



NOREGS MÅLLAG

Kun pr. e-post til: gro.morken@nm.no

Bergen, 11.09.2023

Vår ref.: 2667

JURIDISK VURDERING AV VEDTAK I HJARTDAL KOMMUNESTYRE OM SKRIFTSPRÅK VED SAULAND SKULE

Me viser til saksopplysningar de har vidaresendt frå koordinator for klaga/kravet om ev. lovlegkontroll frå fem kommunestyreprésentantar i Hjartdal, Ingvill Garnås, og førespurnad om me kan gjera ei rettsleg vurdering av vedtak og avgjerder i saka om skulemålet ved Sauland skule. Me arbeider hyppig med alle sider av forvaltingsretten, også opplæringslova, kommunelova, forvaltingslova og språklovspørsmål og kan ta på oss det.

1 SAMANDRAG OG KONKLUSJON

Hjartdal kommune har endra hovudmålet ved den einaste kommunale skulen i kommunen, Sauland skule, frå nynorsk til bokmål gjennom ein svært rask prosess. I prosessen ligg det føre fleire brot på sentrale sakshandsamingsreglar, samt forskjellshandsaming og aktiv trenering til fordel for bokmål og dei foreldra som har ønskt det.

Vedtaket er gjort med knappast mogleg margin i kommunestyret (9 mot 8), basert på ei saksutgreiing som er skeiv og inneheld mange feil, og trass i tap for bokmål i den rådgjevande folkerøystinga. Me vurderer at summen av sakshandsamingsfeil, skjønns manglar og mogleg myndemisbruk er stor og alvorleg, og at det er sannsynleg at feila kan ha påverka utfallet, dvs. minst ei røyst i kommunestyret. Då er vedtaket ugyldig.

Kommunen si sakshandsaming etter vedtaket i kommunestyret er også kritikkverdig og i strid med lova og god forvaltningsskikk. I staden for å ta lovlegheitsklagen til handsaming og vurdere om den burde påverke tempoet i iverksetjinga, er klagen trenert, samstundes som vedtaket er sett i verk som om det ikkje føreligg alvorlege påstandar om feil som kan innebære at vedtaket er ulovleg.

Me finn det klart at ugyldigheita må føre til at vedtaket vert oppheva, slik at nynorsk skal gjeninnførast som hovudmål ved Sauland skule. Dette må slåast fast anten av kommunestyret sjølv eller av Statsforvaltaren etter at kommunestyret har handsama lovlegheitsklagen.



Kommunestyret må etter oppheving vurdere om det skal gjere nytt og lovleg vedtak i saka i denne omgang, eller om språkvalsspørsmålet bør få kvile nokre år etter det som har vore ein opprivande situasjon. Opplæringslovas ordning med fem års «fredstid» etter at spørsmålet om byte av hovudmål er teke opp, vil etter vårt syn likevel ikkje gjelde i denne situasjonen, sidan det vedtaket som er gjort er ugyldig og vert oppheva – eller nullstilt.

2 KORT OM DEN FAKTISKE UTVIKLINGA I SAKA

Hjartdal kommune har nynorsk som hovudmål i skulen. Det er tre bygder i kommunen, og berre i Sauland er det att kommunal barneskule. I dei to andre bygdene, Hjartdal og Tuddal, er dei kommunale skulane nedlagde og det vert drive privatskular på barnetrinnet. Alle skuleborn og innbyggjarar i kommunen soknar såleis til Sauland som offentleg skule og som innbyggjarar med røysterett, jf. opplæringslova § 2-5 sjuande ledd.

Dei siste par åra har det i FAU ved Sauland skule vore arbeid for å få meir bokmål på skulen, og kommunestyret vedtok 14.9.2022 å be administrasjonen setje i gang ei utgreiing av eit eventuelt skifte av hovudmål med bakgrunn i førespurnad frå FAU.

Rådgjevande folkerøysting skal haldast ved krav om byte av hovudmål, jf. opplæringslova § 2-5 sjuande ledd. Folkerøysting vart halden 6.3.2023. Trass i forsøk på røystepåverknad frå ordføraren med skremslar om konsekvensar av ikkje å røyste for bokmål (jf. opplysning i klagebrevet), vart resultatet fleirtal for nynorsk (189), medan 158 røysta bokmål og 4 blanke, i prosent 54 % nynorsk og 45 % bokmål. Valdeltakinga var høg for skulemålsrøystingar; knappe 28 %.

Administrasjonen la fram saksutgreiing til møte i kommunestyret 26.4.2023 i sak 14/2023 «Val av hovudmål Sauland skule», og presenterte den med innleiing i kommunestyremøtet. I saksutgreiinga gav kommunedirektøren innstilling gåande ut på å byte frå nynorsk til bokmål, allereie frå august 2023.

I kommunestyret vart voteringa 9-8 for kommunedirektørens innstilling.

Det vart levert lovlegheitsklage (og ordinær forvaltingsklage) innan fristen, dagsett 16.5.2023. Kommunedirektøren valde ikkje å behandle lovlegheitsklagen, og sende i staden kommunestyrevedtaket omforma til kommunal forskrift på høyring den 13.6.2023 med høyringsfrist sett til 31.7.2023.

Den 15.6.2023 svara kommunedirektøren til klagarane at kommunen ville sende lovlegheitsklagen direkte til Statsforvaltaren, men at det ikkje ville skje før etter at forskrifta «er klar». Innhaldet i forslaget til forskrift er at «Hovudmål ... vert bokmål, gjeldande frå 01.08.2023», og skulestart har skjedd med nytt hovudmål innført.

Forskrifta må såleis ha «vore klar» seinast 1.8.2023. Som det går fram nedanfor er svaret til kommunedirektøren i strid med kommunelova, som bestemmer at kommunestyret sjølv skal handsame lovlegheitsklagen og sende den vidare til Statsforvaltaren berre dersom vedtaket vert oppretthalde (sjå § 27-1 første ledd, fjerde setning). Ingen av delane har skjedd.

Kommunestyret har den dag i dag framleis ikkje fått saka til handsaming.



3 FEIL I SAKSUTGREIINGA

3.1 Om vedtaket og saksutgreiinga

Sjølv om regelen for val av hovudmål etter opplæringslova skal gjevast i kommunal forskrift og kommuneadministrasjonen har laga slik forskrift (me har berre sett høyringsutkast) med same innhald som kommunestyrevedtaket 26.4.2023, er det kommunestyrevedtaket som er det avgjerande vedtaket i saka, og som er gjenstand for lovlegheitsklagen.

Vedtaket er ikkje eit «enkeltvedtak» (jf. forvaltingslova § 2 bokstav b), men eit vedtak etter kommunelova, om kva som skal vere innhaldet i kommunens forskrift om skriftspråk ved Sauland skule, jf. opplæringslova § 2-5 første ledd. Reglane i forvaltingslova gjeld analogisk i stor grad.

Vedtaket er gjort av eit kollegialt organ der korkje organet sjølv eller den einskilde medlem har utforma slik skriftleg grunngeving for vedtaket som er vanleg ved administrative vedtak. Vedtaket i kommunestyret vart gjort med 9 mot 8 røyster, altså 1 røysts overvekt. Utover den munnlege debatten er det saksutgreiinga som vil tene som forståingsbakgrunn for vedtaket i ettertid, og motivet vil i slike vedtak føresetnadsvis vere reflektert i saksutgreiinga.

Kommunelova stiller strenge krav til kommunedirektøren si saksutgreiing, jf. § 13-1:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»

Det same er utdjupa i «Veileder om Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59», Kommunal- og regionaldepartementet 2013, pkt. 6.2.3: «Alle avgjørelser skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn.»

Det føreligg fleire alvorlege sakshandsamingsfeil, mogleg myndemisbruk og skjønnsfeil i saksutgreiinga, og den oppfyller ikkje krava i kommunelova § 13-1. Fleire av feila er peikte på i lovlegheitsklagen.

Overordna om saksutgreiinga er å seie at den er ikledd ei tilsynelatande nøytral form med drøfting av argument for og mot begge dei alternative språkvala, men at den reelt feilframstiller til fordel for bokmål både ved uheldige retoriske grep og faktiske og rettslege manglar og feilopplysningar. Dette har gjeve eit skeivt vedtaksgrunnlag. Me vil nedanfor peike på ein del feil og uheldige opplysningar i saksutgreiinga.

3.2 Underspeling av kva folkerøystinga inneber

Saksutgreiinga underspelar tyngda folkerøystingsresultatet er gjeve i opplæringslova. At folkerøystinga er rådgjevande inneber at kommunestyret *kan* trasse den i vedtaket sitt, slik det er det innstilt på i saksutgreiinga. Men: Det er ikkje opplyst at Stortinget ved vedtaket av opplæringslova gjorde om røystinga om hovudmål frå eit spørsmål foreldra til elevane gav råd om åleine, til eit spørsmål for



lokalsamfunnet med allmenn røyserett. Dette følgjer av førearbeida til lova (Innst. O. nr. 89 (1999-2000)) på s. 8-9¹.

Fleirtalet (som var Ap, KrF, Sp, SV og V) seier der at det var feil då det året før vart endra frå folkerøystring til at «det berre var foreldre til elevar ved den skulen dette vedkom som skulle ha røyserett». Fleirtalet viser til «at opplæringsmålet ved ein skule er ein del av kulturen i eit lokalsamfunn og såleis ein del av lokaldemokratiet. Det er avgjerande viktig for så vel språkutviklinga som utviklinga generelt i lokalsamfunnet».

Eit mindretal (Frp) talte for å oppretthalde at berre foreldra skulle røyse, og viste til «brukerdemokrati» og at «den som har skoen på, vet best hvor skoen trykker». Etter berre eitt år med rein foreldrepåverknad vart røystringa om hovudmål gjort til folkerøystring igjen, slik det hadde vore i lang tid. Det har vore uendra etter dette.

Stortinget bestemte såleis ved vedtaket av opplæringslova at spørsmålet om val av språk er eit lokalsamfunns- og demokratispørsmål, og ikkje eit brukarspørsmål for foreldre og elevar. Det er ikkje opplyst noko om dette i saksutgreiinga. Den gjer tvert imot ei sterk og nesten einsidig vektlegging av synet til foreldre og elevar. Under punktet «Vurderingar» på sjetteste side i den upaginerte saksutgreiinga er det uttalt at folkerøystringa berre «gir ein indikasjon på» kva dei røyseføre ønskjer, medan det same stad vert overlate til undersøkingar FAU har gjennomført i foreldregruppa på Sauland skule å diktere det kommunestyret bør vedta. Denne framstillinga er i strid med opplæringslova, kommunelova og god forvaltingskikk.

I tråd med det som er tatt opp i lovlegheitsklagen finn vi grunn til å peike på at det som her er nemnt er uttrykk for at kommunedirektøren ikkje har oppfylt bodet i «Veileder om lokale rådgivende folkeavstemningar pkt 1.7» om at kommunestyret særleg der ein fattar vedtak i strid med utfallet av ei rådgjevande folkerøystring har *opne prosessar* og *god informasjon*. Det er nærliggjande i seg sjølv at det er i strid med rettleiaren at kommunedirektøren innstiller på å gå imot folkerøystringresultatet, og ikkje leverer saksutgreiing utan tilråding til kommunestyret.

Under punkt 4 i saksutgreiinga (Samfunnsutvikling) er framstillinga diametralt imot det Stortinget har avgjort er den relevante samfunnsutviklinga (alle røyseføre), og framstiller i staden foreldra sitt syn (slik det kjem fram gjennom FAU sine undersøkingar), og let det vege svært tungt.

3.3 Overdriven vektlegging av retten til val av skriftspråk i lærebøker i andre fag enn norsk

Foreldre har rett etter opplæringslova § 2-5 tredje ledd til å velje skriftspråket i lærebøkene til elevane, i andre fag enn norsk. Dette er ein individuell rett dei har for sitt barn, og foreldre som gjer det valet kan gjere det heilt utan grunnleggjingsplikt. Det går fram at ein god del har gjort det i Sauland, særleg det siste året. I saksframstillinga er dette lagt stor vekt på, og også blanda saman med opplysning om at det føreligg søknader om skifte av hovudmål. Det er ikkje opplyst tal om dette, men at det er «aukande». Med desse to faktorane som grunnlag er det gjennomgåande i saksutgreiinga nytta «fleirtalet» om foreldre eller elevar som vil ha bokmål, og «mindretalet» om nynorsk.

¹ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1999-2000/inno-199900-089/?lv1=0>



Dette er tildekkande og uriktig. Det går fram av saksutgreiinga at det ikkje er nok bokmålelevar til å oppretta reine bokmålsgrupper, og då er det berre nynorskgrupper når nynorsk er språkvalet for skulen. Framstillinga til kommunestyret av fleirtal/mindretal er altså feil.

Dei enkelte foreldre sin rett til val av det andre språket i lærebøkene for sitt barn er nettopp den retten, og kan etter lova ikkje telje som verkemiddel i ein kamp om å endre hovudmålet for heile skulen. Det er uheldig og feil når saksutgreiinga likevel framstiller det slik og legg vekt på dette.

3.4 Overdriven bruk av argument om «barnets beste»

Det er djervt å framstille spørsmålet om kommunestyrets val av hovudmål ved skulen som eit spørsmål om barnets beste, der barnekonvensjonen og Grunnlova § 104 styrer. Ei slik kopling er ukjent for oss utover i kampanjeinnlegg frå bokmålsaktivistar i avisinnlegg. Når slike grunnleggjande barnrettar vert diskuterte i høve til språkval, er det vanlegvis i diskusjonen om og når døve og høyrslahemma born bør bli introdusert for teiknspråk.

Språkval som hovudmål på ein skule er eit lokaldemokratispørsmål som mange andre enn skuleelevane eig i. Tilnærminga med «barnets beste» er ikkje treffande, då barnets beste skal ivaretakast i og av skulen heilt uavhengig av hovudmål.

Born har rett til å bli høyrde, slik det går fram av grunnleggjande rettigheiter, og det er prisverdig at det er gjort enkelte undersøkingar mellom elevane i dette spørsmålet. Det er likevel ikkje avgjerande, samstundes som fråsegnene frå elevane her synest avmålte og ikkje peiker på ei spesifikk målform som best for elevane.

3.5 Uheiderleg om konsekvensar for undervisninga

I saksutgreiinga er dette det lengste punktet (sjette side og utover). Hovudinstrykket er at nynorsk skapar vanskar og overgang til bokmål gjev store fordelar i undervisninga. Premissane er at ein del foreldre har tatt sjansen på individuelle val av bokmålsbøker til sine born, og at «mange av elevane har valt bokmål på grunn av landsbakgrunn», eller har lærevanskar.

Det er vanskeleg å sjå at dette er sannferdig saksframstilling som kan gje eit godt vedtaksgrunnlag. Når foreldre nyttar retten til val av alternativ målform i skulebøker i andre fag enn norsk, er det individuelt og ikkje eit verkemiddel til å presse til at andre må gjere det same. Kva som er meint med «bokmål på grunn av landsbakgrunn» er vanskeleg å forstå, men dersom det er innvandrarak/flyktningar det eigentleg gjeld er det uheldig. For menneske som kjem frå andre språkområde er korkje bokmål eller nynorsk morsmål, og for elevar med lærevanskar er det ikkje knytt til målform.

Alt dette synest derfor som uekte argument for bokmål, der det er valt å framstille som fastpunkt at bokmål er «i fleirtal», medan det motsette er tilfelle.



3.6 Misbruk av økonomiske konsekvensar

Det er framstilt at det vert dyrare for kommunen dersom nynorsk vert behalde, ved at det i saksutgreiinga er spekulert i framskrivingar. Desse skal tilseie at ønske om bokmål vil auke og nynorsk minke, og at det ved å behalde nynorsk som hovudmål vil bli rett til bokmål parallellklasse, medan det motsett ikkje vil vere nok elevar til å oppfylle krav om nynorsk parallellklasse.

Dette ser ut som spekulasjonar og grunnlaget synest å byggje på ei ny oppblomstring av bokmålsinteresse som har vart for kort til å vere så sikker at den kan liggje til grunn for forsvarlege økonomiske vurderingar for kommunen. Dette føyer seg inn i rekkja av skeivframstillingar av situasjonen og spekulasjonar om utviklinga. Det er ikkje haldbare opplysningar om økonomi til å utgjere vedtaksgrunnlag.

3.7 Vurderingar i strid med fakta – mogleg myndemisbruk

I vurderingspunktet på åttande sida vert enkeltpunkta framom oppsummert, til at nynorsk er noko mindretalet ønskjer og bokmålet tilsvarande for fleirtalet. Det er slik synleggjort korleis folkerøystinga er borte frå vurderingsgrunnlaget som vert gjeve til kommunestyret, samstundes som dei problematiske sidene ved å fastsetje kva elevane faktisk har som hovudmål er konsumerte (faktum er etter det vi har fått opplyst at alle på tidspunktet for saksutgreiinga hadde nynorsk som hovudmål, med unntak for ei rein bokmålsklasse: 9. klasse).

Dette vert toppa med orwellsk «nytale» i siste avsnitt. Der vert kravet i språklova til å ta eit særleg ansvar for nynorskbruk i ein kommune som Hjartdal turnert til at byte frå nynorsk til bokmål som hovudmål i skulen kan fremje nynorsken meir dersom bokmål vert hovudmål. Påstanden er framført i tilknytning til at språkansvaret språklova pålegg kommunen vert projisert på elevane i 1. – 7. trinn. Når saksframstillinga ikkje i det heile omtalar kva kommunen alternativt kunne gjort for å styrke interessa for å behalde nynorsk og nynorskundervisninga, framstår dette berre uheiderleg og uhøvisk, og som skriv for å overtale der reelle argument ikkje strekkjer til.

I konklusjonspunktet synest alle hemningar å vere kasta. Grunnlova § 104 om borns menneskeverd er sitert, som om det var det som var på spel. Vidare er det uttalt at bokmål er «klart best for elevane» fordi det er «fell dei nærast» og at det er «naturleg». Dette er veldig sterke vurderingar som må ha solid grunnlag i fakta, for å kunne tene som saksutgreiing for avgjerda om språkval på Sauland skule. Det manglar. Dette er meiningar forsøkt framstilt som sakleg utgreiing.

3.8 Usant innhald i innstillinga

Vi har nemnt at innstillinga om byte til bokmål (punkt 1 i innstillinga) har dårleg grunnlag i saksutgreiinga, og at det er overdrive dristig i føreliggjande situasjon at administrasjonen skal innstille på ein konklusjon overfor kommunestyret i ei så politisk sak og der folket har sagt sitt i folkerøysting.

Utover det synest det som at punkt 2 i innstillinga også er uholdbar. Det er uttalt i saksutgreiinga på åttande sida at «Om ein vel å endre til bokmål vil vi sannsynlegvis ikkje kunne gi tilbod i eigengruppe som hovudmål fordi det ikkje vil vere nok elevar på kvart trinn til å krevje nynorskklasser». Likevel er det innstilt på vedtak punkt 2 om god nynorskundervisning for dei trinna som får egne grupper med



nynorsk. Det er uklart for oss kvifor saksutgreiinga er laga med denne motsetninga. Vi ser for oss at i den grad motsetninga ikkje er gjennomskoda av alle i kommunestyret, vil det kunne ha påverka vurderinga og røystinga til nokon representant.

3.9 Oppsummering om ugyldighetsgrunnar

Punkta ovanfor inneheld påpeiking av fleire sakshandsamingsfeil, uriktige opplysningar og tvilsame skjønnsvurderingar i saksutgreiinga og handsaminga av saka.

I forvaltingslova § 41 er det bestemt at sakshandsamingsfeil som normalt gjer eit vedtak ugyldig likevel ikkje leier til ugyldigheit dersom «feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhald». Det er allment anerkjent at dette innverknadsprinsippet gjeld på same måte også ved andre typar feil, som skjønns manglar og faktiske feil.

I denne saka føreligg mange feil, av mange typar og der fleire av dei er grove. Dette i kombinasjon med at vedtaket er gjort med ei røysts overvekt talar sterkt for at det ikkje er grunnlag for å slå fast at feila ikkje kan ha verka inn på vedtaket.

4 FEIL ETTER KOMMUNESTYREVEDTAKET: LOVLEGGKONTROLL ETTER KOMMUNELOVA § 27-1

Avgjerda i kommunestyret skjedde 26.4.2023 med 9 mot 8 røyster. Innan fristen på 3 veker, den 16.5.2023, vart kombinert forvaltingsklage og lovlegheitsklage levert inn, frå m.a. 5 kommunestyrepresentantar. 15.6.23 svara kommunen korrekt at forvaltingsklagen ikkje kunne handsamast sidan det ikkje var eit enkeltvedtak.

Meir problematisk var det at kommunen let vere å ta tak i lovlegheitsklagen, men berre peikte på Statsforvaltaren. Det er feil, då kommunestyret sjølv skal handsame klagen før den eventuelt går til Statsforvaltaren i tilfelle kommunestyret ikkje sjølv opphevar vedtaket, jf. kommunelova § 27-1 første ledd, fjerde setning.

Kommunen svara 15.6.23 at «Når forskrifta er klar vil Statsforvaltar foreta lovlighetskontrollen. Hjartdal kommune sender saka til Statsforvaltar for lovlighetskontroll.» Det verkar som kommunen på denne måten «kjøpte seg tid» frå lovlegheitsklagen til å få gjennomført bytet til bokmål, og slik kunne gjere det vanskelegare å gjenopprette tilstanden på vedtakstidspunktet (nynorsk som hovudmål).

Det er rett at hovudmålet skal fastsetjast ved forskrift, men det er uheldig at kommunen samstundes som den sette i gang høyring på forskrift med innhaldet frå kommunestyrevedtaket, ikkje tok tak i lovlegheitsklagen. Dette er i strid med prinsippet i forvaltingslova § 11 a første ledd og kommunelovas lovlegheitskontroll.

Allereie før dette føreligg brot på god forvaltningsskikk og forvaltingslova også ved ikkje å gje og ikkje eingong vurdere utsett iverksetjing, jf. forvaltingslova § 42. Avslutningsvis i klagen heiter det:



Me bed om at vedtaket blir omgjort. Dersom saka skal handsamast på nytt, må det gjerast på ein måte som gjer at alle saka vedkjem blir høyrte og tel med i faktagrunnlaget. Om klaga ikkje blir teken til fylgje vil den gå til lovlegheitskontroll.

Sjølv om det ikkje er kravd rett fram at vedtaket vert utsett, er denne sluttformuleringa ei klar nok bøn om at vedtaket ikkje vert gjennomført utan at den er prøvd på ny.

I effekt har dette gjort at bokmål er innført på Sauland skule, og ein har slik etablert ein vanske i å tilbakeføre til lovleg situasjon med nynorsk som før vedtaket. Det er avgjerande at den nye handsaminga som no skal skje ikkje tek omsyn til denne forsettleg skapte situasjonen og let den vere styrande.

Vi påpeiker elles at det så langt vi har kunna finne informasjon om enno ikkje er tillyst møte i kommunestyret for handsaming av lovlegheitskontrollen, før den eventuelt kan gå vidare til Statsforvaltaren. Vi påpeiker også at vi ikkje har sett at den forskrift kommunen har vedteke i staden for å handsame innvendingane mot vedtaket framsett i lovlegheitsklagen er kunngjort i Norsk Lovtidend:

§ 3. Ikrafttredelse

Forskrifta gjelder frå dato den er kunngjort i Norsk Lovtidend frem til ein eventuell endring av forskrift.

Dersom det stemmer at den ikkje er kunngjort slik gjeld ikkje forskrifta allereie av den grunn.

Med venleg helsing
HLT Advokatfirma AS

Steinulf Tunesvik
Advokat/Partner

E: st@hltlaw.no
T: +47 91 80 56 20