



Nina Jakku

Bekräfta delgivningen

Domstolen behöver få veta att du tagit emot handlingarna i detta meddelande.

Bekräfta så fort som möjligt

Du kan välja att bekräfta mottagandet på något av följande sätt.

- Använd e-tjänsten för delgivningsbekräftelse genom denna [länk](#).
- Svara på detta e-postmeddelande och uppge samma uppgifter som i formuläret nedan.
- Ring till domstolen på 040-35 35 00.
- Skriv ut formuläret, fyll i det och skicka tillbaka det till domstolen.

Om inte domstolen får veta att du tagit emot handlingarna, kan domstolen behöva delge dig dem till exempel genom en stämningsman.

Jag har tagit emot följande handling:

DOM, 2021-05-04 i mål/ärende nr 1707-20

.....
Datum

.....
Namnteckning

Nina Jakku

.....
Namnförtydligande

.....
Telefonnummer, mobil

.....
Telefonnummer, arbete/annat

.....
Ny e-postadress

.....
Ny postadress



Delg nr 30378X21488706DK



KLAGANDE

1. Nina Jakku
2. Linda Aarni
3. Helena Härwell
4. Netta Lönnqvist
5. Maria Minkkinen
6. Maria Mänty
- 7 Taru Viinikainen

Ombud för 2-7: Nina Jakku

MOTPART

Malmö stad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Grundskolenämnden i Malmö stads beslut den 22 januari 2020, § 4

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet i den del det gäller att modersmålsundervisningen i förskoleklassen för elever som tillhör den nationella minoriteten sverigefinnar upphör från och med höstterminen 2020.

Förvaltningsrätten avvisar klagandenas yrkanden om att Malmö stad ska betala skadestånd och åläggas utbilda personal.

Förvaltningsrätten avslår yrkandet om ersättning för rättegångskostnader.

BAKGRUND

Grundskolenämnden i Malmö stad beslutade den 22 januari 2020, § 4, om bl.a. nämndsbudget 2020. I beslutet ingår att modersmålsundervisningen i förskoleklassen tas bort från och med höstterminen 2020 (se s. 34 i den beslutade budgethandlingen).

YRKANDE OCH INSTÄLLNING

Linda Aarni, Helena Härwell, Nina Jakku, Netta Lönnqvist, Maria Minkkinen, Maria Mänty och Taru Viinikainen (klagandena) överklagar beslutet om nämndsbudget i den del det gäller att undervisningen i finska för barn i förskoleklassen som tillhör den nationella minoritetsgruppen sverigefinnar dras in från och med höstterminen 2020. De yrkar gemensamt att förvaltningsrätten upphäver beslutet.

Vidare yrkar klagandena att, vid ett upphävande, Malmö stad ska betala var och en av dem skadestånd med 50 000 kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen samt ersättning för rättegångskostnader. De yrkar också att kommunen ska förpliktigas att utbilda alla chefer, hela grundskoleförvaltningen samt stadens jurister i de rättigheter de nationella minoriteterna har enligt konventioner och nationell rätt.

Malmö stad anser att överklagandet ska avslås och att yrkandena om skadestånd, rättegångskostnader och utbildning av personal ska avvisas.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

Klagandena

Till stöd för sin talan har klagandena i sammanfattning anfört bl.a. följande.

Malmö stad är en förvaltningskommun för det nationella minoritetsspråket finska enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetslagen).

En förvaltningskommun ska garantera en högre nivå av service, skydd och stöd för minoritetsspråket. Malmö stad får därför ett stort årligt statsbidrag enligt förordningen (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk vilket är avsett att användas till *merkostnader* med anledning av enskildas rättigheter enligt minoritetslagen samt till åtgärder för att bl.a. stödja användningen av finska. Vid beslutsfattandet har detta inte alls beaktats.

Kommunen lever inte upp till kravet i 5 § minoritetslagen avseende att det ska finnas faktisk möjlighet för nationella minoriteter till inflytande i frågor som berör minoriteterna, inklusive kravet på att förvaltningsmyndigheter ska föra en strukturerad dialog.

Bestämmelsens närmare innebörd ska tolkas konventionskonformt med avseende på Europarådets ramkonvention om skydd av nationella minoriteter (ramkonventionen) eftersom minoritetslagen utgör Sveriges implementering av den konventionen.

Europarådets rådgivande kommitté för konventionen har presenterat hur en konventionskonform tolkning av § 5 minoritetslagen ska göras för att uppfylla kraven enligt andra tematiska kommentaren till konventionens artikel 15: "Det räcker inte med formell rätt att yttra sig. Det ska innebära ett betydande inflytande på beslut som fattas. De nationella minoriteterna ska ges reella möjligheter att påverka beslutsfattande, och resultatet bör spegla deras behov på ett adekvat sätt. En strävan ska finnas att personer som tillhör minoriteterna kunna ställa sig bakom beslut som berör dem (shared ownership of decisions). Det krävs en uppbyggnad av de nationella minoriteternas kapacitet och resurser för att säkerställa att deras representanter effektivt kan delta."

När samråd som minoritetslagen föreskriver hålls i Malmö ställs den finska gruppen enbart inför fullbordade faktum som kommunen informerar om, slarvigt och muntligt. Inget diarieförs. Kommunen lever inte alls upp till lagens krav på *strukturell* dialog vilket enligt gängse allmän uppfattning skulle innebära att man anmäler och annonserar att samråd är på gång, bjuder in via olika kanaler, lägger fram kommunens förslag till allmän diskussion, genomför samrådsmötet som ett verkligt dialogiskt möte, skriver protokoll som diarieförs och görs tillgängligt samt i god tid lämnar förslaget på beslut för yttrande i målgruppen.

Den 18 september 2019 höll Malmö stad ett storsamråd med enkelriktad information om planerade ändringar i skolan, men inget togs upp angående stundande förändringar i förskoleklassen.

Det var först när budgetförslaget hade färdigställts som informationen nådde föräldrarna. Ett skolsamråd hölls den 9 december 2019 vid vilket Malmö stad felaktigt hävdade att sverigefinnarnas språkrättigheter inte är lagstadgade och att finska ska behandlas på samma sätt som övriga modersmålspråk i skolan. Han meddelade att undervisningscheferna hade beslutat att ”all icke lagstadgad verksamhet ska bort”. Kommunens representant underströk också att han inte hade något som helst inflytande i fråga om budgeten och nedskärningarna och hänvisade till att bindande beslut hade tagits kring FFO och att det inte går att backa.

Beslutet om indragning av modersmålsundervisningen har skett på ett sätt som uteslutit effektivt deltagande och inflytande för nationella minoriteter i en fråga som berör rätten till deras språk. För sådant agerande har Sverige kritiserats av Europarådets rådgivande kommitté för ramkonventionen.

Efter skolsamrådet kontaktade föräldrarna grundskolenämndens ordförande och skickade henne ett PM om det författningsstöd som finska har som

minoritetsspråk i skolan. Ordföranden svarade dock via e-post att juristerna på grundskoleförvaltningen menar att praxis avseende likställighetsprincipen bör råda och att detta innebär att nämnden inte kommer att göra undantag för sverigefinnarna eller någon annan nationell minoritet när det gäller beslutet att inte längre erbjuda modersmålsundervisning i förskoleklassen.

I själva verket saknas vägledande fall från högre domstolsinstanser. Vidare innebär kommunallagens likställighetsprincip att kommunmedlemmar får behandlas olika om det finns sakliga skäl för detta. Att betrakta nationella minoritetsspråk på ett annat sätt än andra modersmål finns det sakliga skäl för med hänsyn till allt författningsstöd som finns i nationell minoritetsrätt, ramkonventionen och Europarådets stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (språkstadgan). Även i skolförfattningarna görs tydligt skillnad mellan nationella minoritetsspråk och andra modersmål. Nationella minoritetsspråk har också en särskild ställning i språklagen (2009:600).

Regleringen om statsbidrag i förordningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk är tänkt just för en situation som denna, när kommunen kan erbjuda den finska gruppen undervisning och då visa andra grupper att medel inte tas från skolans vanliga resurser utan att finansieringen sker via staten.

I 5 § förvaltningslagen (2017:900) har principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet kodifierats. För den kommunala förvaltningen är dessa viktiga grundstenar. Malmö stad har inte författningsstöd för att avveckla undervisningen i finska i förskoleklassen. Beslutet om detta är inte heller proportionerligt i förhållande till skadan det orsakar eftersom en ekonomisk spareffekt i princip uteblir samtidigt som kommunen får statsbidrag för att främja finska språket. Att kommunen har lämnat felaktiga uppgifter tyder också på att man brustit i fråga kravet på att en myndighet ska vara saklig och opartisk.

Enligt 8 kap. 12 a § skollagen (2010:800) ska en kommun som ingår i ett förvaltningsområde enligt minoritetslagen på begäran erbjuda barn plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska.

Förskoleklassen ses som en bro från förskolan till skolan. Rättigheten i fråga om undervisning i nationella minoritetsspråk finns i grundskolan från årskurs ett. Syftet med förskoleklassen som en bro avbryts helt och förfelas för de sverigefinska barnen genom Malmö stads tolkning av skollagen, dvs. att kommunen inte har något ansvar att erbjuda dem modersmålsundervisning. Det är enligt skollagens förarbeten tydligt att lagstiftaren avsåg att eleverna ska få möjlighet att, utan avbrott, utveckla sitt modersmål i förskolan och i grundskolan. Det följer också av 14 § språklagen att den som tillhör en nationell minoritet ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket.

Förskoleklassen omfattas av skolplikten. De nationella minoritetsbarnen har därför inte möjlighet att välja en annan skolform och enligt skollagen har barn rätt till kostnadsfri undervisning. Liksom övrig skolpliktig skolgång omfattas förskoleklassen av rätten till nationellt minoritetsspråk.

Malmö stads tolkning av lagen är orimlig och inte i enlighet med gällande rätt och internationella konventioner. Lagtolkning bör istället göras analogt med rätten till språkstöd i sameskolans förskoleklass.

Det framgår också av 1 kap. 2 § regeringsformen att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av bl.a. etniskt ursprung och språklig tillhörighet och främja bl.a. språkliga minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Detta avspeglar i viss mån folkrättsliga principer som kommer till uttryck i bl.a. ramkonventionen och i några av FN:s konventioner. I bl.a. Europakonventionen och i EU:s

rättighetsstadga finns diskrimineringsförbud med avseende på tillhörighet till nationell minoritet och i diskrimineringslagen rörande etnisk tillhörighet. Om kommunen hade beaktat all tillämplig lagstiftning skulle beslutet att dra in modersmålsundervisningen inte ha kunnat fattas. Malmö stads agerande blir i praktiken ett uttryck för diskriminering av de finska barnen.

Genom att åsidosätta den sverigefinska minoritetens rättigheter, processuellt och materiellt, har Malmö stad kränkt barnen och deras föräldrar i deras grundläggande rättigheter som garanteras genom Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt Europarådets ramkonvention och dess språkstadga.

Malmö stad

I nämndsbudgeten 2020 beslutade grundskolenämnden att, mot bakgrund av att verksamheten inte är lagstadgad, ta bort modersmålsundervisningen för elever i förskoleklass från och med höstterminen 2020.

Av 9 kap. 10 § skollagen framgår att förskoleklassen ska medverka till att elever med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål (jfr 10 kap. 7 § skollagen som reglerar grundskolan).

Det är dock inte reglerat hur stödet för utveckling av elevers modersmål i förskoleklassen ska organiseras. Skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning på det sätt som gäller för elever i grundskolan finns därmed inte.

Malmö stad är en del av det finska förvaltningsområdet vilket innebär att sverigefinska malmöbor fått utökade rättigheter enligt minoritetslagen. Av den tillhörande förordningen framgår att statsbidrag i sådana fall lämnas för att användas till merkostnader som uppkommer med anledning av nationella

minoriteters rättigheter enligt lagen. Enskilda har bl.a. rätt att använda finska hos myndigheter och domstolar och enligt skollagen har barn rätt att erbjudas förskola på finska. Någon rätt för elever i förskoleklassen att få modersmålsundervisning eller undervisning på finska stadgas dock inte i minoritetslagen. Skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning i förskoleklass finns därför inte trots att kommunen är en del av det finska förvaltningsområdet.

Den 9 december 2019 hölls ett skolsamråd (områdessamråd) vid vilket representant från kommunen informerade om den planerade avvecklingen av modersmålsundervisningen för elever i förskoleklass. Diskussioner följde under mötet och de sverigefinska representanterna uttryckte sina synpunkter på förslaget. Frågan som rör en icke-lagstadgad verksamhet har samråtts i den mån det är möjligt inför ett beslut om nämndens årsbudget

Beslutet att ta bort modersmålsundervisning i förskoleklass strider inte mot skollagen, kommunallagen eller någon annan författning.

MÅLETS HANDLÄGGNING

Klagandena har begärt att förvaltningsrätten beslutar om inhibition och ett interimistiskt förordnande. Förvaltningsrätten har i beslut den 14 februari 2020 avslagit de yrkandena.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Processuella bestämmelser och förvaltningsrättens behörighet

Laglighetsprövning

Förvaltningsrätten ska handlägga överklagandet i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen innebär dels att endast det överklagade beslutets laglighet och inte dess lämplighet prövas, dels att prövningen endast omfattar om beslutet ska upphävas eller inte. Prövningen av om ett kommunalt beslut ska upphävas får enligt 7 § samma kapitel grundas endast på de omständigheter som klaganden har hänvisat till.

I 13 kap. 8 § kommunallagen anges på vilka grunder ett kommunalt beslut ska upphävas, nämligen om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Vissa materiella bestämmelser m.m.

Nationella minoriteter och minoritetsspråk

I 1 kap. 2 § regeringsformen anges, såvitt nu är aktuellt, att bl.a. språkliga minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Närmare regler om nationella minoriteter och nationella minoritetsspråk finns i bl.a. minoritetslagen. Lagen innehåller regler om förvaltningsområden, rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om äldreomsorg. Det finns också bestämmelser om uppföljning av tillämpningen av lagen.

Regler om statsbidrag till kommuner som ingår i ett förvaltningsområde enligt minoritetslagen finns i förordningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, vars bilaga anger att Malmö kommun ingår i förvaltningsområdet för finska.

I 2 § minoritetlagen anges följande. Nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2) och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3). I språklagen anges att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

I 4 § minoritetslagen görs en hänvisning till att det i språklagen anges att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Vidare anges att det allmänna även i övrigt ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige samt att barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt. I 17 § finns en hänvisning till att rätten för enskilda att i vissa fall erbjudas förskola och viss annan pedagogisk verksamhet på finska, meänkieli eller samiska regleras genom vissa angivna bestämmelser i 8 kap. respektive i 25 kap. skollagen.

Det anges i 8 § språklagen att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och 14 § uttrycks att den som tillhör en nationell minoritet ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket.

5 § första stycket minoritetslagen stadgar att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor. Enligt bestämmelsens andra stycke ska samråd enligt första stycket ske genom att förvaltningsmyndigheten för en strukturerad dialog med de nationella minoriteterna i syfte att kunna beakta deras synpunkter och behov i myndighetens beslutsfattande.

I förarbetena till den ovan nämnda bestämmelsens första stycke anges bl.a. följande. Hur samrådet utformas på den lokala, regionala och nationella nivån får bedömas från fall till fall. Det bör finnas en stor frihet i att finna former som fungerar på respektive nivå. Det avgörande är att de nationella minoriteternas synpunkter fångas in och kan beaktas där detta är möjligt. Frågor där det är särskilt viktigt att fånga in de nationella minoriteternas behov och synpunkter är bl.a. områden som rör förskoleverksamhet och skola, ungdomsfrågor, äldreomsorg, biblioteks- och annan kulturverksamhet, dvs. på områden där kommunerna har vissa skyldigheter i förhållande till medborgarna. (Se prop. 2008/09:158 s. 70)

Beträffande det senare införda andra stycket i bestämmelsen anges bl.a. följande i förarbetena. Stycket innehåller en anvisning om hur samråd enligt första stycket ska ske. Skyldigheten att samråda gäller så långt det är möjligt, vilket innebär att bestämmelsen i andra stycket får ses som en målformulering. I regleringen finns inte något uttryckligt krav på att de synpunkter som framförs vid samråden måste beaktas i beslutsfattandet, men syftet är att så ska ske så långt det är möjligt. Det centrala för samrådsförfarandet bör vara att de nationella minoriteternas synpunkter verkligen ska kunna beaktas. Det innebär att myndigheter bör samråda med de nationella minoriteterna i ett skede där det fortfarande är möjligt att påverka ett kommande beslut. Det är inte tillräckligt att myndigheter endast informerar om beslut eller åtgärder. (Se prop. 2017/18:199 s. 93)

I 9 kap. 10 § skollagen stadgas att förskoleklassen ska medverka till att elever med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

I förarbetena till den bestämmelsen anges bl.a. följande. I varje förskoleklass där det finns elever med annat modersmål än svenska eller som hör till någon av de nationella minoriteterna ska aktiviteter, arbetssätt, miljö

och material anpassas till elevernas behov. Det handlar om en skyldighet för huvudmannen att erbjuda stöd för utveckling av elevens modersmål och inte om en skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning på det sätt som gäller för elever i t.ex. grundskolan. Det kan handla om att tillhandahålla läromedel eller sagoböcker på elevernas modersmål eller att ha musikstunder och andra typer av samlingar där man fokuserar på inslag från elevernas kultur och där man i samtalen parallellt använder de svenska begreppen och begreppen på elevernas modersmål. Särskilda åtgärder som tvåspråkig personal, lärare i modersmålsstöd, kulturstödjare m.m. kan även vara viktiga komplement. (Se prop. 2009/10:165 s. 361)

Allmänna krav på förvaltningsmyndigheter

Enligt 5 § förvaltningslagen gäller följande. En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Krav på saklighet i finns även i 1 kap. 9 § regeringsformen som stadgar att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Förvaltningsrättens bedömning avseende beslutets laglighet

Inledande anmärkningar om internationella konventioners betydelse

När det gäller folkrättens tillämpning i nationell rätt bygger svensk rätt på den s.k. dualistiska principen. Det innebär att folkrättsliga konventionsregler inte har någon omedelbar effekt utan förutsätts tillämpas av domstolarna först sedan de har införlivats med nationell rätt genom lagstiftning. Genom lagstadganden gäller bl.a. Europakonventionen och FN:s barnkonvention som svensk lag. Vanligen har istället en annan metod använts som innebär att annan lagstiftning har anpassats, eller införts, i den mån det har ansetts behövt för att Sverige ska leva upp till åtaganden enligt internationella konventioner. När det gäller de konventioner som nämns i 2 § minoritetslagen, ramkonventionen och språkstadgan (ibland även benämnd minoritetsspråkonventionen), har den senare metoden använts, dvs. konventionerna gäller inte som lag i landet.

I rättstillämpningen har åtaganden enligt internationella konventioner också den betydelsen att vid tolkningen ska svenska interna rättsregler så långt möjligt tolkas i enlighet med internationella åtaganden, s.k. fördragskonform tolkning. Om en sådan tolkning av en svensk bestämmelse inte är möjlig ska regeln ges den innebörd som följer av andra vedertagna principer för lagtolkning.

Den beslutade åtgärden som sådan

I bl.a. grundskolan är skyldigheterna att anordna modersmålsundervisning mer omfattande när det gäller elever som tillhör en nationell minoritet än i fråga om andra elever med annat modersmål än svenska (se bl.a. 10 kap. 7 § skollagen och 5 kap. 10 § skolförordningen [2011:185]). För kommuner som ingår i ett förvaltningsområde enligt minoritetslagen finns också skyldighet att

på begäran erbjuda barn plats i förskola där hela eller en väsentlig del av utbildningen bedrivs på finska, meänkieli respektive samiska. (8 kap. 12 a § skollagen).

Artikel 8 i språkstadgan reglerar skyldigheter i fråga om sådana språk det nu gäller beträffande barn och elever i bl.a. förskola och i grundskolans lägre och högre årskurser. Genom de ovan nämnda bestämmelserna i skollagen har Sverige ansetts ha införlivat åtaganden enligt stadgans artikel 8 (se bl.a. prop. 2017/18 199 s. 55).

I samband med att förskoleklassen gjordes obligatorisk ansåg en utredning (SOU 2015:81) att man borde överväga att närma sig grundskolans reglering även för förskoleklassen när det gäller modersmålsundervisning. Utredningen konstaterade dock bl.a. att frågan låg utanför dess direktiv. I propositionen lämnades inte något förslag om ändring med motiveringen att utredningen inte utrett frågan och lämnat utredningsunderlag (se prop. 2017/18: 9 s. 37).

Därmed kvarstår idag den reglering som fanns tidigare, dvs. att enligt 9 kap. 10 § skollagen gäller att förskoleklassen ska medverka till att elever med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.

Förvaltningsrätten kan inte ur den bestämmelsens ordalydelse utläsa, eller se det möjligt att i denna tolka in, en skyldighet för en kommun att i något fall anordna sedvanlig modersmålsundervisning i förskoleklassen. För övrigt anges också tydligt i skollagens förarbeten att detta inte heller har avsetts.

Huruvida Sverige genom 9 kap. 10 § skollagen uppfyller sitt åtagande enligt bl.a. språkstadgan beträffande elever i förskoleklassen är inte en fråga för förvaltningsrätten, något klagandena för övrigt inte heller gjort gällande.

Istället konstaterar förvaltningsrätten att Malmö stads beslut att avskaffa modersmålsundervisningen i förskoleklassen för de sverigefinska eleverna inte strider mot skollagens regler och att det därför inte ska upphävas som stridande mot den lagen.

Klagandena har även hänvisat till bestämmelser i bl.a. språklagen och i minoritetslagen som är allmänt avfattade, inte ställer upp mera konkreta uttryckliga krav och som har karaktären av målsättningsstadganden. Sådana skrivningar ska normalt inte läggas till grund för att upphäva kommunala beslut i mål avseende laglighetsprövning. Detta bör endast kunna komma i fråga i rena undantagsfall, t.ex. beträffande beslut med omfattande följder som på ett exceptionellt och flagrant sätt avviker från det som ett sådant stadgande syftar till att åstadkomma.

Det ska också nämnas att program- och målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § regeringsformen, trots sina ordalydelser, inte är menade att vara rättsligt bindande (jfr prop. 1975/76:209 s. 136 f).

Vidare konstaterar förvaltningsrätten att ingen konkret har kommit fram som kan innebära att beslutet att generellt dra in all modersmålsundervisning i förskoleklassen missgynnar, i sig eller i praktiken, vissa elever på ett sätt som är diskriminerande.

Den allmänna lämpligheten i att avveckla modersmålsundervisningen i förskoleklassen ska inte prövas av förvaltningsrätten. Det innebär att bl.a. frågan om i vad mån Malmö stads ställningstagande som sådant i frågan är i linje med minoritetslagstiftningens eller t.ex. språkstadgans anda, en snarast politisk fråga, alltså ligger utanför för ramen för domstolsprövningen.

Förvaltningsrättens slutsats är att beslutet om åtgärden som sådan att dra in modersmålsundervisningen för de sverigefinska förskoleklasseleverna inte

strider mot lag eller annan författning med hänsyn till någon omständighet klagandena har hänvisat till.

Krav på saklighet m.m.

Ställningstaganden i fråga om vad som är gällande rätt kan ofta röra sig om bedömningsfrågor. För det fall en kommun har gjort en felaktig lagtolkning (eller en annan bedömning än den som en överprövande domstol gör) är detta normalt då inte en omständighet som sig kan medföra att ett kommunalt beslut ska upphävas vid en laglighetsprövning till följd av bristande saklighet eller avsaknad av stöd i rättsordningen.

En annan sak är att ett beslut som bygger på felaktig tolkning eller tillämpning av en författningsbestämmelse till följd av den felaktiga bedömningen i en rättslig fråga kan komma att upphävas av domstol, t.ex. som stridande mot den aktuella regeln.

Eftersom den i målet aktuella åtgärden avser att kommunen har dragit in verksamhet som den – såsom förvaltningsrätten har kommit fram till ovan – inte är skyldig att bedriva kan åtgärden redan av det skälet också omöjligt strida mot proportionalitetskrav enligt lag.

Även i de nu nämnda avseendena blir förvaltningsrättens slutsats därför att klagandena inte har visat att grundskolenämndens beslut strider mot lag eller annan författning.

Inflytande och samråd

Det ska till att börja med nämnas att klagandena har framfört förhållandevis omfattande kritik över hur Malmö stad i olika avseenden och över tid har hanterat samråd enligt 5 § minoritetslagen och i övrigt frågor angående

nationella minoriteter. För tydlighets skull vill förvaltningsrätten därför poängtera att det endast är omständigheter som har mera direkt koppling till just den nu ifrågasatta åtgärden som kan ha betydelse för prövningen i målet.

Bestämmelsen i 5 § första stycket minoritetslagen stadgar, såsom lagtexten har avfattats, att förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem och i angiven utsträckning, dvs. så långt det är möjligt, ska samråda med de nationella minoriteterna. Andra stycket ger en allmän anvisning om hur ett samråd ska genomföras i syfte att minoriteternas synpunkter ska kunna beaktas beslutsfattandet.

Sverige har förbundit sig att enligt ramkonventionen ”skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta [...] i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem” (artikel 15).

Ramkonventionen innehåller således ett uttryckligt och mycket tydligt krav på att möjligheten som ska ges nationella minoriteter till deltagandet i offentliga angelägenheter (som berör dem) ska vara effektiv. Det framgår också av förarbetena till § 5 andra stycket minoritetslagen att bestämmelsen bl.a. syftar till att samråd sker i ett skede där det fortfarande är möjligt för nationella minoriteter att påverka ett kommande beslut.

Krav på att möjlighet till inflytande ska ges nationella minoriteter genom just ett samrådsförfarande i någon form följer dock inte av ramkonventionens fördragstext. Att detta inte avsetts framgår för övrigt också av kommentaren till artikel 15 i konventionens förklarande rapport (Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, European Treaty Series - No. 157). I denna ges exempel på åtgärder av olika karaktär som kan vidtas inom ramen för staternas konstitutionella system.

Med hänsyn till innehållet i ramkonventionen anser förvaltningsrätten att första ledet i den mening som bildar första stycket i minoritetslagens 5 § ("Förvaltningsmyndigheter ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem") bör tolkas just som ordalydelsen anger, dvs. innebärande att nationella minoriteter (på något sätt) ska ges (faktisk) möjlighet till inflytande.

Det som uttalas i det andra ledet ("och så långt det är möjligt samråda med minoriteterna i sådana frågor") ska med hänsyn till konventions syften förstås avse en metod (samråd) för att ge nationella minoriteter möjlighet till inflytande vilken ska användas så långt det är möjligt.

Förvaltningsrätten anser alltså, med hänsyn till ordalydelsen av och syftet med ramkonventionens artikel 8, att anvisningen i 5 § minoritetslagen om att förvaltningsmyndigheter "ska ge de nationella minoriteterna möjlighet till inflytande i frågor som berör dem" i rättstillämpningen inte ska förstås som ett målsättningsstadgande, utan att det gäller en lagstadgad skyldighet som myndigheter i förekommande fall har att uppfylla på något sätt.

Det sagda innebär alltså inte att en nationell minoritets synpunkter som lämnas vid t.ex. ett samråd (något som är aktuellt i detta fall) alltid måste beaktas vid beslutsfattandet. Förvaltningsrättens uppfattning är dock att en nödvändig förutsättning för att en nationell minoritet ska kunna anses ha getts möjlighet till inflytande, är att ett politiskt organ som beslutar i en fråga som berör en sådan minoritet åtminstone ges möjlighet att inför beslutet överväga eventuella sådana synpunkter.

Att synpunkter i frågan om modersmålsundervisningen för de sverigefinska eleverna i förskoleklassen lämnades bl.a. vid mötet den 9 december 2019 är ostridigt. Klagandena har till stöd för talan dock framhållit att representanter för kommunen, vid mötet och i ett något senare sammanhang, har gjort

uttalanden med innebörden att frågan i praktiken redan är avgjord och att ett liggande förslag ska genomföras oavsett synpunkter från den nationella minoriteten.

Malmö stad har inte bemött dessa uppgifter eller alls kommenterat dem. Det framgår inte heller, vare sig av kommunens svar i målet, av protokollet över grundskolenämndens beslut eller av den beslutade budgethandlingen, att nämndens beslutande ledamöter inför eller vid sammanträdet har fått, eller getts möjlighet att få, del av den sverigefinska minoritetens synpunkter. Förvaltningsrätten noterar att inget antecknats om förekomsten av dessa i sammanträdesprotokollets förteckning över beslutsunderlag. Inte heller har något kommit fram som kan tyda på att synpunkterna är intagna i någon av de där angivna handlingarna.

Sammantaget finner förvaltningsrätten att omständigheter som klagandena har pekat på i det nu aktuella avseendet, Malmö stads talan med hänsyn till det som klagandena har anfört och i övrigt avsaknaden av någon uppgift om att det beslutande organet har getts möjlighet att ta del av och beakta den sverigefinska minoritetens synpunkter, med stor och tillräcklig styrka talar för att frågan om indragningen av modersmålsundervisningen för de sverigefinska förskoleklass eleverna inte har hanterats enligt de krav som följer av 5 § minoritetslagen.

Eftersom en nationell minoritet således inte har getts möjlighet till inflytande i en fråga som berör minoriteten har Grundskolenämnden i Malmö stads beslut den 22 januari 2020, § 4, inte kommit till på lagligt sätt i den del beslutet gäller att modersmålsundervisningen i förskoleklassen för elever som tillhör den nationella minoriteten sverigefinnar upphör från och med höstterminen 2020. Beslutet ska därför upphävas i den delen.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten finner alltså att den fråga som överklagandet gäller inte har hanterats i enlighet med 5 § minoritetslagen inför grundskolenämndens budgetbeslut. Rätten upphäver därför beslutet i den överklagade delen. Förvaltningsrätten finner inte att klagandena har visat att det överklagade beslutet i den aktuella delen ska upphävas med tillämpning av 10 kap. 8 § kommunallagen även till följd av någon annat brist.

Förvaltningsrättens bedömning avseende övriga yrkanden

Skadestånd och åläggande av utbildning för personal

Förvaltningsrätten saknar laglig möjlighet att besluta om skadestånd, vilket är en fråga som hanteras av allmän domstol. Inte heller har förvaltningsrätten någon laglig möjlighet att i målet ålägga Malmö stad att utbilda personal. Klagandenas yrkanden i de nu nämnda avseendena ska därför avvisas.

Rättegångskostnader

Vad gäller yrkandet om ersättning om rättegångskostnader kan förvaltningsrätten konstatera att det inte finns några regler om fördelning av rättegångskostnader i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Huvudregeln i förvaltningsprocessen är att vardera parten bär sina egna kostnader, om annat inte är särskilt föreskrivet. Enligt förvaltningsrättens mening torde det emellertid finnas laglig möjlighet även för en förvaltningsdomstol att, trots det nyss sagda, besluta om ersättning för rättegångskostnader i vissa särskilda fall, med hänvisning till vad som anges i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (1974:152), RF, om en rättvis rättegång, jfr bl.a. Högsta domstolens avgörande NJA 2015 s. 374. Huruvida det finns skäl att frångå den nämnda huvudregeln i

förvaltningsprocessen får avgöras utifrån målets beskaffenhet och omständigheterna i det enskilda fallet. Förvaltningsrätten kan i förevarande fall konstatera att fråga är om en laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket kan ses som en form av allmän medborgarkontroll av den kommunala förvaltningen snarare än ett rättsmedel för att tillgodose enskilda anspråk mot kommunen. Målet rör inte någon civil rättighet eller skyldighet i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen – även om 2 kap. 11 § RF inte är begränsad till sådana frågor – och kan inte heller anses avse myndighetsutövning mot någon enskild. Förvaltningsrätten finner sammantaget att det i förevarande mål inte finns skäl att besluta om ersättning för rättegångskostnader och avslår därför yrkandet härom.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, för Malmö stad se bilaga (FR-03), för kommunmedlem i Malmö stad, se kungörelse.

Henrik Hedberg
Rådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Thomas Håkansson och Lena Tebring deltagit.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.