

REMISSVAR

2020-05-11

Dnr: BO 2020-0050

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)

(U2020/00060/S)

Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att inkomma med ett remissvar på *Betänkande av utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet*. Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Utredningen föreslår ett antal ändringar av bestämmelser i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen. Utredningen lämnar också författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas tillsammans med en analys av konsekvenserna av ett sådant förslag.

Enligt Barnombudsmannen har utredningen gjort en omfattande och välavvägd analys av rättsläget, där de olika perspektiv som är centrala för analysen presenteras och balanseras mot varandra.

Barn har rätt till religionsfrihet, såväl positiv som negativ enligt barnkonventionens artikel 14. Det finns flera andra rättigheter i barnkonventionen som har nära samband med religionsfriheten och som aktualiseras i de frågor som utredningen behandlar. Däribland, artikel 3 om barnets bästa, artikel 12 om rätten att komma till tals, artikel 5 om vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att vägleda barnet när barn utövar sina rättigheter, artikel 8 om rätt till kulturell och religiös identitet¹ samt artikel 30 om minoriteters rätt till kulturliv, religion och språk. Barnets religionsfrihet är självständig i förhållande till föräldrarnas religion, samtidigt som föräldrarna erkänns rätt att vägleda barnet i sin utövning av rättigheten i enlighet med barnets fortlöpande utveckling. Förälderns roll minskar i takt med att barnet får en alltmer aktiv roll i att göra val under ungdomsåren.² Relationen till artikel 12 om barnets rätt att komma till tals och få sin åsikt beaktad är central när det gäller barns negativa religionsfrihet. Inget barn ska känna sig tvingad att delta i konfessionella inslag i utbildningen. Mot bakgrund mot detta ser

¹ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14, Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, p. 55-57.

² FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 20, Genomförande av barnets rättigheter under ungdomsåren p. 43.

Barnombudsmannen mycket positivt på de förslag som lämnas i betänkandet som syftar till att stärka frivilligheten för elever och säkerställa barnens negativa religionsfrihet. Barnombudsmannen tillstyrker i huvudsak de föreslagna lagändringarna i skollagen. Barnombudsmannen avstyrker utredningens förslag om etableringsstopp. Barnombudsmannens remissvar följer i resterande avsnitt betänkandets kapitelindelning.

11 Förslag på definitioner

Barnombudsmannen har inte några synpunkter på de föreslagna ändringarna av begreppen utbildning och undervisning.

Det finns idag en osäkerhet om när och på vilket sätt konfessionella inslag får förekomma inom skolor med fristående huvudman, vilket bland annat utredningens genomgång av tillsynen av verksamheten visar. Barn och elever har rätt till negativ religionsfrihet. Barn och elever har också rätt till en undervisning grundad i vetenskap och beprövad erfarenhet, fri från konfessionella inslag. Barnombudsmannen ser därför positivt på förslagen att införa definitioner av begreppen konfessionell inriktning och icke-konfessionell inriktning. Barnombudsmannen delar bedömningen att det därtill behövs en definition av konfessionella inslag.

Mot bakgrund av artikel 14 i barnkonventionen välkomnar Barnombudsmannen utredningens förslag om en förtydligad och stärkt frivillighet genom att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare, barn och elever är införstådda med att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. Utredningen menar att det bör bedömas från fall till fall om frivilligheten innebär en rätt att utebli från ett konfessionellt inslag eller om barnen eller eleverna är skyldiga att närvara men inte behöver delta aktivt. Enligt Barnombudsmannen är det viktigt att frivilligheten inte blir en chimär. Om en närvaro i sig kan innebära *ett deltagande* i inslaget för den enskilde eleven bör eleven inte behöva närvara. Det är enligt Barnombudsmannen särskilt viktigt att lyssna till de barn och elever som berörs i detta sammanhang. Vidare är det viktigt att huvudmannen säkerställer att de elever som väljer att avstå från ett konfessionellt inslag inte exkluderas från gemenskapen eller på andra sätt drabbas av negativa konsekvenser. Andra aktiviteter kan behöva erbjudas för de elever som väljer att avstå för att säkerställa att de får en likvärdig utbildning.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att huvudmannen ska vara skyldig att informera vårdnadshavare om de konfessionella inslagen i förskolan. Detta förslag ligger i linje med barnkonventionens artikel 14 om religionsfrihet och artikel 5 om vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att vägleda barnet när det utövar sina rättigheter. Det bör i informationen som lämnas också framgå vad barn som inte vill delta i inslagen erbjuds istället.

12 Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

Skolan har både ett demokrati- och ett värdegrundsuppdrag. Alla barn och elever har rätt att gå i förskolor och skolor där grundläggande värden respekteras. Förslaget om en utökad prövning utifrån demokrativillkor är därför positivt ur ett barn- och elevperspektiv. Det kan minska risken för att olämpliga aktörer startar och bedriver skolor och sänder tydliga signaler att elevernas fri- och rättigheter ska respekteras i skolan. Att därtill införa en huvudmannaförsäkran tydliggör att huvudmannen har ett ansvar för att verksamheten lever upp till de demokratiska värderingarna. Mot bakgrund av detta tillstyrker Barnombudsmannen

utredningens förslag om en utökad prövning av huvudmän utifrån vissa i skollagen angivna demokrativillkor samt förslaget om huvudmannaförsäkringen.

13 Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående skolor

Idag finns det inte någon skyldighet att anmäla konfessionell inriktning för fristående skolor. Barnombudsmannen delar utredningens bedömning att det är väsentlig information för tillsynsmyndigheter att verksamheten har en konfessionell inriktning, exempelvis när det gäller att uppmärksamma att konfessionella inslag inte förekommer i undervisningen och att frivilligheten för barn- och eleverna säkerställs. Informationen är även väsentlig för barn, elever och deras vårdnadshavare vid exempelvis val av skola. Barnombudsmannen tillstyrker därför förslaget om att införa en skyldighet för huvudmän för skollagsreglerad verksamhet att anmäla till tillsynsmyndigheten att man har en konfessionell inriktning respektive att uppge i sin ansökan om godkännande att man avser att ha det.

Utredningen har kartlagt kommunernas tillsyn av fristående förskolor när det gäller förekomsten av konfessionella inslag. Kartläggningen visar att tillsynen varierar kraftigt mellan kommunerna. Skolinspektionen genomförde 2016 en kvalitetsgranskning av kommunernas tillsyn av förskolor som visar på flera vanliga brister i tillsynen. Det konstaterades också att det finns stor variation i tillsynens kvalitet.³ 2017 års skolmyndighetsutredning föreslog i sitt betänkande *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41)* att tillsynen ska samlas hos en central statlig myndighet. I betänkandet anfördes att det finns starka rättssäkerhetsskäl som talar för att tillsynen ska bedrivas på ett enhetligt sätt och med likvärdig kvalitet över hela landet.⁴ Enligt Barnombudsmannen är det viktigt att den tillsyn som genomförs är av god kvalitet för att tillförsäkra alla barn och elever en likvärdig utbildning, samt att utbildningen bedrivs inom en verksamhet där barnen och elevernas rättigheter respekteras. Mot bakgrund av detta delar Barnombudsmannen utredningens bedömning att det bör utredas om tillståndsprovning och tillsyn över fristående förskolor och fritidshem som inte tillhör en skolenhet bör samlas hos en central myndighet.

14 Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

Utredningen föreslår att en bestämmelse ska införas i skollagen om att alla skolor, förskolor och fritidshem ska få förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler. I verksamheter som inte har en konfessionell inriktning ska konfessionella inslag inte få förekomma. Närvaro vid aktiviteter i gudstjänstlokaler ska vara frivillig för barn och elever.

Redan idag är det möjligt att fira avslutningar och uppmärksamma högtider i gudstjänstlokaler, utan att det förekommer konfessionella inslag, enligt den vägledning från Skolverket och praxis från Skolinspektionen som utredningen hänvisar till. I enlighet med barnkonventionens artikel 14 är det viktigt att barns rätt till religionsfrihet respekteras. Som utredningen konstaterar kan ett besök i en religiös lokal i sig vara oförenligt med barnet eller elevens religion eller övertygelse.

³ Statens Skolinspektion, *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*, kvalitetsgranskning 2016:3.

⁴ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*, s. 372 f.

Barnombudsmannen tillstyrker därför förslaget om att klargöra att dessa inslag ska vara frivilliga för barn och elever.

Barnombudsmannen menar också att det kan finnas en risk att barn hamnar utanför om de inte vill delta vid en samling eller avslutning i en gudstjänstlokal. Enligt Barnombudsmannen måste det vara en utgångspunkt att all skolverksamhet genomförs så att alla elever kan delta, och att detta beaktas när skolledningen tar ställning till att hålla en samling eller avslutning i en gudstjänstlokal. Vidare måste de barn och elever som väljer att avstå erbjudas ett likvärdigt alternativ. Barnombudsmannen anser vidare att barn och elever samt deras föräldrar måste få information om vad syftet är med att en avslutning hålls i en religiös lokal, att det inte kommer att förekomma några konfessionella inslag samt att det är frivilligt att delta.

15 Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant

Enligt ett tilläggsdirektiv skulle utredningen lämna de författningsförslag som behövs för ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas. Utredningen skulle också analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser som författningsändringarna kan få, bland annat i förhållande till grundlag, EU-rätt, internationella åtaganden och befintliga fristående huvudmän med konfessionell inriktning.

I betänkandet lämnas ett förslag om etableringsstopp, men utredningens analys visar tydligt att ett sådant förbud riskerar strida mot grundläggande mänskliga rättigheter, däribland skydd mot diskriminering, näringsfrihet och respekt för religiös övertygelse. Det riskerar även att strida mot etableringsrätten enligt såväl EU-rätten som barnkonventionens artikel 29. Avgörande för om ett etableringsstopp då är rättsligt möjligt eller inte är de skäl som läggs till grund för stoppet, och mer precist om det finns sådana angelägna allmänintressen som gör en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter godtagbar. Eftersom det i utredningens direktiv inte finns några skäl angivna är det omöjligt att utifrån utredningen bedöma tillåtligheten av ett etableringsstopp.

Utredningen har undersökt regelefterlevnaden vid fristående skolor med konfessionell inriktning. Utredningen menar att denna undersökning, tillsammans med utredningen i övrigt visar att det finns *vissa problem vid en del* av dessa skolor som *kan ha samband* med skolans konfessionella inriktning. I betänkandet anges att det inte är självklart att dessa problem är av tillräcklig omfattning ur ett rättsligt perspektiv för att motivera en inskränkning. Enligt Barnombudsmannens uppfattning är dessa slutsatser som utredningen kommit fram till inte tillräckliga för att motivera ett etableringsstopp. Barnombudsmannen konstaterar också att det, utifrån vad utredningen kunna finna, inte finns några andra grundläggande mänskliga rättigheter som motiverar etableringsstopp. Mot bakgrund av detta avstyrker Barnombudsmannen förslaget om ett etableringsstopp.

Om regeringen väljer att gå vidare med detta förslag menar Barnombudsmannen att det är av yttersta vikt att en barnkonsekvensanalys genomförs av förslaget.

17.6 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare

Utredningen bedömer att barnrättsperspektivet förstärks genom de lämnade förslagen. Barnombudsmannen delar denna bedömning i huvudsak, särskilt när det gäller förslagen om skärpt frivillighet. Dessa förslag är välgrundade i artikel 14 om religionsfrihet, artikel 12 om rätten att komma till tals och artikel 3 om barnets bästa.

Barnombudsmannen vill dock särskilt belysa att alla barn har rätt att inte utsättas för diskriminering i enlighet med barnkonventionens artikel 2 och att skolan ska verka för att alla elever ska känna sig inkluderade. Utbildningen i skolor utan konfessionell inriktning bör så långt som möjligt utformas så att alla elever kan delta vid exempelvis skolavslutningar.

Föredragande i ärendet har varit juristen Rebecka Pomerling.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Elisabeth Dahlin', with a stylized, cursive script.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman