

2020-05-10

Till
Utbildningsdepartementet
SOU 2019:64

(Dnr U2020/00060/S)

Idéburna skolors riksförbunds remissvar på betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)

Idéburna skolors riksförbund (ISR) organiserar icke vinstutdelande fristående skolor och arbetar för att stärka möjligheterna för olika idéburna pedagogiska alternativ att bedriva förskola/skola inom det svenska utbildningsväsendet. ISR verkar för en decentraliserad målstyrning där skolorna själva kan styra över hur verksamheten ska organiseras för att nå de nationella målen. På så vis främjas en pedagogisk mångfald, vilket är en förutsättning för en verklig valfrihet för elever och föräldrar.

ISR vill här framföra sina synpunkter på betänkandet SOU2019:64.

Sammanfattning av ISR:s ståndpunkter

Idéburna skolors riksförbund

avstyrker förslaget om etableringsstopp (kap 1, 7§)

Motivering: Utredningen formulerar själv på ett bra sätt motivet för avslag på detta förslag i sin sammantagna bedömning (sid 424 i betänkandet):

Utredningens bedömning: Utredningens undersökning av regelefterlevnad vid fristående skolor med konfessionell inriktning och utredningens arbete i övrigt visar att det finns vissa problem vid en del av dessa skolor som kan ha samband med skolans konfessionella inriktning. Det är dock inte självklart att dessa problem ur ett rent rättsligt perspektiv är av den digniteten att de utgör sådana angelägna allmänna intressen som krävs för att det ska vara en godtagbar inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter.

Avgörande för om ett etableringsstopp kan förenas med grundläggande fri- och rättigheter kommer att vara de skäl som i den fortsatta beredningen slutgiltigt läggs till grund för etableringsstoppet.

Vidare sägs att "Åtgärden måste vara proportionerlig i förhållande till det mål som ska uppnås. Om det finns mindre ingripande medel för att uppnå samma ändamål ska dessa användas.

ISR menar att de *vissa* problem vid någon/några skolor som *kan* ha samband med konfessionell inriktning med fördel kan hanteras av Skolinspektionen utifrån gällande lagstiftning.

Ett etableringsstopp skulle få långtgående konsekvenser för alla skolor med konfessionell inriktning, även befintliga som sannolikt även de skulle försvinna. Denna konsekvens gäller även för vissa skolor tillhörande nationella minoriteter.

avstyrker förslaget om huvudmannaförsäkring (kap 2, 5§)

Motivering: Skola och förskola styrs av skollag, läroplan och svensk lag (där nu även Barnkonventionen ingår). En huvudman som inom ramen för verksamheten bryter mot någon av dessa lagar är naturligtvis helt olämplig vilket Skolinspektionen redan idag har verktyg att stoppa genom den kontinuerliga ägar- och ledningsprövningen, en ny lagstiftning som bör ges tid att utvärderas. Uttryck som ”om det finns anledning att anta” att någon kommer att agera i strid med dessa lagar och förordningar bör enligt vår mening inte förekomma i lagtext då det förefaller rättsosäkert och något som kan missbrukas.

Vi har även svårt att se den juridiska nyttan med en huvudmannaförsäkring då överträdelser av det slag som nämns regleras i svensk lag och i skollagen. Nuvarande ägar- och ledningsprövning med krav på insikt i lagar och regler bör rimligen även innefatta att alla huvudmän följer dessa.

Bakgrund och utredningens direktiv

Utifrån den s.k. januariöverenskommelsen fick denna utredning ett andra tilläggsdirektiv med det uttalade uppdraget att ta fram en lagstiftning som innebär förbud mot nyetableringar av skolor med konfessionell inriktning. Det har därför utifrån detta direktiv inte varit en utredning med ett självständigt uppdrag att ta fram förslag utifrån att ha vägt samman Sveriges åtaganden utifrån internationella överenskommelser och konventioner, svensk grundlag och annan lagstiftning liksom olika intressen i samhället. Utredningens lagförslag har istället varit fastställt i direktivet, något som förefaller vara ett ovanligt tillvägagångssätt inom svenskt utredningsväsende.

Det ursprungliga utredningsdirektivet innehöll ett uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet för att på basis av denna analys se om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen kring konfessionella inslag i utbildningen.

Utredarens uppdrag utifrån det ursprungliga utredningsuppdraget var att

- analysera vad som kan anses följa av Europakonventionen, andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringsformen, i relation till konfessionella inslag i skola, förskola och fritidshem, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild,
- analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer, t.ex. förskola, grundskola och gymnasieskola, bl.a. utifrån ett barnrättsperspektiv,
- föreslå dels ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning,
- kartlägga hur fristående skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning följer regelverket,
- undersöka om det finns behov av att, utöver Ägarprövningsutredningens och Välfärdsutredningens förslag, ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning,
- undersöka om det finns behov av att ändra skollagen för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag, oavsett huvudman och inriktning, i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider och, om så bedöms vara fallet, analysera hur ett förslag till sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt tilläggsdirektivet ska utredaren även

- lämna sådana författningsförslag som behövs för ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas och
- analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser dessa författningsändringar kan få, bl.a. i förhållande till grundlag, EU-rätt och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning.

Idéburna skolors riksförbunds synpunkter på utredningens förslag

Direktivet till utredningen har inte presenterat vilket problem som ska lösas genom ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning. ISR menar att ett sådant beslut skulle innebära att även befintliga skolor inom denna kategori försvinner efterhand. Detta är en bedömning som även delas av företrädare för nationella minoriteter vilka kan vara en del av denna kategori. Det finns flera skäl för denna farhåga. Genom ett etableringsstopp blir förändringar inom befintliga skolor omöjliga, t.ex. att utvidga till fler årskurser eller dela upp en skola i två skolenheter utifrån tillgång till lokaler. En skola som mister sina lokaler kan få stora svårigheter med nya lokaler utifrån oklarhet om regelverk och kan heller inte söka tillstånd och lokal på andra sidan en kommungräns. Med ett etableringsstopp skulle de befintliga skolorna utgöra ett undantag från den normala skollagstiftningen och sannolikt komma att betraktas som något udda och tillfälligt. Utredningen lyfter även denna farhåga och skriver att det inte är uteslutet att ett etableringsstopp kommer att inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

De fall av överträdelser av gällande regelverk som beskrivs i utredningens inventering av skolor och förskolor med konfessionell inriktning bedömer ISR vara av en karaktär att de kan hanteras av skolinspektionen inom ramen för deras normala uppdrag. Utredningen redovisar även att det är sällsynt med klagomål eller anmälningar till kommuner i egenskap av tillsynsmyndighet för fristående förskolor när det gäller konfessionella inslag.

Skola och förskola styrs av skollag, läroplan och svensk lag (där nu även Barnkonventionen ingår). En huvudman som inom ramen för verksamheten bryter mot någon av dessa lagar är naturligtvis helt olämplig vilket Skolinspektionen redan idag har verktyg att stoppa genom den kontinuerliga ägar- och ledningsprövningen, en ny lagstiftning som bör ges tid att utvärderas. Att skolinspektionen skulle avslå vissa huvudmäns ansökan utifrån antaganden om personers åsikter förefaller rättsosäkert, däremot kan handlingar som strider mot svensk lag naturligtvis diskvalificera personer i en ägar- och ledningsprövning. Att t.ex. granska belastningsregister utifrån brott som faller inom området demokrativillkor samt granska styrelseurkunder eller föreningsstadgar utifrån denna aspekt, är däremot rimligt som en del i en ägar- och ledningsprövning.

Nationell rätt, Europakonventionen, EU-rätt, Barnkonventionen och andra FN-konventioner

Religionsfrihet är en av de grundläggande fri- och rättigheter som slås fast i regeringsformen. Här fastslås även att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. Europakonventionen blev svensk lag 1995 och Europadomstolen kan pröva brott mot denna med skydd för mänskliga

rättigheter. I EU-rätten finns tanke-, samvets-, och religionsfrihet reglerad. Här finns även likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen, två områden som berör denna utredning. Barnkonventionen som nu är svensk lag stadgar bl.a. barns rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet. I denna artikel (14) är även föräldrarätten framskriven och ska relateras till barnets fortlöpande utveckling.

Europakonventionen skyddar föräldrar och barns rätt att tillförsäkras en undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. EU-rätten och Europakonventionen är stark när det gäller föräldrars rätt till bestämmande över sina barns fostran. Det har nuvarande lagstiftning tagit hänsyn till och ISR menar att det gjorts en rimlig avvägning genom gränsdragningen mellan undervisning och utbildningen som helhet.

Sverige sticker ut i ett internationellt perspektiv

Jämfört med många andra länder som vi vanligtvis jämför oss med så har Sverige en ovanligt liten andel skolor med konfessionell inriktning.

I Sverige utgör eleverna i skolor med konfessionell inriktning kring 1% av totala antalet elever. Omkring tio skolor har muslimsk profil, en judisk och övriga är kristna.

I Danmark går nästan 18 950 och i Norge 14 700 elever i konfessionella skolor vilket är 4 resp. tre gånger så många som i Sverige sett utifrån befolkningens storlek. I Belgien går 57 % i konfessionella skolor, i Nederländerna 76 %, i Storbritannien 37 % av och i Frankrike 20 %. I ett europeiskt perspektiv sticker alltså Sverige ut med hur få elever som går i konfessionella skolor.

Vilket problem vill man lösa?

Forskning kring skolor med konfessionella inriktning är mycket begränsad och många påståenden som cirkulerar grundar sig i känslor och rykten snarare än fakta utifrån skolinspektionens granskningar. ISR ser många välfungerande skolor med goda studieresultat och ofta bättre förhållanden när det gäller såväl trygghet och studiero som inflytande och delaktighet än många kommunala skolor. Även när det gäller social segregation förefaller dessa skolor inte sällan uppnå en socialt blandad elevgrupp.

Förslag att förbjuda nya skolor med konfessionell inriktning, vilket på sikt sannolikt innebär att alla sådana skolor försvinner, är svårt att förstå utifrån den brist på uttalade problem som man önskar lösa med denna drastiska åtgärd. ISR menar att en sådan åtgärd åsidosätter kravet på proportionalitet. De felaktigheter som redovisats i utredningen är av en sådan art att de kan bli föremål för någon typ av åtgärder från Skolinspektionen. Det finns även exempel på överträdelser från personer inom en huvudmannakrets, t.ex. ekonomiska oegentligheter som blivit föremål för allmänt åtal. En sådan person är naturligtvis olämplig att leda en skolverksamhet oavsett skolans inriktning eller ägarform. Brottslig verksamhet eller kända fall av kränkande, diskriminerande agerande gentemot barn/unga bör uppmärksammas i ägar- och ledningsprövningen som görs fortlöpande och inte bara då en ny skola startar. Däremot menar ISR att lagtexter inte kan bygga på antaganden om en persons tänkta agerande utifrån någons antagande.

Om det problem man vill åtgärda handlar om rädsla för t.ex. spridande av antidemokratiska budskap inom en verksamhet eller otillåtna påverkansinslag i undervisningen så bör Skolinspektionens uppdrag tydliggöras utifrån denna problembild. Det är dock inte ISR:s bild att detta är något vanligt förekommande eller ens specifikt för skolor med konfessionell inriktning.

Konfessionella inslag ett svårfångat begrepp

Utredningens uppdrag att definiera konfessionella inslag är något som tidigare lagstiftare av förklarliga skäl inte lyckats med. Här har gjorts en snäv definition där konfessionella inslag avgränsas till "bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion". ISR menar att det är rimligt att sådana inslag ska vara frivilliga och i förväg kända av vårdnadshavare.

Svårigheter lär dock kunna uppstå utifrån andra situationer och aktiviteter som kulturella aktiviteter, sånger, samtal, bokläsning, studiebesök m.m. Skolavslutningar eller högtider i kyrkor, sommarsalmer och julsånger visar svårigheten att dra en tydlig gräns mellan traditioner och konfessionella inslag. Ett fall som varit uppe till prövning är t.ex. om barnyoga ska ses som ett konfessionellt inslag.

Filosofi, livsåskådning, kulturella traditioner är inte värdeneutrala och ibland är det svårt att skilja mellan kulturella och religiösa uttryck. Europadomstolen har slagit fast att "sekularism" är en övertygelse som ryms inom europakonventionens formulering om föräldrars religiösa och filosofiska övertygelse. Här nämns föräldrars rätt att välja utbildning och undervisning för sina barn utifrån sin övertygelse, både religiös och filosofisk.

ISR menar att det centrala är att varje huvudman försäkras sig om att all undervisning och utbildning genomförs på ett allsidigt och sakligt sätt med respekt för den personliga integriteten.

ISR vill se en likvärdig skola där olika idéer blomstrar, inte en likformig skola

ISR vill betona sin övertygelse att likvärdighet inte detsamma som likhet. Vi önskar se ett skolsystem som berikas och utvecklas av mångfald, där vägen mot målet kan se olika ut och där barns olikheter kan bejakas. Trygghet och studiero tillsammans med goda resultat är avgörande för att barn ska växa upp till trygga vuxna som på ett positivt sätt integreras i samhället.

Nyetableringen av idéburna skolor är redan idag mycket liten trots att flera utredningar under senare år har uttryckt en önskan att stärka den idéburna sektorn så att den kan växa. Skolor med konfessionell inriktning, är en del inom den idéburna sektorn. En lagstiftning om etableringsstopp kommer enligt de flesta bedömare innebära att även de befintliga skolorna inom denna kategori försvinner. ISR ser med oro tendenser till en utveckling där det inte är en likvärdig utan en likformig skola som eftersträvas. Detta riskerar att även slå mot den pedagogiska mångfalden och det utrymme som idag finns för olika pedagogiska och filosofiska inriktningar t.ex. Waldorfpedagogik m. fl.

För Idéburna skolors riksförbund

Håkan Wiklander

Ordförande

Idéburna skolors riksförbund

Epost: info@ideburenskola.se

Hemsida: www.ideburenskola.se