sina åsikter på sina medlemmars vägnar.

Intressenterna ska ges möjlighet till inflytande genom att kommunen på ett lämpligt sätt informerar om att ärendet anhängiggjorts. Kommunen bestämmer vilket informationsätt som är ändamålsenligt och tillräckligt effektivt. Informationen ska i så stor utsträckning som möjligt nå personerna som berörs av det ärende som är under beredning. God praxis är till exempel tidningsannonser, meddelanden på kommunens webbsidor och meddelanden som postas hem.

Av informationen/meddelandet ska framgå vad saken gäller och vilka verkningarna kan bli för intressenterna. Ärendet bör alltså kunna preciseras till sina centrala delar. Informationen ska

också ange hur och inom vilken tid uppgifter, åsikter och frågor om ärendet kan framställas till myndigheten. Dessutom bör det framgå hur de som berörs av ärendet kan få närmare upplysningar. Också myndighetens namn och behövliga kontaktuppgifter ska framgå av informationen.

Om kommunen under beredningen av ett skolnåtsärende ordnar öppna tillställningar för kommuninvånarna på kommunkansliet, i skolan eller på något annat lämpligt ställe, ska kommunen informera om diskussionsmötena i tillräckligt stor utsträckning.

Kommunen kan utgå från att åsikterna framförs skriftligen. Kommunen kan också erbjuda en möjlighet att framföra åsikterna muntligt. Muntligen framförda åsikter ska antecknas.

Informationen, meddelandena och tidpunkterna för informationsmötena ska samordnas så att intressenterna har en verklig möjlighet att påverka ärendet. Det rekommenderas också att kommunen informerar om de olika skedena i behandlingen av ärendet.

Det finns skäl att reservera en skälig tid för utarbetandet av åsikter. De fyra dagar som hade reserverats för framförandet av åsikter – och som dessutom omfattade ett somrigt veckoslut – var en så kort tid att personerna inte hade tillräckligt med möjligheter att framföra sina åsikter till hälsovårdsnämnden (HFD 1990 A 52).

Information om att ärendet är anhängigt behöver ändå inte ges, om det äventyrar syftet med avgörandet, medför annan betydande olägenhet eller är uppenbart onödigt. Det är uppenbart onödigt att informera om ärendet främst då en omfattande offentlig debatt har väckts, till exempel på initiativ av massmedierna eller då personerna på något annat sätt har fått information om att ärendet anhängiggjorts. Rädsla för att beredningen ska störas kan däremot inte utgöra en grund för att låta bli att informera.

HFD 16.12.1993 L 5117: Fullmäktige hade beslutat att lägga ner en skola, ändrat skolornas distriktsindelning samt genomfört motsvarande ändringar i instruktionerna. Ärendet hade föregåtts av flera artiklar i tidningar med allmän spridning på orten och elevernas föräldrar i skolan hade getts tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet innan beslutet fattades. På grund av detta och med beaktande av bestämmelserna i 13 § 3 mom. i lagen om förvaltningsförfarande var det uppenbart onödigt att tillkänna anhängigheten.

Till exempel gällde nedläggningen av byskolorna inte elevernas föräldrars eller de andra bybornas rätt, fördel eller skyldighet på ett sådant sätt att de kunde anses vara parter och att de på detta grundval borde ha hörts som parter innan beslutet fattades. Styrelsen ansvarar för beredningen av fullmäktiges beslut på ett behörigt sätt. Det är fullmäktiges uppgift att bedöma om styrelsens beredning i ärendet, möjligheterna till inflytande medräknat, var tillräcklig (HFD 29.2.2000 L 399).

Vid begäran om omprövning i ett beslut om nedläggning av en skola kan den som begär omprövning som besvärgrund ange att beslutet har tillkommit i felaktig ordning eftersom kommunen i beredningen av ärendet inte har följt 41 § i förvaltningslagen. Om förvaltningsdomstolen anser att 41 § i förvaltningslagen inte har följts, upphävs beslutet och ärendet återförvisas för ny behandling.

Det lönar sig inte att ta risken att ett beslut upphävs på grund av procedurfel, utan det gäller snarare att ta det säkra för det osäkra. Det lönar sig att noga dokumentera alla möjligheter till inflytande eftersom ärenden i förvaltningsdomstolen i stor utsträckning avgörs på basis av dokumenten.

4. Jäv

Frågan om jäv lyfts alltid fram i ärenden om skolnät eftersom så många av beredarna och beslutsfattarna eller närstående till dem har något slags intresse i ärendet. Intressena anknyter ofta till ett eventuellt byte av arbetsplats eller till att ens eget eller en närståendes barn måste byta skola.

Utgångspunkten i bestämmelserna om jäv är personens eget ansvar i jävsfrågan. Var och en ska i första hand själv bedöma, avgöra och anmäla om han eller hon är jävig (29 § 2 mom. i förvaltningslagen). Också i 97 § 5 mom. i kommunallagen betonas det ansvar som var och en har att anmäla jäv och därigenom säkerställa en opartisk handläggning. Den som vet att han eller hon är jävig eller som är osäker i frågan ska själv meddela detta. Om frågan om jäv är oklar är det tillrådligt att den berörda personen inte deltar i behandlingen av

ärendet utan självmant anmäler sig jävig. Att en person till följd av misstankar om jäv förklarar sig jävig och avhåller sig från att delta i behandlingen anses inte innebära att ett fel har begåtts i beslutsprocessen (se t.ex. HFD 1999:36).

Jäv innebär behandlingsförbud för samtliga skeden i handläggningen och för alla åtgärder som på något sätt kan påverka beslutets innehåll. Enligt rättspraxis deltar organets protokollförare i behandlingen av ärendet, och därför kan en jävig person inte vara protokollförare.

En jävig person kan ändå höras som sakkunnig. I vissa situationer kan arbetet i en arbetsgrupp jämföras med hörandet av en sakkunnig. Förutsättningen är att arbetsgruppen endast gör utredningar och inte ger åtgärdsförslag.

Om ett organs sammanträde hålls bakom stängda dörrar innebär jäv att den jäviga personen inte får delta i behandlingen eller närvara. Närvaroförbud innebär att den som är jävig (en medlem, föredraganden, någon annan som är närvarande) ska lämna sammanträdet innan behandlingen av ärendet inleds.

Fullmäktiges möten är i regel offentliga. En jävig person behöver inte lämna fullmäktigesalen. Ledamoten behöver bara lämna sin plats och gå till en åhörarplats.

4.1 Jävsgrunder

Vid beredningen av ett ärende som gäller skolnätet och vid behandlingen i nämnden och i kommunstyrelsen bedöms frågan om jäv på basis av jävsbestämmelserna i 28 § i förvaltningslagen. Främst kan s.k. intressejäv (28 § 1 mom. 3 punkten) bli tillämpligt: en tjänsteman är jävig om avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne eller för en i 2 mom. 1 punkten avsedd närstående.

I vissa situationer kan också jäv enligt generalklausulen i 28 § 1 mom. 7 punkten i förvaltningslagen utgöra en bedömningsgrund: tilltron till personens opartiskhet äventyras av något annat särskilt skäl.

En fullmäktigeledamots jäv bedöms med stöd av 97 § 1 mom. i kommunallagen: en fullmäktigeledamot är jävig att i fullmäktige behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne enligt 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen.

4.2 Jäv i nämnder och i kommunstyrelsen

När man bedömer om det föreligger jäv är det av betydelse hur konkret ärendet som ska avgöras är. Om man bereder ett beslut om skolnätet utan att ta ställning till en enskild skola, kan det hända att förutsättningen om "särskild nytta eller skada" inte uppfylls. Situationen kan vara en annan i fråga om nedläggningen av en viss skola.

I HFD:s rättspraxis har man vid bedömningen av jäv bland annat fäst vikt vid om beredningen gäller skolarrangemangen i hela kommunen. Ju mindre helhet det är fråga om desto sannolikare är det att den som deltagit i behandlingen är jävig på grund av intressejäv.

HFD 1998:68: När man beaktade att det var fråga om ordnandet av skolförhållandena genom att flera skoldistrikt slogs samman och att det för kommunstyrelsens del var fråga om beredning av ärendet förväntades avgörandet i ärendet med hänsyn till helheten inte medföra synnerlig nytta eller skada för A eller A:s barn på det sätt som avses i 10 § 1 mom. 2 punkten i lagen om förvaltningsförfarande.

Det är tillrådligt att de personer för vilka intressejäv kommer i fråga (en person eller en närstående som avses i 28 § 2 mom. 1 punkten i förvaltningslagen arbetar i den skola som är nedläggningshotad eller deras barn går i skolan) på eget initiativ anmäler jäv i nämnden eller kommunstyrelsen för säkerhets skull när det blir klart vilka skolor som är nedläggningshotade. Om en person förklaras jävig med beslut av nämnden/kommunstyrelsen, finns det risk för procedurfel eftersom förvaltningsdomstolen/HFD kan anse att personen inte är jävig.

Medlemmarna i skolnätetsgruppen är inte jäviga i nämnden eller i kommunstyrelsen enbart på grundval av att de har deltagit i arbetsgruppen som berett ärendet eller klart tagit ställning i

frågan för ett visst alternativ. Enligt rättspraxis uppstår inte jäv om en person uttrycker sin åsikt på förhand, om personen inte har ett eget intresse i ärendet.

HFD 2004:16: Den förtroendevalda är inte jävig att behandla ett ärende trots att han eller hon på förhand uttryckt sin åsikt i ärendet som ska behandlas.

HFD 2005:45: Trots att en förtroendevald undertecknat ett yrkande för att protestera mot ett projekt som anhängiggjorts är han eller hon inte jävig att behandla projektet i nämnden.

Det är en tolkningsfråga om rektorerna i indragningshotade skolor är jäviga. Därför är det inte tillrådligt att de utses till medlemmar i arbetsgruppen för skolnätet. Ett beaktansvärt och riskfritt alternativ är att arbetsgruppen hör rektorerna som sakkunniga.

4.3 Jäv för fullmäktigeledamot i fullmäktige

Rättspraxis är relativt entydig när det gäller jäv för fullmäktigeledamöter i fullmäktige i fråga om beslut om nedläggning av en skola. I fullmäktige är jävsgrunderna mer begränsade än i de övriga organen ("ärende gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående..."), och vid fullmäktigebehandling förekommer jäv rätt sällan.

I HFD:s rättspraxis har jäv inte ansetts föreligga i beslut om nedläggning av skolor trots att ärendet har haft direkta verkningar på ledamotens ställning. Genom sina avgöranden har HFD dragit en gräns mellan möjligheterna till inflytande, som hör till representativ demokrati, och personlig nytta.

HFD 12.4.2001 L 867: Den ena av fullmäktigeledamöterna i fråga hade varit tidsbunden skolföreståndare och den andra lärare vid skolan dit eleverna förflyttades. HFD instämmer med Åbo förvaltningsdomstols motivering där det konstateras följande: Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige som valts av invånarna. Bestämmelsen utgår från representativ demokrati. Invånarnas självstyre verkställs genom de representanter, fullmäktigeledamöter, som invånarna valt i kommunalvalet. Fullmäktigeledamöterna bör i egenskap av förtroendevalda främja kommunens och invånarnas bästa. Vid fördelningen av de samhällliga uppgifterna har kommunerna ett delansvar för tillgången till undervisning. Fullmäktigeledamöterna har vid behandlingen av ärendet i fullmäktige fungerat i egenskap av förtroendevalda och för sin del representerat kommuninvånarna. En ledamot i fullmäktige är inte jävig att besluta om nedläggningen av en skola på den grunden att det för honom eller henne i egenskap av lärare på en skola kan ha betydelse om en skola i kommunen läggs ner och vilken skola det är som läggs ner. När man beaktar det som här har angetts om kommunalförvaltningen och fullmäktigeledamöternas ställning, gäller ärendet som kommunfullmäktige beslutar om inte fullmäktigeledamöterna personligen så att de skulle vara jäviga att behandla ärendet i fullmäktige på grund av att de är lärare i kommunen.

Om nedläggningen av en skola skulle ha direkta verkningar på den ekonomiska ställningen för fullmäktigeledamoten eller hans eller hennes närstående (främst att ledamoten förlorar arbetet) är det möjligt att ärendet skulle anses personligen gälla ledamoten eller hans eller hennes närstående på ett sådant sätt att fullmäktigeledamoten är jävig.

5. Delgivning av beslut och sökande av ändring

Ändring söks i fullmäktiges beslut om nedläggning av en skola i enlighet med kommunallagen genom kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. I ett ärende om skolnätet har det ansetts att det inte finns sådana parter som på basis av sin partsställning kunde söka ändring i beslutet. Endast kommunens medlemmar, bland annat kommunens invånare, har rätt att söka ändring i beslutet.

Tiden för sökande av ändring är 30 dagar räknat från delfäendet av beslutet. En kommunmedlem anses ha fått del av ett beslut sju dagar efter det att protokollet med anvisning för ändringsökande finns tillgängligt på kommunens webbplats.

Man kan också be kommunen skicka ett protokollsutdrag om fullmäktiges beslut med anvisningar om sökande av ändring. Avsändningsdagen för protokollsutdraget påverkar inte beräkningen av kommunmedlemmens besvärstid.

Kommunalbesvär kan endast anföras på laglighetsgrunder. Besvären kan närmast godkännas med anledning av procedurfel. Om förvaltningsdomstolen godkänner besvären, upphäver

domstolen fullmäktiges beslut och återförvisar ärendet till kommunen för ny behandling. Ärendet behandlas på nytt med iakttagande av de bestämmelser och föreskrifter som finns om förfarandet.

Om samarbetsförfarandet inte följs (se bilagan), föranleder det sanktioner enligt samarbetslagen. I samband med kommunalbesvär över ett ärende gällande skolnätet utreds inte nämnda försummelse (t.ex. HFD 18.1.2000 L 73).

6. Verkställande av beslut

Kommunstyrelsen ansvarar för verkställandet av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Kommunstyrelsen måste således ta ställning till om beslutet om nedläggning av en skola ska verkställas trots att beslutet inte har vunnit laga kraft.

Enligt 143 § i kommunallagen kan ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får ändå inte verkställas, om rättelseyrkande eller ändringssökande skulle bli meningslöst genom verkställigheten eller om det organ som behandlar rättelseyrkandet eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten.

Beslut om nedläggning av en skola verkställs i regel, det vill säga skolan stängs, trots att besvär är anhängiga i förvaltningsdomstolen. I dessa fall har förvaltningsdomstolarna i allmänhet inte infört verkställighetsförbud.

7. HFD:s beslut 1408/2016: beredning av ärenden, motivering av beslut och skyldigheter enligt lagen om grundläggande utbildning

Fullmäktige hade beslutat slå ihop två skolor med en tredje skola. Både förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen förkastade besvären över beslutet. Besvärsgrunderna var sådana som det ganska ofta hänvisas till i besvär över beslut som gäller skolnätet:

- beslutet strider mot 45 § i förvaltningslagen, eftersom det inte motiverats över huvudet taget
- ärendet har beretts bristfälligt och beredningsmaterialet innehåller felaktiga uppgifter
- lagen om grundläggande utbildning ålägger kommunen att ordna undervisning nära bostaden.

Förvaltningsdomstolen konstaterar att motivering av ett beslut enligt förvaltningslagen kräver när det gäller ett kommunalt organs beslut i regel att motiveringen framgår av beslutsprotokollet. Motiveringen till besluten ges i allmänhet i redogörelsen i protokollet. Med tanke på första hänvisningen är fullmäktiges beslut knapphändigt motiverat. Men när man beaktar att det ges en bredare redogörelse för beslutet i det kompletterande materialet till beslutet och att det inte finns några direkta bestämmelser om nedläggning av skolor, kan beslutet inte anses vara lagstridigt på grund av knapphändigt motivering.

Enligt 53 § 1 mom. i kommunallagen ska kommunstyrelsen bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige. Beredningen av fullmäktigeärenden har inte i övrigt särskilt reglerats i lag. När man bedömer huruvida fullmäktige har haft tillräcklig information för att kunna avgöra ärendet, ska man beakta att fullmäktige självt ska avgöra om fullmäktige anser att kommunstyrelsens beredning är tillräcklig, eller om fullmäktige vill återremittera ärendet till kommunstyrelsen för ny beredning. Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och de utredningar som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Myndigheten ska skaffa alla de utredningar som den anser vara av betydelse för att ärendet ska kunna avgöras. Utredningens art och omfattning beror alltid på vilken karaktär respektive ärende har. Fullmäktige hade sålunda också i detta fall kunnat pröva vilka och hur omfattande utredningar som behövdes för att fullmäktige skulle kunna avgöra ärendet.

Som underlag för beslutsfattandet har det utarbetats en utvecklingsplan för den grundläggande utbildningens kvalitet och servicestruktur, inhämtats en utomstående konsults bedömning av lokalerna och ordnats ett allmänt diskussionsmöte för kommuninvånarna där det skrevs ett PM. Dessa utredningar har funnits tillgängliga för fullmäktigeledamöterna vid sammanträdet. Fullmäktigeledamöterna har likaså haft tillgång till en diapresentation om eventuella förändringar i skolnätet samt kommunstyrelsens presentation för fullmäktige 8.12.2014. I båda fallen har effekterna av en sammanslagning av skolorna utretts. Utöver detta har ställningstagandena från hörandet sänts till ledamöterna. Vid sammanträdet har ledamöterna fått

se en diapresentation med bland annat elevprognoser, rumsarrangemang och besparingar i och med sammanslagningen.

Med beaktande av vad som sägs ovan om beredningen och utredningarna kring ärendet, bedömer förvaltningsdomstolen att utredningarna och presentationerna för fullmäktige ska anses vara tillräckliga utifrån en helhetsbedömning. Också skriftliga åsikter och ställningstaganden som framförts under beredningen har delgetts ledamöterna som har kunnat beakta dem i beslutsfattandet. Utifrån de uppgifter som förvaltningsdomstolen fått har den information som fullmäktigeledamöterna getts i ärendet åtminstone inte till väsentliga delar varit felaktig. Beslutet ska därför inte upphävas på grund av bristfällig eller vilseledande beredning.

Bestämmelserna i lagen om grundläggande utbildning ger den kommunala myndigheten rätt att pröva på vilken plats undervisningen ska ges. Kommunen har därmed ingen lagstadgad skyldighet att ordna grundläggande utbildning på ett visst avstånd från elevernas hem. Beslutet att slå ihop skolorna strider därför inte mot lagen om grundläggande utbildning på det sätt som den ändringsökande påstår.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att utifrån de utredningar som getts fullmäktigeledamöterna har dessa kunnat anse att beredningen av förslaget till beslut om att slå ihop skola B och skola C med skola D har varit tillräcklig och att den grundläggande utbildningen i kommunen också efter inskränkningen av skolnätet kan ordnas på det sätt som lagen om grundläggande utbildning föreskriver. Motiveringen av fullmäktiges beslut har framgått av de handlingar som utgjort bilaga till beslutsförslaget. Fullmäktige har enligt prövning kunnat besluta slå ihop skolorna. Beslutet har inte tillkommit i felaktig ordning och strider inte mot lagen på det sätt som anges i 90 § 2 mom. kommunallagen (365/1995).

Därför och när man beaktar de krav som framförts i högsta förvaltningsdomstolen och utredningen av ärendet finns det inte grund för att ändra förvaltningsdomstolens beslut.

<http://kho.fi/fi/index/paatoksia/muitapaatoksia/muupaatos/1460710355099.html>

8. Ändring av tjänsteutövningsställen när skolnätet ändras

Lärarnas tjänster är i regel gemensamma tjänster i kommunen, och då har de inte anvisats vissa skolor. I dessa situationer kan kommunen som arbetsgivare besluta var läraren ska utöva sin tjänst eftersom arbetsgivaren med stöd av sin arbetsledningsrätt bland annat kan besluta var arbetet utförs. Beslut om tjänsteutövningsstället som fattas med stöd av arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet förutsätter inte ett separat förvaltningsbeslut med anvisningar om hur man söker ändring.

Om man vid ändringen av skolnätet måste flytta tjänsteutövningsstället som anvisats en viss skola, är det fråga om ett fall där arbetsgivarens rätt att leda och övervaka arbetet används i utökad grad. I ett sådant fall är det möjligt att flytta tjänsteutövningsstället genom att med stöd av 23 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare ändra tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet.

En förutsättning för ändring av tjänsteutövningsskyldigheten är att verksamheten omorganiserats eller att det finns någon annan grundad anledning. Det är den myndighet som beslutar om att besätta ett tjänsteförhållande tills vidare som beslutar om en ändring av tjänsteutövningsskyldigheten. Ändring av tjänsteutövningsskyldigheten förutsätter inte samtycke av tjänsteinnehavaren, men tjänsteinnehavaren ska beredas tillfälle att bli hörd innan ett slutligt beslut om ändringen fattas. Till beslutet bifogas en besväransvisning enligt kommunallagen.

Om man beslutar att dra in en lärartjänst fastställs tjänsteinnehavarens rättsliga ställning enligt 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker).

9. Andra beslut i ärendet

När ett beslut har fattats om nedläggning av en skola, gäller det att också fatta andra beslut för att nedläggningen ska ske på ett behörigt sätt. Enligt 6 § i lagen om grundläggande utbildning ska kommunen anvisa de läropliktiga en närskola så att elevernas resor med hänsyn till bebyggelsen, skolornas placering samt kommunikationerna är så trygga och korta för eleverna som möjligt. Av grundad anledning som har samband med undervisningen kan kommunen byta plats för undervisningen. Nedläggningen av en skola anses vara en sådan grundad

anledning som avses i lagen. Det är också möjligt att fatta ett beslut om antagning av en elev på viss tid om det på förhand är känt att förhållandena kan ändras i fortsättningen. Till ett beslut om antagning av en elev och byte av undervisningsställe bifogas anvisningar för förvaltningsbesvär hos regionförvaltningsverket.

Enligt 28 § i lagen om grundläggande utbildning kan en läropliktig också ansöka om inträde till en annan skola än den som kommunen anvisar. Eleven kan antas till den skola som eleven sökt till om det finns plats i skolan och alla andra eventuella urvalskriterium uppfylls. Enhetliga antagningsgrunder ska tillämpas på samtliga sökande. Elever som har anvisats skolan som sin närskola har den primära rätten att gå i skolan. När en elev söker till en annan skola än till sin närskola, kan kommunen ställa som krav på antagningen av eleven att vårdnadshavaren svarar för kostnaderna för elevens transporter.

I samband med ett beslut om nedläggning av en skola gäller det även att beakta beslut om stöd för skolresor enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning, eftersom elevernas skolresor ändras när en skola läggs ner. Det är befogat att fatta besluten separat för varje elev. Risken med ett beslut som är gemensamt för alla elever som behöver skolskjuts är att om en part anför besvär över beslutet kan besvären om de godkänns påverka stödet för skolresor för alla som omfattas av beslutet.

10. Statsunderstöd

I vissa fall kan det bestämmas att statsunderstöd som erhållits för anläggningen av en skola ska återbetalas till staten. Återbetalning kan komma i fråga bland annat om skolans verksamhet avslutas eller det syfte för vilket egendomen används varaktigt ändras (53 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet).

Bilaga Samarbetsförfarande