



Utbildningsdepartementet

U2020/00060/S

## Remissvar på SOU2019:64 – Nya regler för skolor med konfessionell inriktning

### Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker utredningens förslag:

- att definition av begreppen undervisning och utbildning bör förtydligas. Det är också bra att definitionerna av utbildning och undervisning föreslås även i fortsättningen vara placerade i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800),
- att begreppen konfessionella inslag, konfessionell inriktning och icke-konfessionell inriktning borde definieras och att dessa definitioner ska placeras med övriga centrala definitioner i kap. 1 3 § skollagen (2010:800),
- att ägar- och ledningsprövning som görs idag ska kompletteras när det gäller prövningen av om den enskilde är lämplig att bedriva verksamheten. Vi tycker att det är bra att kompletteringen innebär att den enskildes lämplighet även ska prövas i förhållande till vissa i skollagen (2010:800) angivna demokrativillkor,
- att huvudman, både den fysiska- och den juridiska personen, ska lämna in en huvudmannaförsäkran där man intygar att huvudmannen inte kommer att agera i strid med demokrativillkor i verksamheten,
- att en person som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning,
- att barns och elevers negativa religionsfrihet ska respekteras oavsett skolform.

Dessutom vill Länsstyrelsen framföra att:

- vi anser att ett etableringsstopp är komplext med tydliga för- och nackdelar, men bedömer att fördelarna väger över ur ett barnrättsperspektiv. Genom införandet av etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning finns risker att flera perspektiv inom ramen för mänskliga rättigheter påverkas. Exempelvis rätt till att utöva sin religion, föräldrarnas rätt att ge ledning och stöd till barnet, närings- och föreningsfrihet, diskriminering med mera. Ett etableringsstopp skulle å andra sidan kunna främja ett barnrättsperspektiv och en inkluderande skola.
- vi efterlyser kartläggningar och analyser gällande barns rättigheter utifrån fler perspektiv än dessa som utgår från att fokusera på att kvalitetssäkra huvudmän för verksamheter i skolor med konfessionell inriktning.



- Utredningen saknar representation från funktionsrättsrörelsen och myndigheter med expertis inom funktionshinderfrågor, såsom Myndigheten för delaktighet och Specialpedagogiska skolmyndigheten, i referensgrupper. Stor vikt fästs vid skolornas egna bedömningar och rapporter om sin undervisning samt sitt förhållningssätt till religionsfriheten. Av utredningen framkommer inte något besök till en specialskola, särskola eller gymnasiesärskola. Alla barn och undervisningsformer har således inte beaktats och Länsstyrelsen ställer sig kritisk till att det saknas representation från och samtal kring barn och unga med funktionsnedsättning.

## 8.5 Skolinspektionens beslut

### 8.5.2. Frivillighet

En fråga som inte problematiseras av utredningen är hur frivillighet kan tolkas utifrån barnets beroende av sina vårdnadshavare. Yngre barn kan inte vara delaktiga och uttrycka sig som de har rätt till enligt barnkonventionen. Vi anser här att frivilligheten gäller endast vuxna som kan bestämma om viktiga saker i barnets liv till exempel val av förskola. Vilken inriktning en förskola har och vilka värderingar som förmedlas av personal påverkar de yngre barnen avsevärt.

Det är önskvärt om utredningen hade undersökt benägenheten hos kommuner med att göra orosanmälan, vid misstanke om att barn far illa, till socialtjänsten. I de samtal som Nationella kompetensteamets stödtelefon får från skolan, har observerats att de flesta samtalen kommer från kuratorer och skolsköterskor. I utredningen konstateras det att det finns en skillnad mellan icke-konfessionella skolor och konfessionella skolor, vad gäller tillgång till elevhälsa för barnen. En annan aspekt på att konfessionella skolor avviker negativt vad gäller tillgång till elevhälsa, är att barn med besvär från könsstämpning då skulle ha mindre tillgång till en skolsköterska att vända sig till. Det kan leda till ett stort lidande för dessa barn och att det inte kommer till socialtjänstens kännedom. Att inte ha tillgång till elevhälsa innebär också att barnen är hänvisade till att samtala med mentor eller annan skolpersonal. En iakttagelse som utredningen gör är att barnens och oftast föräldrarnas religiösa ledare, även sköter en del av undervisningen på skolan. Detta kan också utgöra ett hinder för barnen att anförtro sig till annan skolpersonal, än kurator. Dessa aspekter är något som vi tycker ska utredas vidare och om det kan påverka graden av orosanmälningar till socialtjänst.

Anmälningsskyldighet är viktigt att diskutera i sammanhanget. Enligt erfarenhet från nationella stödtelefonen finns det barn som söker hjälp hos skolpersonal, men att orosanmälan inte alltid görs. Till exempel tvång från föräldrar eller barn som kontrolleras av syskon, kusin eller landsmän i samma skola.



## 10 Analys av regeringsformen och internationella åtaganden

Under 10.5.2 diskuteras FN:s barnrättskommittés rekommendation att skolor bör följa elevers önskemål om att avstå från konfessionella inslag, även om dessa står i strid med vårdnadshavarnas önskemål. Länsstyrelsen saknar en redogörelse för hur detta säkerställs i praktiken i konfessionella skolor.

## 11 Förslag på definitioner

Det är viktigt att definitioner på undervisning och utbildning förtydligas. Vi tycker, som utredaren, att definitioner av begreppen konfessionella inslag, konfessionell inriktning samt icke-konfessionell inriktning, som också ska placeras i skollagen, är mycket viktigt.

Vidare föreslås att deltagande i konfessionella inslag i utbildningen ska vara frivilligt, vilket vi tycker är positivt. Dock anser vi att det kan bli problematiskt för barn att avstå från något som majoriteten deltar i oavsett att det är frivilliga val. Skolan ska vara en plats för alla. Men bestämmelser om frivillighet kan ändå leda till att utanförskap kan uppstå.

Utredningen föreslår att vårdnadshavare som har barn i fristående förskolor med konfessionell inriktning ska få skriftlig information om konfessionella inslag. Vi tycker att det är viktigt att föräldrar får information om i vilken del konfessionella inslag förekommer i utbildningen. Länsstyrelsen tillstyrker införandet av en upplysningsbestämmelse. Med hänvisning till barns rätt till information är det också viktigt att möjligheten att avstå konfessionella inslag kommuniceras till eleverna och inte enbart vårdnadshavare, vilket utredningen inte nämner. Utredningen ger heller inte svar på problematiken kring att personer som ingår i religiösa samfund, särskilt slutna eller väldigt strikta sådana, kan ha högre hinder för att uppmärksamma myndigheter om att skolorna brister i frågor som rör barnets rättigheter.

## 12 Förslag som rör ägar- och ledningsprovning

Länsstyrelsen håller med utredningens förslag om att det inte är lämpligt att införa särskilda krav enbart för huvudmän för fristående verksamheter med konfessionell inriktning. Vi tycker också att en sådan lösning skulle innebära ett avsteg från principen om lika villkor.

När det gäller ägar- och ledningsprovning tycker vi också att det behövs en komplettering som sätter fokus på skolans värdegrund och demokrativillkor. Dessa krav ska omfatta alla enskilda som önskar bli huvudmän. Länsstyrelsen anser också att demokrativillkor ska vara tydliga samt att dessa ska föras in i skollagen. Vi instämmer i förslaget att brist i fråga om demokrativillkor ska kunna medföra återkallelse av godkännande av huvudman.



Skolinspektionen och kommunerna som ska utöva tillsyn över enskilda som godkänts bär ett extra ansvar för att höja kompetensen som krävs vid uppföljning av demokrativillkor. Länsstyrelsen tycker att alla huvudmän, både befintliga och de som ansöker om huvudmannaskap, behöver utbilda sig i demokrativillkor samt i att se koppling mellan demokrativillkor och verksamheten i praktiken. Därav tycker vi som utredaren att regeringen bör överväga att ge en skolmyndighet i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för kommunerna. Länsstyrelserna kan här få ett tydligare uppdrag i att bidra till kompetensutveckling kring demokrati och demokrativillkor i respektive län. Hos länsstyrelserna finns idag en god grundkompetens kring mänskliga rättigheter och demokrati.

Utredningen föreslår ett ytterligare obligatoriskt underlag för ägar- och ledningsprovningsen i form av huvudmannaförsäkringen. Denna ska gälla både fysiska och juridiska huvudmän och ska dokumenteras. Dessutom ska hänvisning till bestämmelserna om huvudmannaförsäkringen föras in i skollagen. Vi tycker att det är bra att en sådan försäkringen som är obligatorisk och dokumenteras utgör en del av beslutsunderlaget vid både godkännande som vid tillsyn av huvudman.

### **13 Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående skolor**

Länsstyrelsen anser, i likhet med utredaren, att en huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla i sin ansökan om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning samt meddela tillsynsmyndigheten om verksamheten inte längre ska ha en sådan inriktning. Vi instämmer i utredningens förslag att vid anmälningen om konfessionella inriktningen inte behövs anges vilken konfession det handlar om. Vidare bedömer Länsstyrelsen att underlåtenhet att anmäla konfessionell inriktning ska kunna utgöra grund för återkallelse av tillstånd att bedriva verksamheten, eftersom det försvårar för staten att upprätthålla skyddet för berörda barns fri- och rättigheter genom korrekt tillsyn. Utredningen lyfter att det saknas tillförlitlig statistik över fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Länsstyrelsen ser detta som oroväckande, särskilt mot bakgrund av att små barn, vilket utredningen också tar upp, är särskilt sårbara för påtryckningar. Skyldigheten att anmäla konfessionell inriktning måste omfatta såväl förskolor och fritidshem som skolor, särskolor, gymnasier, särskolor och specialskolor.

### **15 Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant**

#### **15.4 Konsekvenser av etableringsstopp**

Genom införandet av etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning finns risker att flera perspektiv inom ramen för mänskliga rättigheter påverkas. Etableringsstopp innebär risker att det blir svårt att säkra lika behandling och att diskriminering inte ska förekomma. Till exempel slår stoppet hårdare mot de personer som bekänner sig till religioner som inte



finns representerade bland befintliga skolor. Bristande lika behandling från statens sida är oförenlig med diskrimineringsförbudet enligt Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter, EKMR.

Ett etableringsstopp utgör dessutom en viss begränsning av näringsfriheten och hur en fysisk eller juridisk huvudman får utforma sin verksamhet.

Länstyrelsen anser att etableringsstopp är en komplicerad lösning då stoppet riskerar att leda till ojämlika förutsättningar mellan olika konfessionella inriktningar. Länstyrelsen är kritisk till att låta befintliga verksamheter fortgå, men inte tillåta nyetablering. Men det finns skäl för att förespråka en utveckling av begränsning av konfessionell inriktning i skolor, med argumentet att barnrättsperspektivet och en inkluderande skola och samhälle får väga tungt. Konfessionella skolor som skolform riskerar att kränka barns rättigheter, såsom den negativa religionsfriheten. De hindrar även att barn och unga med olika konfessionella inriktningar möts vilket är grunden i ett öppet, inkluderande och integrerat samhälle.

Enligt redogörelser från Europadomstolsdomar framkommer att staterna inte har ansvar för att tillgodose önskemål om religiös undervisning inom ramen för skolväsendet.

Europadomstolen lägger stor vikt vid den enskilda statens önskemål och inställning till religion i samhället, och Sverige är en i hög grad sekulariserad nation.

#### **15.4.4. Religionsfrihet**

Länstyrelsen efterlyser en djupare utredning om vilka möjligheter och svårigheter som barn och elever har idag för att utöva sin religion inom ramen för den obligatoriska skolgången. Vi håller med utredarens bedömning om att konfessionella inslag som anordnas av huvudman är en fråga om hur elevers rätt till religionsfrihet tillgodoses i praktiken.

Vi tycker, som utredaren, att staten har ett visst utrymme för att avgöra hur rättigheterna som tillförsäkras enligt EKMR ska tillgodoses och att de nationella förhållandena i Sverige ska tillmätas betydelse vid etableringsstoppet.

### **17.6 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare**

#### **17.6.1 Barnrättsperspektiv**

Länstyrelsen håller med utredaren att flera av utredningens förslag har beaktat barnets bästa och barnets rätt till kulturell och religiös identitet, likabehandling, rätt till utveckling, rätt att komma till tals, rätt till utbildning samt rätt till religionsfrihet. Som tidigare noterats bedömer vi dock att utredningens metodik inte inkluderat alla barn. Vi tycker att förslaget om etableringsstopp kan innebära att pluralismen i skolorna ökar genom att elever med olika religiösa bakgrunder i större utsträckning kommer mötas i skolväsendet. Att skärpa kravet på att meddela konfessionell inriktning utgör ett viktigt skydd av barns negativa religionsfrihet.



Det är viktigt att det kombineras med information om möjligheten att avstå deltagande till både vårdnadshavare och barnen själva.

## 17.8 Jämställdhet mellan könen

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag om att huvudman vid ansökan ska försäkra att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med grundläggande demokratiska principer. Demokratiska principer leder till att huvudmannen i samband med ansökan försäkrar att verksamheten kommer att arbeta med utgångspunkt som grundar sig i lika behandling samt främjar jämställdhet mellan flickor och pojkar.

## 17.10 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Länsstyrelsen anser att segregerade skolor inte kan leda till en bra integration.

Det är viktigt att alla känner sig inkluderade i svenska skolan, därför efterlyser vi ytterligare undersökning om nuläget i alla svenska skolor för elever med annan religiös och kulturell bakgrund än den svenska. Enligt EKMR och regeringsformen ska svenska staten garantera lika behandling och icke diskriminering i alla samhällsområden.

Länsstyrelsen anser att en mångkulturell skola påverkar integrationen positivt om det offentliga utgår från alla barns lika rätt och följer upp att det blir så. Barn har ibland svårt att uttrycka sina känslor för utanförskap och därför är det ännu viktigare att kvalitetssäkra alla svenska skolor med aktiva åtgärder mot diskriminering. Barn har olika förutsättningar att få sina rättigheter tillgodosedda. Desto mer sätts krav på den offentliga att göra möjligt i svenska skolor att barn känner sig trygga och sedda i alla skolsammanhang.

## Övrigt

Länsstyrelsen vill särskilt betona att:

- ett demokratikriterium bör vara ledande oavsett vilken skolform och inriktning som föreslås,
- barnrättsperspektivet ska villkorslöst iakttas mot bakgrund av att barnkonventionen nu är lag i Sverige,
- barns rättigheter ska inte vägas mot religionsfrihet,
- psykisk ohälsa bland barn och unga växer och det sätter krav på det offentliga att säkra att barn inte upplever sig diskriminerade och otrygga i svenska skolor. Det finns behov av att undersöka barn och ungas hälsa i svenska skolor särskilt i koppling till segregering, mobbing, kränkande särbehandling, nekande till religion och kultur och funktionsnedsättning,



- diskrimineringsgrunderna i skolväsendet ska följas upp, därav krävs kompetensutveckling gällande aktiva åtgärder mot diskriminering.

## Ärendets beredning

I den slutliga handläggningen av detta ärende har förutom undertecknade deltagit; chef för enheten för social hållbarhet Linda Pergelius Thorbjörnson, samordnare för mänskliga rättigheter Alexandra Nörby, sakkunniga från Nationella Kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck Bayan Nasih och Leif Rundqvist.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Carl Fredrik Graf

Landshövdingen

Alma Basic

Samordnare för mänskliga rättigheter

## Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på  
[www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).