

Remissvar

Om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning

U2022/01678

Institutet för mänskliga rättigheter har beretts möjlighet att komma in med ett remissvar på promemorian *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*.

Sammanfattning

Institutet för mänskliga rättigheter *avstyrker* förslaget till ändringar i skollagen eftersom det innebär en generell och oproportionerlig inskränkning av rätten till utbildning och rätten till religionsfrihet som dessa rättigheter kommer till uttryck i internationell lagstiftning på området mänskliga rättigheter. Generella inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter är möjliga att motivera endast när det finns ett klarlagt samband mellan det som inskränkningen avser och ett berättigat syfte. I det här fallet har ett tydligt samband med konfessionell inriktning i sig och de mål som regeringen vill uppnå inte kunnat fastställas varför inskränkningen inte kan betraktas som legitim.

Motivering

Institutet för mänskliga delar i huvudsak promemorians bedömning att ett etableringsstopp inte är en inskränkning i barns och elevers individuella religionsfrihet eftersom barn oavsett en skolas eller ett fritidshems inriktning har en rätt att fritt få forma och uttrycka sin tro och övertygelse (U2022/01678, s. 39-40). Däremot bygger promemorians bedömning av kopplingen mellan föräldrarätten, religionsfriheten och rätten till utbildning (s. 40-42) på ett alltför snävt fokus på Europadomstolens doktrin om staternas bedömningsmarginal ('margin of appreciation') och tar inte hänsyn till den vidare lagstiftning och doktrin som finns på området mänskliga rättigheter. Institutet gör vidare bedömningen att de inskränkningar i bland annat rätten till utbildning och rätten till religionsfrihet som förslaget innebär inte står i proportion till syftet då det saknas ett tydligt fastlagt samband mellan konfessionell inriktning i sig och de mål som regeringen vill uppnå.

Enligt vad som stadgas om rätten till utbildning i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ska föräldrar ha rätt att välja en utbildning för sina barn (art. 26). En liknade skrivning återfinns i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (EKMR), art. 2. Dessa artiklar innehåller inte någon uttrycklig rätt att inrätta skolor med konfessionell inriktning. Däremot har rättshistorisk forskning visat hur bakgrunden till skrivningarna om föräldrars frihet på utbildningsområdet till stor del handlade om erfarenheten från hur totalitära stater före och under det andra världskriget förbjöd religiösa och kulturella minoritetsgrupper från att inrätta fristående skolor.¹

Dessa skrivningar i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och EKMR:s första tilläggsprotokoll måste även läsas i ljuset av senare lagstiftning på området mänskliga rättigheter. Enligt art. 13 om rätten till utbildning i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är konventionsstaterna skyldiga att ”respektera föräldrarnas, eller i förekommande fall förmyndarnas, frihet att välja andra skolor för sina barn än de som har inrättats av offentlig myndighet, om de följer det som staten kan ha föreskrivit eller antagit som minimistandard, samt deras frihet att trygga en religiös och moralisk uppfostran för sina barn som är förenlig med deras egen övertygelse”. Vidare betonar såväl FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (art. 13.4) som FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen, art. 29.2) att rätten till utbildning inte får tolkas så att den ”medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsinstitutioner”. Sverige har ratificerat båda dessa konventioner och barnkonventionen är sedan 1 januari 2020 del av svensk lag.

I en allmän kommentar om rätten till utbildning anger FN:s kommitté om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att rätten att etablera fristående skolor måste förstås som nära sammanflätad med rätten till religionsfrihet.² I den individuella religionsfriheten ligger även en frihet att i gemenskap med andra få ge uttryck för tro eller övertygelse genom exempelvis gudstjänst, andaktsutövning, religiösa sedvänjor eller undervisning (EKMR, art. 9, Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, art 18). FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har i en allmän kommentar framhållit

¹ Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, Intent* (Philadelphia: Pennsylvania University Press, 1999), s. 263-269; Nathan Kurz, *Jewish Internationalism and Human Rights after the Holocaust* (New York: Cambridge University Press, 2020), s. 51-55.

² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), 8 December 1999, E/C.12/1999/10, para 28, n. 14.

att religionsfriheten inbegriper en rätt att ge institutionell form till en individuell eller gemensam tro eller övertygelse, exempelvis genom rätten att etablera religiösa skolor.³

I internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter är varken utbildningsfriheten eller religionsfriheten absoluta friheter. Staten har exempelvis rätt och skyldighet att se till att utbildningsinstitutioner erbjuder likvärdig undervisning, är fria från diskriminering samt att disciplinen i skolan upprätthålls med respekt för elevers integritet och rättigheter (barnkonventionen, art. 28-29). Föräldrars och vårdnadshavares rätt att välja utbildning i enlighet med sina religiösa och moraliska övertygelser, samt rätt och skyldighet att ge barn vägledning i utövandet av sin religionsfrihet, måste också vägas mot barnets individuella tanke-, samvets- och religionsfrihet, samt exempelvis principen om barnets bästa och bestämmelser om utbildningens övergripande syften (barnkonventionen art. 3, 14, 29).

För att en begränsning av rätten att inrätta skolor och fritidshem på konfessionell grund ska vara legitim krävs dock att ett antal kriterier uppfylls. Inskränkningen ska vara föreskriven i lag, vara förenlig med principen om likabehandling och anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle (jmf. Regeringsformen 21 §, EKMR art. 9, Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter art. 18.3). Till detta kommer att inskränkningen ska stå i proportion till de mål som staten vill uppnå. I kravet på proportionalitet ingår att det ska finnas ett klarlagt samband mellan det som inskränkningen avser och ett eller flera berättigade syften.

Förslaget om ett etableringsstopp motiveras med att det vid tillsyn konstaterats att det på ”vissa” fristående skolor med konfessionell inriktning finns brister i såväl undervisningen som i efterlevnaden av skolans demokratiuppdrag. Ändringarna i skollagen (2010:800) motiveras också utifrån att elevsammansättningen vid skolor med konfessionell inriktning ”riskerar att få en etnisk eller religiös homogenitet” vilket befaras förvärra segregationen i samhället. Till sist konstateras att det i vissa fall förekommit kopplingar mellan fristående skolverksamheter på konfessionell grund och våldsbejakande extremistmiljöer (U2022/01678, s. 33-39).

Institutet för mänskliga rättigheter menar att dessa är legitima skäl för att ställa upp högre och tydligare krav vid inrättandet av skolor och fritidshem med

³ UN Human Rights Committee (HRC), General Comment No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18), 30 juli 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, paras. 4, 6.

konfessionell inriktning samt öka möjligheterna för att efter tillsyn vidta åtgärder och även i vissa fall återkalla tillstånd för huvudmän att bedriva skola eller fritidshem. Sådana möjligheter finns redan i svensk lagstiftning och har utsikt att förbättrats genom de lagändringar som regeringen föreslår i propositionen *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning* (prop. 2021/22:157).

Den inskränkning som ett etableringsstopp innebär tar dock inte sikte på skolor och fritidshem som uppvisar brister utan på den konfessionella grunden i sig. Det är möjligt att ett samband mellan konfessionell inriktning och exempelvis bristande likvärdighet i utbildningen går att fastslå i särskilda fall. Förslaget tar dock inte hänsyn till den stora variation som finns bland skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Förslaget tar heller inte hänsyn till de många andra tänkbara faktorer (exempelvis geografisk lokalisering eller lärarbrist) som kan göra att konfessionella skolor, men även andra skolor, ibland uppvisar allvarliga brister. Det är därför svårt att se hur ett generellt etableringsstopp som riktas mot skolor och fritidshem med specifikt konfessionell inriktning skulle kunna försvaras utifrån kraven på likabehandling och proportionalitet i inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter.

Detta remissvar har beslutats av vikarierande direktören Anders Kompass och föredragits av utredaren Linde Lindkvist. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: utredaren Charlotte Palmstierna och utredaren Anna Jacobson.

Anders Kompass