

Konsekvenser av och förutsättningar för att erbjuda de ukrainska flyktingar som omfattas av direktiv 2001/55/EG utbildning i svenska språket

Ordförandens förslag till utbildningsnämnden

Ordförande föreslår att utbildningsnämnden beslutar

- att uppdra åt utbildningsförvaltningen att samverka med Medborgarcenter, Lundavälkomsten och Lunds kommuns mötesplats för människor som flytt från Ukraina, så att dessa kan slussa vidare de människor från Ukraina som önskar utbildning i svenska språket till de studieförbund i Lund som erbjuder Svenska från dag ett.
- att uppdra åt utbildningsförvaltningen att i samverkan med ovannämnda parter hålla kontakt med de studieförbund som erbjuder Svenska från dag ett i Lund, för att identifiera eventuella behov som utbildningsförvaltningen skulle kunna bistå med.

Sammanfattning

Utbildningsförvaltningen har på uppdrag av utbildningsnämnden utrett konsekvenserna av och förutsättningarna för att erbjuda de ukrainska flyktingar som innefattas av direktiv 2001/55/EG utbildning i svenska språket.

I nuläget är det i Skåne endast Landskrona och Höganäs kommuner som har beslutat eller planerar att erbjuda SFI till denna grupp.

Ett beslut om att endast erbjuda ukrainska flyktingar, och inte andra som har erhållit tillfälliga uppehållstillstånd, SFI skulle sannolikt strida mot likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen. För att beslutet ska vara lagligt så behöver samtliga i Lund som har erhållit tillfälliga uppehållstillstånd erbjudas SFI.

Komvux i Lund har praktisk möjlighet att erbjuda SFI om utbildningsnämnden så beslutar. Utan att extra medel för detta tillförs så kommer Komvux dock att behöva dra ner på andra, icke lagstadgade, verksamheter samt eventuellt dra ner på utbildningarnas kvalitet.

Ett alternativ till att erbjuda SFI är att kommunen i stället arbetar med att aktivt slussa vidare ukrainska flyktingar till de studieförbund som erbjuder dem Svenska från dag ett.

Utbildningsnämnden uppdrar åt utbildningsförvaltningen att samverka med Medborgarcenter, Lundavälkomsten och Lunds kommuns mötesplats för människor som flytt från Ukraina, så att dessa kan slussa vidare de människor från Ukraina som önskar utbildning i svenska språket till de studieförbund i Lund som erbjuder Svenska från dag ett samt att i samverkan med ovannämnda parter hålla kontakt med de studieförbund som erbjuder Svenska från dag ett i Lund, för att identifiera eventuella behov som utbildningsförvaltningen skulle kunna bistå med.

Underlag för beslutet

Utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2022-04-27 (denna skrivelse)

Ärendet

Bakgrund

Utbildningsnämnden har uppdragit åt utbildningsförvaltningen att skyndsamt:

- utreda konsekvenserna av förutsättningarna för att erbjuda de ukrainska flyktingar som innefattas av direktiv 2001/55/EG utbildning i svenska språket.
- inleda en dialog med våra grannkommuner samt Skånes kommuner avseende frågan om utbildning i svenska språket för de ukrainska flyktingarna som omfattas av direktiv 2001/55/EG.

Föredragning

Läget i Skåne avseende erbjudande av SFI

Kontakt har tagits med Skånes kommuner och specifikt med Malmö kommun. Landskrona och Höganäs kommuner har beslutat att erbjuda SFI till ukrainska flyktingar som omfattas av direktiv 2001/55/EG (massflyktsdirektivet). I nuläget har, såvitt är känt, inga andra skånska kommuner sådana planer.

Legala aspekter avseende erbjudande av SFI

Frågan som här behandlas handlar om hur en domstol skulle tolka likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen i den situationen att utbildningsnämnden skulle besluta att endast erbjuda ukrainska flyktingar, och inte andra som har erhållit tillfälliga uppehållstillstånd, SFI.

Likställighetsprincipen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. Som ett exempel kan nämnas att en kommuns beslut som innebär att den statliga höjningen av barnbidraget inte skulle räknas med som inkomst vid beräkningen av ekonomiskt bistånd inte bedömdes strida mot likställighetsprincipen, när Regeringsrätten avgjorde frågan. Eftersom nämndens beslut omfattade alla "barnfamiljer inom kommunen" varken gynnades eller missgynnades någon inom denna grupp särskilt. Det handlade om en grupp människor (barnfamiljer) i samma situation (RÅ 2005 not 21).

2022-04-27

Diarienummer

UN 2022/0326

Det krävs således att kommuner och regioner iakttar objektivitet och rättvisa i behandlingen av sina medlemmar (se prop. 2016/17:171 s. 300). Annorlunda uttryckt krävs rationella skäl eller sakliga överväganden som grund för att kommunmedlemmar behandlas olika (prop. 1990/91:117 s. 29).

Likställighetsprincipen har flera beröringspunkter med den så kallade objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (1974:152), som stadgar att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Något godtycke i beslutsfattandet ska inte förekomma.

Frågan om vad som utgör sakliga skäl för särbehandling får avgöras från fall till fall med vägledning av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten). Veldig många av dessa mål handlar dock om frågor kring avgifter, taxor och bidrag av olika slag, vilket inte direkt går att tillämpa på nu aktuell fråga. Det finns emellertid flera fall där ett överklagat beslut har upphävts med anledning av att kommunen underlåtit att ange någon saklig grund för en beslutad särbehandling av vissa kommunmedlemmar.

I den fråga vi nu har att bedöma är det oklart om avgränsningen av beslutet till att endast gälla de som omfattas av massflyktsdirektivet skulle ses som saklig och objektiv grund, eller om alla kommunmedlemmar med tillfälligt uppehållstillstånd (TUT) skulle ses som varande i samma situation. Denna fråga har ännu inte prövats i domstol. Utbildningsförvaltningens jurister gör dock bedömningen att enbart det faktum att en viss grupp flyktingar omfattas av massflyktsdirektivet inte skulle ses som saklig grund för att särbehandla dessa. Poängen med massflyktsdirektivet är ju att den gruppen har rätt till TUT; det är sannolikt att domstolen snarare skulle se TUT som den gemensamma nämnaren. En stor svårighet är därmed hur nämnden skulle motivera att beslutet endast gäller de som omfattas av massflyktsdirektivet? Att de omfattas av direktivet kan som anförts ovan knappast anses vara en juridiskt hållbar motivering i sig. Varför ska dessa människor behandlas annorlunda och ges andra fördelar än övriga i vår kommun som också har fått ett TUT från Migrationsverket?

Om domstol skulle finna att beslutet strider mot likställighetsprincipen kommer beslutet att upphävas, det kommer inte att "omtolkas" till att t.ex. omfatta samtliga kommunmedlemmar med TUT.

Utbildningsförvaltningens bedömning är att en domstol vid en prövning skulle finna att ett beslut där endast de som omfattas av massflyktsdirektivet (och inte övriga i kommunen med TUT) ges rätt

2022-04-27

Diarienummer

UN 2022/0326

till SFI skulle strida mot den kommunala likställighetsprincipen och att ett sådant beslut därmed skulle upphävas av domstolen.

Ekonomiska och praktiska förutsättningar för och konsekvenser av ett erbjudande av SFI

Komvux har tillfrågats om verksamheten har praktisk möjlighet (utifrån t.ex. tillgång på lokaler och lärare) att vid ett beslut från utbildningsnämnden erbjuda SFI till de ukrainska flyktingar som omfattas av massflyktsdirektivet. Svaret var jakande, under förutsättning att tillströmningen inte blir alltför stor.

Varken utbildningsnämnden eller kommunstyrelsen har särskilda medel avsatta för att kunna finansiera ett erbjudande om SFI till de ukrainska flyktingar som omfattas av massflyktsdirektivet. Någon möjlighet att få statlig finansiering för detta finns inte heller i dagsläget. Ekonomiska medel för detta kommer därför att behöva tas från andra håll i kommunens budget. För det fall att beslut om ett sådant erbjudande om SFI fattas av utbildningsnämnden utan att Komvux tillförs extra medel så kommer Komvux därför att behöva dra ner på andra, icke lagstadgade, verksamheter, t.ex. yrkesutbildningar för arbetslösa. För det fall att ett beslut om erbjudande av SFI fattas av utbildningsnämnden efterfrågar utbildningsförvaltningen också direktiv från nämnden avseende vilka befintliga verksamheter som inte längre ska erbjudas. Beroende på hur många som efterfrågar utbildningen så kan vi dessutom behöva skära ner på kvaliteten på utbildningsnämndens utbildningar, t.ex. genom att vi tvingas till att ha större klasser. Om erbjudandet om SFI skulle dra till sig ett större antal människor från andra kommuner i Skåne som väljer att flytta till Lund, så skulle vi eventuellt även tvingas att dra ner på kvaliteten på utbildningen för andra av nämndens skolformer, t.ex. gymnasiet.

Alternativ till SFI: Svenska från dag ett

Regeringen har beslutat om ett förtydligande i förordningen (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Denna förordning styr medel till insatsen Svenska från dag ett. Ändringen, som trädde i kraft den 11 april, säkerställer att de medel som är avsatta för insatsen fullt ut ska kunna användas till verksamhet för personer som kommer till Sverige från Ukraina, oavsett om fått tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av massflyktsdirektivet eller sökt asyl.

Ovannämnda medel kan sökas av studieförbund och folkhögskolor, men inte av kommuner, och kan inte användas till SFI.

2022-04-27

Diarienummer

UN 2022/0326

ABF Lund har den 11 april i Lund startat upp en kurs i Svenska från dag ett för människor från Ukraina, med 11 deltagare. ABF Lund har till utbildningsförvaltningen uppgett att de med kort varsel har möjlighet att ta emot upp till 50 ytterligare elever. ABF Lund ser gärna att Lunds kommun vidtar åtgärder för att informera och slussa ukrainska flyktingar till ABF, t.ex. genom att informera Medborgarcenter och Lundavälkomsten om att ukrainare redan nu erbjuds Svenska från dag ett hos ABF i Lund.

Medborgarskolan i Lund meddelar att Medborgarskolan i Skåne redan erbjuder Svenska från dag ett till ukrainska flyktingar i Ystad, Simrishamn och Kristianstad samt att de olika studieförbunden har en dialog så att de tillsammans ska kunna erbjuda ukrainska flyktingar undervisning i svenska över hela Skåne. Medborgarskolan är i startgroparna för att före utgången av april månad fatta beslut om att inleda undervisning i Svenska från dag ett även i Lund. För att kunna göra detta på ett effektivt sätt har Medborgarskolan varit i kontakt med Lunds kommun. Medborgarskolan avvaktar dock beslut från Utbildningsnämnden i Lunds kommun avseende frågan om att erbjuda SFI till ukrainska flyktingar. För det fall att utbildningsnämnden skulle fatta ett beslut om att erbjuda SFI så ser Medborgarskolan att det skulle riskera att slå undan benen på deras planerade verksamhet i Lund.

Beredning

Ärendet har beretts av enhetschef, tillika förvaltningsjurist, Mats Manhammar med stöd av utbildningskansliets ledningsgrupp och förvaltningsjurist Julie Svane. Kontakter har tagits med bl.a. kommunkontoret, rektorn för Komvux i Lund, ABF Lund, Medborgarskolan i Lund, Skånes kommuner och Malmö kommun.

Barnets bästa

Frågorna i utredningen rör personer över 18 år. En barnkonsekvensanalys har därför inte bedömts relevant i ärendet.

Stefan Norrestam
Utbildningsdirektör

Mats Manhammar
Enhetschef

Beslutet skickas till

För kännedom:
Kommunkontoret
Medborgarcenter



2022-04-27

Diarienummer

UN 2022/0326

Lundavälkomsten
Lunds kommuns mötesplats för människor som flytt från Ukraina
Akten