

Åbo förvaltningsdomstols beslut

Givet

30.6.2011

Beslutsnummer

11/0197/1

Diarienummer

01369/10/2205

01420/10/2205

Ärende

Kommunalbesvär

Ändringssökande

Hem och Skola i Åbo r.f. och Åbo Lärarförening r.f., Åbo

Svenska Folkpartiets kommunorganisation i Åbo r.f., Åbo

Beslutet som överklagas

Stadsfullmäktige i Åbo

14.6.2010

Stadsfullmäktige har beslutat att godkänna instruktionen för väsendet för fost-
ran och utbildning så att den träder i kraft från och med 1.1.2011, och att från
och med samma tidpunkt upphäva den av stadsfullmäktige 8.12.2003 godkän-
da instruktionen för yrkesutbildningen och den 23.10.2006 godkända instruk-
tionen för utbildningen, jämte senare ändringar.

Besvär**Hem och Skola i Åbo r.f.:s och Åbo Lärarförening r.f.:s besvär**

Fullmäktiges beslut skall upphävas.

Beslutet strider mot kommunallagens 16 § 2 moment, eftersom endast nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning har en sektion för vardera språkgruppen. Nämnden för gymnasie- och yrkesutbildning har endast en svenskspråkig och ingen finskspråkig sektion. Samtidigt skapar instruktionen en oklar situation med avseende på den enda sektionens behörighet när den i 9 § 1 moment konstaterar att sektionen använder nämndens behörighet när den avgör ärenden som gäller den svenskspråkiga utbildningen. Det sägs dock inget om vilka dessa ärenden är och på vilket sätt ärendena fördelas mellan nämnden och sektionen.

Adress

Lasarettsgatan 2-4
PB 32, 20101 ÅBO

Telefonväxel

010 36 42400
0100 86355

Fax

010 36 42414

E-post

turku.hao@oikeus.fi

Instruktionen innehåller bestämmelser om en direktör för svenskspråkiga tjänster i ledande ställning som ska sköta föredragningarna inom ramen för den svenskspråkiga undervisningsverksamheten, men i övrigt finns inga bestämmelser om en enhetlig svenskspråkig beställarstruktur med svenskspråkiga tjänstemän. Detta betyder, att den administrativa kontakt mellan de svenskspråkiga skolorna och den svenska sektionen vid utbildningsnämnden som skett på svenska kommer att brytas. Endast de två servicedirektörerna, som av naturliga skäl blir finskspråkiga eftersom det finns en svenskspråkig direktör, har ansvar över beställarfunktion. Den svenskspråkiga direktören har ingen beställarfunktion, vilken är just den funktion som i en beställarorganisation är helt avgörande inte bara för verksamhetens riktning utan även för förmansställningens innehåll. Resultatområdescheferna rapporterar endast till de finskspråkiga direktörerna, inte alls till den svenskspråkiga direktören, varför det är högst oklart vad det är som den svenskspråkiga servicedirektören förväntas föredra för de svenskspråkiga sektionerna. I varje fall faller alla beslut om ekonomin automatiskt i den nya beställarmodellen utanför den svenskspråkiga skolförvaltningen och kommer att vara helt finska på ett sätt som inte innehåller någon tanke om proportionalitet mellan språkgrupperna och inte heller någon sådan jämlikhet eller likställdhet som grundlagens 6 § och 17 § avser.

De svenska skolornas verksamhetsförutsättningar blir kraftigt försvårade om de dagliga kontakterna med stadens undervisningsväsende inom olika verksamhetsområden sker på finska. Ärendet skall beredas på nytt så att den svenskspråkiga tjänstestrukturen inom den svenskspråkiga undervisningsförvaltningen är färdigt utarbetad och antagen i en ny instruktion, eftersom det inte av instruktionen framgår hur den svenskspråkiga skolförvaltningen skall fungera och hur beställarfunktionen skall skötas på svenska.

Beslutet försämrar den grundläggande rättigheten till språk eftersom Åbo stad inte samtidigt skapat en med den övergripande beställarstrukturen jämförbar förvaltningsstruktur för de svenskspråkiga skolorna. Instruktionen försämrar tryggheten av den svenskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov jämfört med den finskspråkiga befolkningens kulturella och samhälleliga behov.

Beslutet strider mot grundlagens princip om god förvaltning. Det tryggar inte de berättigade förväntningar som den svenskspråkiga befolkningsdelen har beträffande utbildningsförvaltningen. De administrativa tjänsterna kommer inte att tillhandahållas på ett sätt som tryggar vederbörlig service.

Svenska Folkpartiets kommunorganisation i Åbo r.f.:s besvär

Fullmäktiges beslut skall upphävas.

Enligt god förvaltning måste språkgrupperna höras i ärenden som berör deras befogenhetsområde. Det har inte ingått en svenskspråkig medlem i alla arbetsgrupper som har berett organisationsmodellen. Den svenskspråkiga befolkningsgruppen har inte givits möjlighet att bekanta sig med eller kommentera och bemöta arbetsgruppens förslag till ny organisationsmodell för bildningssektorn före stadsstyrelsens linjebeslut 12.4.2010.

Det allmännas skyldighet att säkerställa de grundläggande rättigheterna förutsätter att man väljer den organisationsmodell som bäst tillgodoser de språkliga rättigheterna. Den tidigare förvaltningsmodellen tryggar bättre den svenskspråkiga befolkningsgruppens behov än den nya modellen och bör därför bibehållas. Den nya instruktionens arrangemang med två servicedirektörer som ansvarar för bildningssektorns beställarfunktion och en direktör för den svenskspråkiga servicen som verkar som förman för de svenskspråkiga skolornas rektorer och koordinerar anordnandet av de svenskspråkiga tjänsterna, medför inte likvärdig behandling i enlighet med grundlagens 6 §, utan blir en tillsynes lika behandling som leder till ett slutresultat som är diskriminerande. Detta strider mot grundlagens 17 §:s bestämmelser om att den finsk- och svenskspråkiga befolkningen skall erbjudas tjänster på det egna språket på enahanda grunder och mot kommunallagens 16 §:s bestämmelser om att undervisningsförvaltningen skall ordnas separat för vardera språkgruppen.

Den nya instruktionen kommer att möjliggöra att den svenska språkgruppen, företrädd av ifrågavarande nämnds svenska sektion och av en tjänsteman som svensk skoldirektör, inte kommer att ha beslutsbehörighet i frågor som rör de svenska enheternas praktiska ledning, eftersom budgetansvaret och den faktiska beslutanderätten i de fem olika resultatområdena ligger hos cheferna för resultatområdena, inte hos direktören för det svenskspråkiga utbildningsväsendet. Därtill har nämndens svenskspråkiga sektion inte upptagningsrätt med vilken den kunde ta ett tjänstemannabeslut upp för behandling. Detta är inte i enlighet med grundlagens 6 § om jämlik behandling. Ej heller uppfyller instruktionen kommunallagens 14 och 16 § om instruktioner, delegering och beslutanderätt.

Den nya instruktionen är lagstridig, eftersom yrkesutbildningen och gymnasieutbildningen leds av en gemensam nämnd som saknar en finskspråkig sektion, medan utbildningen för den svenskspråkiga språkgruppen förvaltas av en svenskspråkig sektion. Detta leder till en situation där den finskspråkiga nämnden får upptagningsrätt i den svenskspråkiga sektionen, vilket strider mot grundlagens bestämmelser om de språkliga grundrättigheterna och om jämlik behandling.

Handläggning och utredning av ärendet

Stadsstyrelsen har avgivit utlåtande.

Hem och Skola i Åbo r.f. och Åbo Lärarförening r.f. samt Svenska Folkpartiets kommunorganisation i Åbo r.f. har avgivit genmäle.

Hem och Skola i Åbo r.f. och Åbo Lärarförening r.f. har i sitt genmäle konstaterat m.m. att beredningen av förvaltningsstrukturen har gjorts i arbetsgrupper utanför den normala beslutsstrukturen och utanför den egentliga linjeförvaltningen och att möjlighet till insyn och påverkan i tidigt skede har fattats för de svenskspråkiga. Hörandet av svenskspråkiga har uteblivit och de har inte haft den möjlighet till inflytande som avses i förvaltningslagen.

Stadsstyrelsen har skickat in en tilläggsutredning. Ändringssökanden har avgivit genmäle.

Förvaltningsdomstolens avgörande

- 1) Förvaltningsdomstolen prövar inte Hem och Skola i Åbo r.f.:s och Åbo Lärarförening r.f.:s besvär till den del det gäller hörandet av de svenskspråkiga i ärendets beredning.
- 2) Förvaltningsdomstolen upphäver stadsfullmäktiges beslut och återförvisar ärendet till stadsfullmäktige för ny behandling.

Beslutet är lagstridigt till den del det gäller nämnden för gymnasie- och yrkesutbildning med en svenskspråkig sektion.

Förvaltningsdomstolen bestämmer att stadsfullmäktiges beslut som upphävts alltjämt skall följas till dess ärendet avgörs eller den myndighet som behandlar det bestämmer något annat.

Avgörandets motivering

- 1) Enligt kommunallagen ska ändringssökanden framföra kommunalbesvärsskäl innan besvärstiden löper ut. Hem och Skola i Åbo r.f. och Åbo Lärarförening r.f. har framfört besvärsskäl om hörandet av de svenskspråkiga först i sitt genmäle efter besvärstidens utgång.

2) **Förfarande i ärendet**

Om avgörandet i ett ärende kan ha en betydande inverkan på andras än parternas livsmiljö, arbete eller övriga förhållanden, skall myndigheten enligt 41 § i förvaltningslagen ge dessa personer möjlighet att få uppgifter om utgångspunkterna och målen för behandlingen av ärendet samt att uttala sin åsikt om ärendet. Information om att ärendet är anhängigt och om möjligheten till inflytande skall ges på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till ärendets betydelse och omfattning.

Åbo stadsfullmäktige hade 14.12.2009 beslutat att sammanslå yrkesutbildningen för unga och gymnasieutbildningen under samma nämnd och förvaltning från och med 1.1.2011. Stadsstyrelsen hade med sina beslut 15.12.2009 och 1.3.2010 tillsatt en arbetsgrupp för att bereda ärendet. Arbetsgruppen hade beslutat att göra en framställning till stadsstyrelsen om ett linjebeslut utifrån vilket man kan föra vidare förberedelserna som rör hela förvaltningen.

Stadsstyrelsen har 12.4.2010 bland annat beslutat att arbetsgruppens fortsatta arbete och framställning till stadsstyrelsen görs senast 31.5.2010 enligt i beslutet preciserade riktlinjer som gäller nämnder och sektioner, förvaltningens ledning och huvudprocesser, ämbetsverket för fostran och undervisning och den egna produktionens resultatområden. Arbetsgruppen har berett instruktionen för väsendet för fostran och utbildning enligt stadsstyrelsens beslut.

Enligt stadsstyrelsens utlåtande har utkastet till instruktionen skickats till utbildningsnämnden och dess svenskspråkiga sektion samt yrkesutbildnings-

nämnden och utkastet har därtill behandlats i yrkesinstitutets samarbetsorgan, i utbildningsväsendets samarbetsorgan och i samarbetsdelegationen på stadsnivå.

Ärendet har därefter behandlats i utbildningsnämnden och yrkesutbildningsnämnden samt i stadsstyrelsen i vilka båda språkgrupper är representerade. Förfarandet har inte varit felaktigt på den grund att det inte har ingått en svenskspråkig representant i alla arbetsgrupper som berett ärendet i tidigare skeden. Med hänsyn till att beslutet gäller intern organisering av stadens utbildningsväsende berör det inte de svenskspråkiga kommuninvånarna på ett sådant sätt att dessa borde ha givits möjlighet att uttala sin åsikt i ärendet enligt förvaltningslagen.

Kommunfullmäktiges beslut har inte på i besvären framförda grunder tillkommit i felaktig ordning.

Beslutets laglighet

Tillämpliga bestämmelser

Enligt Finlands grundlag får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas bland annat på grund av språk. Vidare skall enligt grundlagen det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsbehov enligt lika grunder.

Enligt språklagen skall det allmänna i enlighet med grundlagen tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsbehov enligt lika grunder.

Enligt 16 § 1 mom. i kommunallagen fattar kommunen beslut om hur dess förvaltning skall organiseras så som stadgas i denna lag. För organiseringen av förvaltningen godkänner fullmäktige behövliga instruktioner där det bestäms om kommunens olika myndigheter och deras verksamhet, hur befogenheterna skall fördelas mellan kommunens olika myndigheter och om deras uppgifter. Enligt 16 § 2 mom. i kommunallagen skall i en tvåspråkig kommun för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

Enligt kommunallagen skall i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen.

Enligt Åbo stads förvaltningsstadga skall stadsstyrelsen och övriga myndigheter vid anställande av tjänsteinnehavare och arbetstagare och i övrigt se till att det i stadens förvaltnings-, service- och affärsverksamhet finns tillgång till sådana tjänster på finska och svenska som språklagen förutsätter samt i mån av möjlighet vid behov också på andra språk.

Innehållet i instruktionen för väsendet för fostran och utbildning

Stadsfullmäktige har 14.6.2010 fattat beslut att godkänna instruktionen för väsendet för fostran och utbildning. Enligt instruktionen sköts Åbo stads väsende för fostran och utbildning av nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning, nämnden för gymnasie- och yrkesutbildning samt väsendet för fostran och utbildning. Väsendet för fostran och utbildning leds av direktören för väsendet för fostran och utbildning i egenskap av verkschef. Verkschefen leder, utvecklar och övervakar de underlydande anställdas verksamhet. Som verkschefens stöd och under denne arbetar servicecheferna, varav den ena ansvarar för koordineringen av huvudprocessen fostran och utbildning av barn och beställaruppgifterna inom denna och den andra för koordineringen av huvudprocessen ungdoms- och vuxenutbildning och läroavtalsverksamheten och beställaruppgifterna inom dessa.

Enligt instruktionen hör till tjänstemannaledningen inom väsendet för fostran och utbildning förutom verkschefen och servicecheferna också chefen för de svenskspråkiga tjänsterna, som är förman för enhetscheferna inom svenskspråkig småbarnsfostran och för läroanstalternas rektorer samt koordinerar anordnandet av de svenskspråkiga tjänsterna.

Enligt instruktionen är nämnden för småbarnsfostran och grundläggande utbildning indelad i en finskspråkig och en svenskspråkig sektion. Nämnden för gymnasie- och yrkesutbildning har en svenskspråkig sektion. Enligt instruktionen utövar den sist nämnda nämndens sektion nämndens behörighet inom sitt verksamhetsområde genom att besluta om ärenden som rör den svenskspråkiga utbildningen.

Instruktionen innehåller även bestämmelser om föredragning på nämndernas sammanträden.

Rättslig bedömning

De språkliga rättigheterna för landets finsk- och svenskspråkiga befolkning är tryggade bland annat genom bestämmelser i grundlagen och i språklagen. Kommunen ska se till att kommuninvånarnas språkliga rättigheter tryggas på det sätt som förutsätts i lagen bland annat vid ordnandet av tjänster inom undervisningsväsendet. Kommunens undervisningsverksamhet ordnas enligt kommunallagen. Kommunfullmäktige beslutar enligt sin prövning genom instruktion, vilket eller vilka organ som tillsätts för undervisningsförvaltningen, och hur undervisningsväsendets förvaltning ordnas i övrigt. I en tvåspråkig kommun skall dock enligt 16 § 2 mom. i kommunallagen för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen.

Förutom gällande ett sådant organ som avses i 16 § 2 mom. i kommunallagen har fullmäktige enligt sin prövning kunnat fatta beslut om organiseringen av undervisningsväsendet och förvaltningen på det sätt som fastställts i instruktionen. Fullmäktige har inte med sitt beslut om att godkänna instruktionen för undervisningsväsendet på ett detaljerat sätt avgjort, på vilket sätt den i lagen tryggade rättigheten till jämlik behandling för de olika språkliga befolkningsgrup-

perna eller de olika befolkningsgruppernas språkliga grundrättigheter inom undervisningsväsendet skall förverkligas. Bestämmelser om ordnandet av tjänsterna på både finska och svenska på det sätt som förutsätts i kommunallagen finns även i stadens förvaltningsstadga. Riktigheten vid förfarandet i stadens undervisningsväsendes förvaltning bedöms till ifrågavarande delar i samband med kommunens enskilda förvaltningsåtgärder.

Enligt instruktionen har nämnden för gymnasie- och yrkesutbildning en svenskspråkig sektion. Förvaltningsdomstolen anser att det ovan nämnda 16 § 2 mom. i kommunallagen bör tolkas så, att organen eller sektionerna för vardera språkgruppen skall, för att trygga språkgruppernas likställdhet, tillsättas på samma organisatoriska nivå. Det i beslutet godkända arrangemanget, enligt vilket den finska språkgruppen representeras av en nämnd och den svenska språkgruppen av en sektion, uppfyller inte detta krav. Stadsfullmäktiges beslut är således till denna del lagstridigt.

Med beaktande av den organisation som framgår av instruktionen och organisationens ställning i organisationen, utgör instruktionen en sådan enhetlig helhet, att fullmäktiges beslut att godkänna instruktionen bör upphävas i sin helhet.

Det överklagade beslutet gäller hela organisationen för väsendet för fostran och utbildning. Beslutet har redan verkställts. Under dessa omständigheter bestämmer förvaltningsdomstolen att stadsfullmäktiges beslut som upphävts ska följas till dess ärendet avgörs eller den myndighet som behandlar det bestämmer något annat.

Tillämpade rättsnormer

- 1) Kommunallagen 90 § 3 mom. och 100 §
Förvaltningsprocesslagen 51 § 2 mom.
- 2) Finlands grundlag 6 § 2 mom. och 17 § 2 mom.
Språklagen 35 §
Kommunallagen 16, 50 och 90 §
Förvaltningslagen 41 §
Förvaltningsprocesslagen 32 § 3 mom.
Åbo stads förvaltningsstadga 67 § (Stadsfullmäktige i Åbo 29.3.2010)

Att söka ändring

Ändring i detta beslut får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Besvärсанvisning finns bifogad (Kommunalbesvär).

Föredragande

Timo Saarinen

Ärendet har avgjorts av förvaltningsrättsdomarna Hannele Salminen, Hannamaija Falck och Tiina Saari.

Sändlista

Beslut med mottagningsbevis

Hem och Skola i Åbo r.f.
c/o Lars Nyberg
Klockaregatan 9, 20380 ÅBO

Enligt 56 och 68 § i förvaltningslagen skall Hem och Skola i Åbo r.f. ofördröjligen underrätta Åbo Lärarförening r.f. om detta beslut. Underlåter föreningen detta är den skyldig att ersätta av underlåtelsen förorsakad skada, såvitt detta med hänsyn till underlåtelsens art och övriga förhållanden finnes skäligt.

Svenska Folkpartiets kommunorganisation i Åbo r.f.
c/o Kjell J Wennström
Auragatan 1 B, 20100 ÅBO

Avskrift

Stadsstyrelsen i Åbo, som i enlighet med 97 § kommunallagen skall tillkänna-ge beslutet

BESVÄRSANVISNING (Kommunalbesvär)

I förvaltningsdomstolens beslut får ändring sökas genom skriftliga besvär hos **högsta förvaltningsdomstolen**.

Besvärstiden

Besvär skall anföras **inom 30 dagar från dagen för delfäendet av förvaltningsdomstolens beslut**. Dagen för delgivningen medräknas inte då besvärstiden beräknas.

Om besvär anföras med stöd av den besvärsrätt som tillhör en kommunmedlem eller medlem eller medlemskommun i en samkommun, beräknas besvärstiden från den dag då beslutet tillkännagivits genom anslag på kommunens, samkommunens eller behöriga kommuners anslagstavlor.

Ifall beslutet delgivits parten särskilt, beräknas besvärstiden dock från delfäendet. Dagen för delfäendet framgår av delgivnings- eller mottagningsbeviset. Då fråga är om mellanhandsdelgivning anses delgivningen, såvida annat inte visas, ha ägt rum den tredje dagen efter den dag delgivnings- eller mottagningsbeviset utvisar. Tjänstebrev anses ha kommit till myndighets kännedom den dag brevet anlände.

Besvärsskriftens innehåll och undertecknande

I besvärsskriften skall uppges

- ändringssökandens namn och hemkommun
- den postadress och det telefonnummer under vilka meddelanden i ärendet kan tillställas ändringssökanden
- det beslut i vilket ändring söks
- de delar av beslutet i vilka ändring söks och de ändringar som yrkas
- de grunder på vilka ändring yrkas.

Besvärsskriften skall undertecknas av ändringssökanden, hans lagliga företrädare eller hans ombud. Om ändringssökandens talan förs av hans lagliga företrädare eller ombud eller om någon annan person har uppgjort besvären, skall i besvärsskriften även uppges namn och hemkommun för denna person.

Besvärsskriftens bilagor

Till besvärsskriften skall bifogas

- förvaltningsdomstolens beslut i original eller som kopia
- intyg över vilken dag beslutet har delgivits eller annan redogörelse för tidpunkten för besvärstidens början
- de handlingar som ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden, om dessa inte redan tidigare har tillställts myndigheten.

Ombudet skall, om han inte är advokat eller allmänt rättsbiträde, bifoga en fullmakt till besvärsskriften, ifall huvudmannen inte muntligt befullmäktigat honom hos besvärsmyndigheten.

Inlämnande av besvärsskriften

Besvärsskriften skall inom besvärstiden tillställas **högsta förvaltningsdomstolen**. Besvärshandlingarna skall vara framme senast den sista dagen av besvärstiden, före utgången av ämbetsverkets öppethållningstid. Insändningen av besvärsskriften samt andra besvärshandlingar per post eller elektroniskt sker på avsändarens eget ansvar.

Högsta förvaltningsdomstolens adress

Postadress:
PB 180
00131 HELSINGFORS

Besöksadress:
Unionsgatan 16
Helsingfors

Telefon: 0100-86310
Telefax: 010 36 40382
E-post: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi