

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

(U2020/00060/S)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet. Utifrån de aspekter som JO har att beakta vill jag framföra följande:

Sammanfattande synpunkter

Inledningsvis vill jag framhålla att jag är positiv till flera av de förslag som presenteras i utredningen. Det gäller bl.a. att definitioner som rör konfession förs in i skollagen (2010:800) samt att ägar- och ledningsprövningen fördjupas och utformas på ett sådant sätt att skollagens portalbestämmelser om respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar upprätthålls. Jag anser dock att utredningsförslagen i vissa delar, däribland utformningen av demokrativillkoren, kräver fördjupade överväganden. Jag avstyrker vidare på nuvarande utredningsunderlag införandet av en huvudmannaförsäkran samt införandet av ett etableringsstopp från och med hösten 2023 för enskilda huvudmän som vill bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med konfessionell inriktning. Mina synpunkter utvecklas nedan.

Förslag på definitioner

I utredningen konstateras att nuvarande 1 kap. 7 § skollagen klargör att konfessionella inslag endast får förekomma inom utbildning, och inte i undervisning, samtidigt som det inte finns någon definition av vad som utgör konfessionella inslag. Utredningen föreslår att de i skolsammanhang centrala begreppen *utbildning* och *undervisning* förtydligas och att definitioner rörande konfession ska införas i skollagen. Begreppen hänförliga till konfession föreslås vara *konfessionella inslag*, *konfessionell inriktning* och *icke-konfessionell inriktning*. Konfessionella inslag definieras som ”inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion”.

Jag har ingen invändning mot de justeringar av begreppen utbildning och undervisning som föreslås och jag ställer mig i och för sig positiv till att innebörden av konfessionella inslag definieras i lag. Som framhålls i utredningen

kan en sådan definition dock inte bli uttömmande utan endast tjäna som ett riktmärke för vad som kan anses utgöra ett konfessionellt inslag och vad som inte är det (s. 302). Jag vill understryka att det även med den föreslagna definitionen kan komma att uppstå svåra gränsdragningsfrågor avseende vad som utgör ett religiöst respektive ett sekulärt inslag.

Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

Demokrativillkor

I den nu gällande 1 kap. 4 § skollagen föreskrivs att utbildningen inom skolväsendet bl.a. ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska, enligt bestämmelsen, främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

I betänkandet föreslås en fördjupad ägar- och ledningsprövning av enskilda som i egenskap av huvudmän vill bedriva verksamhet inom skolväsendet genom införandet av demokrativillkor. Det innebär att en enskild fysisk eller juridisk person inte ska få godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet om det finns särskild anledning att anta att den enskilde, eller en företrädare för verksamheten som anges i 2 kap. 5 a § skollagen, inom ramen för verksamheten kan komma att:

1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande- fri- och rättigheter,
2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde,
3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,
4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,
5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller
6. rättfärdiga, främja eller uppmåna till sådana ageranden som anges i 1-5.

Utformningen av de föreslagna demokrativillkoren kan mot bakgrund av regleringen i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen vid en första anblick framstå som oproblematiske. Enligt min mening står det dock klart att tolkningen av de föreslagna villkoren kommer att vara förenad med betydande utmaningar för de tillämpande myndigheterna, med svåra bedömningar av olika slag. Bl.a. framhålls i utredningen att även vissa ageranden i helt privata sammanhang kan bli föremål för prövning mot demokrativillkoren, vilket kan ge upphov till gränsdragningsfrågor där den enskildes religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet kan komma att stå i konflikt med den prövning som ska göras (s. 348 f). Som ett exempel nämns i betänkandet den situationen att en ledande företrädare för en verksamhet uttrycker sig i sociala medier på ett sätt som är oförenligt med principen om alla människors

lika värde. Prövningen kan med andra ord bli minst sagt komplex och ge upphov till konflikter med grundläggande fri- och rättigheter. Sammanfattningsvis invänder jag inte i sig mot demokrativillkor i ägar- och ledningsprövningen, men anser att det behövs fördjupade överväganden innan förslaget kan genomföras.

En samlad godkännandeprovning och tillsyn

En ytterligare komplikation med de föreslagna demokrativillkoren följer av att ansvaret för godkännande av enskilda som huvudmän för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem, samt tillsynen av dem, vilar på kommunerna. Dessa har i sin tur mycket varierande resurser och kompetens, vilket försvårar en enhetlig tillämpning. Jag delar därför utredningens bedömning att det finns skäl att undersöka om dessa uppgifter ska samlas hos en central myndighet och att den frågan bör utredas vidare.

Huvudmannaförsäkran

I betänkandet föreslås att det ska införas en skriftlig huvudmannaförsäkran där den undertecknande intygar att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som omnämns ovan (s. 360 ff). De undertecknande anses därigenom bekräfta under vilka premisser de kommer att verka samt att de förbinder sig att följa demokrativillkoren. Försäkran föreslås vara ett krav för att en enskild ska kunna godkännas som huvudman. Genom att underteckna försäkran avses den enskilde bli tydligt informerad om vikten av att verka i enlighet med samhällets grundläggande demokratiska principer. Enligt utredningen blir en undertecknad huvudmannaförsäkran vidare del av tillsynsmyndighetens underlag vid utförande av tillsynen, genom att en person som skrivit under försäkran men sedan inte uppfyller de åtagandena kan bedömas som olämplig, vilket i sin tur kan föranleda åtgärder från tillsynsmyndighetens sida.

Enligt min mening framstår syftet med en sådan huvudmannaförsäkran som oklart. Jag har i och för sig inte några invändningar mot att den som ansöker om tillstånd för viss verksamhet avkrävs en försäkran om att vederbörande har tagit del av information om vilka förutsättningar som gäller för att få driva verksamheten. En sådan försäkran skulle kanske kunna bidra till att huvudmännen får bättre kunskap om kraven samt även underlätta myndigheternas tillsyn och möjligheter att ingripa. När det däremot gäller en försäkran om att huvudmannen inte kommer att agera i strid med vissa villkor blir det mera oklart vilken betydelse den skulle kunna ha för myndigheternas möjligheter att ingripa. Enligt förslaget ska demokrativillkoren framgå av lagen. I 2 kap. 8 § skollagen anges vidare att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande regelverk. Tillsynsmyndigheterna ska också enligt förslaget till ändringar i 26 kap. skollagen utöva tillsyn över att enskilda som godkänts fortlöpande uppfyller demokrativillkoren. En försäkran från huvudmannens sida om att vederbörande kommer att följa just dessa lagstadgade villkor framstår därmed som överflödigt och därtill något missvisande, eftersom den kan uppfattas som att övriga krav i skollagen är mindre viktiga. Den föreslagna utformningen av en huvudmannaförsäkran kan således inte tillstyrkas.

Jag noterar också att hanteringen av en huvudmannaförsäkran, som utredningen konstaterar, medför ökad administration.

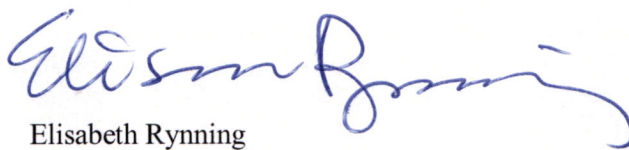
Förslag som rör etableringsstopp

Utredningen har också haft uppdraget att lämna de förslag som krävs för att införa ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionella inslag samt att analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser de författningsändringarna kan få i förhållande till bl.a. grundlag, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning.

Det förslag till etableringsstopp som utredningen lämnar innebär att det efter den 1 juli 2023 inte ska lämnas godkännande till enskilda huvudmän som vill bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med konfessionell inriktning.

Utredningen är dock noga med att framhålla att ett etableringsstopp innebär utmaningar när det gäller grundläggande fri- och rättigheter, såsom näringsfrihet, religionsfrihet, likabehandling och diskriminering. Dessa utmaningar analyseras på ett gediget sätt. Det framgår vidare att utredningens direktiv i denna del inte innehåller något uttalat syfte med ett etableringsstopp och att utredningen därför inte kan bedöma om det underlag som tagits fram utgör tillräckliga rättsliga skäl för att motivera ett etableringsstopp.

Jag ansluter mig till utredningens övergripande bedömningar och slutsatser i denna del och ser, liksom utredningen, att avgörande för om ett etableringsstopp kan förenas med de grundläggande fri- och rättigheterna kommer att vara de skäl som i den fortsatta beredningen läggs till grund för förslaget. Ett etableringsstopp kan för närvarande således inte tillstyrkas.



Elisabeth Rynning

Ärendet har föredragits av Charlotta Nyhlén. I beredningen av ärendet har även byråchefen Charlotte Håkansson deltagit