

Stockholm den 5 maj 2020

R-2020/0354

Till Utbildningsdepartementet

U2020/00060/S

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 februari 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet är som utgångspunkt tveksamt till friskolor med konfessionell inriktning, i vart fall när det gäller den obligatoriska skolan (förskolan och grundskolan). Den obligatoriska skolan ska främja bildning, humanism och grundläggande demokratiska och rättsstatliga värderingar. Alla barn har rätt till sådan utbildning oavsett föräldrarnas religiösa åskådning. Dagens regelverk har inte på ett tillfredsställande sätt säkerställt denna rätt och Advokatsamfundet anser inte att utredningens förslag helt kommer att säkerställa denna rätt.

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att så länge konfessionella friskolor tillåts, bör centrala begrepp i skollagen som rör sådana skolor definieras tydligare.

Advokatsamfundet tillstyrker också att huvudmännen måste åläggas att på ett helt annat sätt än i dag försäkra sig om att inte bara vårdnadshavare utan också elever är införstådda med att det är frivilligt att delta i moment med konfessionella inslag. Frivilligheten måste vara reell. Den som avstår från att ”frivilligt” delta i moment med konfessionella inslag får inte på något sätt drabbas av negativ särbehandling.

### **Överväganden**

#### *Allmänt om utredningens redovisning av gällande rätt*

Utredningen har enligt Advokatsamfundet gjort en ingående och i allt väsentligt övertygande juridisk analys av vad ett införande av ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning skulle innebära i relation till grundläggande fri- och rättigheter som religionsfrihet och näringsfrihet, samt när det gäller likabehandling och diskriminering. Advokatsamfundet delar i allt väsentligt denna analys.

De regelsystem som vållar problem i förhållande till de mål som utredningen vill uppnå är främst Europakonventionen och till viss del även EU:s rättighetsstadga. Regeringsformens (RF) reglering av religionsfriheten innebär däremot enligt Advokatsamfundet inga problem i förhållande till ett förbud mot religiösa friskolor eller begräsningar för sådana att verka i Sverige. Religionsfriheten är absolut enligt RF, men rätten till religionsfrihet går inte längre än att den säkerställer rätten att enskilt ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (jfr Eka m.fl.: Regeringsformen – med kommentar, 2 uppl., 2018, s. 92 f.). Regleringen om religionsfrihet i 2 kap. 1 § RF hindrar därför inte att friskolor med konfessionell inriktning förbjuds. Däremot kan rätten enligt 2 kap. 17 § RF till näringsfrihet möjligen medföra att det är svårt att förbjuda nya religiösa friskolor om sådana skolor som redan är etablerade tillåts att fortsatt verka.

I sin samlade bedömning i avsnitt 15.4.8 framhåller utredningen att det i avsaknad av ett uttalat syfte med etableringsstopp inte kan fastslås att det underlag som tagits fram innebär att det sammantaget föreligger tillräckliga *rättsliga* skäl för att motivera ett etableringsstopp. Detta mot bakgrund av den rättighetsinskränkning, den diskriminering och den avvikelse från kravet på likabehandling som ett etableringsstopp kan utgöra. Utredningen konkluderar att avgörande för om ett etableringsstopp kan förenas med gällande rättighetsregleringar kommer att vara de skäl som i den fortsatta beredningen slutgiltigt läggs till grund för ett etableringsstopp (utredningen s. 426 f.). Advokatsamfundet delar denna uppfattning.

### *Frivillighet*

Advokatsamfundet ställer sig frågande till hur huvudmännen ska kunna försäkra sig om att vårdnadshavare och elever är införstådda med att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. Det tydliggörs inte hur en huvudman ska lämna information avseende de tänkta konfessionella inslagen, utan det som framgår är att det är upp till den enskilde huvudmannen att avgöra detta. Omfattningen av informationslämnandet bör därför klargöras bättre, bl.a. om det räcker med att information ges exempelvis en gång per termin eller om det ska krävas varje enskild gång för alla enskilda konfessionella inslag eller på något annat sätt.

Advokatsamfundet anser att behovet av att begränsa konfessionella inslag är större för förskolebarn och barn som går i låg- och mellanstadierna än för barn i högstadiet. Yngre barn är inte lika bra på att förhålla sig till politiska och religiösa idéföreställningar som äldre personer. Yngre barn kan därför ha svårigheter med att egenhändigt tillgodogöra sig rätten till en negativ religionsfrihet, en rätt som inte bara gäller till förmån för vårdnadshavare utan också till förmån för barn.

När det gäller frivilligheten att delta i religiösa moment i skolor med konfessionell inriktning är det också viktigt att säkerställa att den som avstår från att delta i moment med konfessionella inslag inte på något sätt drabbas av negativ särbehandling.

### *Ett etableringsstopps förenlighet med religionsfriheten*

Utredningen anser att etableringsstopp för friskolor med konfessionell inriktning inte riskerar att strida mot religionsfriheten, då det finns andra sätt för elever att utöva sin religion än genom konfessionella inslag inom ramen för den obligatoriska skolan. Advokatsamfundet instämmer i denna bedömning. Utredningen uttalar att religionsfriheten inte kränks, eftersom elever ges utrymme att utöva sin religionsfrihet inom ramen för den obligatoriska skolgången genom att till exempel bära vissa religiösa symboler. Detta är enligt Advokatsamfundet ett väl kategoriskt uttalande beträffande en komplicerad rättslig fråga.

Som påpekas av utredningen kan ett etableringsstopp på längre sikt resultera i att vårdnadshavares valfrihet begränsas vad gäller möjligheten att placera sina barn i skolor med konfessionell inriktning. Advokatsamfundet finner att det föreligger risk för att en sådan reglering kan strida mot artikel 2 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Rättsläget är oklart när det gäller frågan om medlemsstater med hänsyn till Europakonventionen kan begränsa friheten att etablera fristående skolor, utöver begränsningar med syfte att bibehålla kvaliteten inom skolväsendet.

### *Minoritetsreligioner*

Som påpekas av utredningen kan ett etableringsstopp resultera i att det inte etableras några skolor med inriktning mot andra religioner än de som bekänner sig till den kristna, judiska eller muslimska tron. Personer som bekänner sig till andra religioner än de tre nämnda riskerar därför att drabbas hårdare av ett etableringsstopp än personer vars religioner redan finns representerade inom ramen för religiösa friskolor.

### *Likabehandlingsprincipen*

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget att ett eventuellt etableringsstopp med hänsyn till likabehandlingsprincipen ska innebära ett stopp för all etablering, såväl nyetablering som utveckling av redan etablerade verksamheter. Det är ur ett likabehandlingsperspektiv svårt att motivera att befintliga verksamheter med konfessionell inriktning ska få fortsätta utvecklas medan nya verksamheter med konfessionell inriktning inte skulle få det.

### *Ett etableringsstoppets förenlighet med näringsfriheten*

Som framgår i betänkandet föreligger svårigheter avseende etableringsstoppets förenlighet med näringsfriheten, eftersom nyetablering för skolor med konfessionell inriktning förbjuds, medan befintliga skolor med konfessionell inriktning ska tillåtas fortsätta sin verksamhet.

Advokatsamfundet konstaterar att ändamålet om att tillförsäkra barns rätt till religionsfrihet och utbildning, medför en rättighetskollision gentemot rätten till enskildas näringsfrihet och etableringsfrihet enligt främst 2 kap. 17 § RF och artikel 16 i EU:s rättighetsstadga.

Det är då fråga huruvida lagförslagets inskränkning kan anses acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Enligt proportionalitetsprincipen ska en rättighetsinskränkning inte medföra mer långtgående inskränkningar än nödvändigt för att uppnå ändamålet. Ett mer långtgående förslag är att uppställa ett fullständigt förbud emot att bedriva skolverksamhet med konfessionell inriktning. Ett mindre ingripande lagförslag är att skärpa tillsynen av skolverksamhet med konfessionell inriktning. Det är tänkbart, men inte givet, att ett mindre långtgående förslag, såsom en skärpt tillsyn av dessa verksamheter med tidigare och strängare sanktioner mot huvudmän som inte lever upp till skollagstiftningens krav, kan uppnå samma ändamål med mindre ingripande medel.

Sammantaget delar Advokatsamfundet utredningens bedömning att etableringsstoppet riskerar att utgöra en otillåten begränsning av näringsfriheten, med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

#### *Utredningens författningsförslag*

Advokatsamfundet ställer sig tveksamt till utredningens förslag till reglering i 2 kap. 5 f § skollagen (2010:800). Regleringen är omfattande och detaljrik men utan större precision, vilket med stor sannolikhet kommer att leda till tillämpningsproblem och tvister. En bättre ordning är måhända att föreskriva att alla skolor; såväl offentligt som privat drivna och såväl sekulära skolor som skolor med konfessionell inriktning, måste verka i en anda av och främja humanism, bildning, demokrati och rättsstatliga principer.

#### *Barnperspektivet får inte glömmas bort*

Föräldrar har en relativt långtgående rätt enligt Europakonventionen att välja skola för sina barn utifrån religiös övertygelse. Det är en reglering som inte är lika självklar nu som när den tillkom på 1950-talet, som en reaktion på nazismens och kommunismens övergrepp och indoktrinering under 1930- och 1940-talen. Enligt Advokatsamfundet är det viktigt att barnperspektivet inte glöms bort, utan ges ökad betydelse i detta sammanhang. Regeringen bör därför beakta barnperspektivet, då kompletteringar av eller justeringar i Europakonventionen diskuteras och då regeringen företräder Sveriges intressen i Europadomstolen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander