



UPPSALA
UNIVERSITET

1(9)

BESLUT

2020-05-05 UFV 2020/382

Utbildningsdepartementet

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

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Kim Solin

Telefon:
018-471 27 47

www.uu.se

kim.solin@uadm.uu.se

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har av Utbildningsdepartementet anmodats lämna synpunkter på ovan rubricerade betänkande.

Bifogat yttrande har utarbetats av universitetslektor Håkan Forsberg vid Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, universitetslektor Malin Löfstedt vid Teologiska institutionen och universitetslektor Sverker Scheutz vid Juridiska institutionen.

Beredning med:
Expertgrupp
Kansliet för humaniora och samhällsvetenskap

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Caroline Sjöberg, efter föredragning av utbildningsledare Kim Solin. Närvarande därutöver var Uppsala studentkårs ordförande Johannes Bäck


Anders Malmberg


Elektroniskt
undertecknad
av Kim Solin
Datum:
2020.05.05
09:04:17 +02'00'
Kim Solin



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2020-05-05 UFV 2020/382

Box 256
SE-751 05 Uppsala

Utbildningsdepartementet

Besöksadress:
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare:
Kim Solin

Telefon:
018-471 27 47

www.uu.se

kim.solin@uadm.uu.se

Ärendemening

Uppsala universitet har av Utbildningsdepartementet anmodats lämna synpunkter på betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).

Kort sammanfattning

Uppsala universitetet välkomnar utredningen och dess förslag till förändringar. Givet utredningens uppdrag har den särskilda utredaren på ett förtjänstfullt sätt analyserat regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet genom att beakta och balansera barns och vårdnadshavares rättigheter i fråga om religionsfrihet samt mer samhällsövergripande demokratiska frågor rörande värdegrund, segregation, integration och tillsyn.

Sett till utredningen i sin helhet instämmer den av Uppsala universitet utsedda expertgruppen med den särskilda utredarens bedömningar och förslag på åtgärder angående nya regler för skolor med konfessionell inriktning. Expertgruppen vill emellertid uppmärksamma Utbildningsdepartementet på ett antal punkter i utredningen som framstår som särskilt viktiga att understryka eller framstår som problematiska i förhållande den särskilda utredarens bedömningar och förslag.

1. Det är lämpligt att centralisera uppgifterna för godkännande och tillsyn av fristående förskolor och fristående fritidshem till en statlig myndighet.
2. Tolkningsen av kyrkorummets innebörd i förhållande till icke konfessionella inslag (ex. skolavslutningar) behöver utredas vidare.
3. Distinktionen mellan utbildning och undervisning behöver ytterligare tydliggöras med avseende på hur denna gränsdragning ska kunna upprätthållas i praktiken, i synnerhet när det gäller förskolans verksamhet.
4. Med hänvisning till regeringsformen 1:9 bör ett prognostänkande prägla förfarandet vid behandling av ansökningar om att få driva fristående skolor och förskolor.



5. Frågan om vilka åsikter, utsagor och handlanden som ska diskvalificera från tillstånd att bedriva skollagsreglerad verksamhet bör utredas närmare.
6. Ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning är i stort sett endast möjligt om lagstiftningen omfattar alla typer av fristående skolor.
7. Frågan om etableringsstopp bör utredas närmare och i ett bredare perspektiv som beaktar konsekvenserna av ett generellt etableringsstopp för fristående skolor.
8. Oklarheter i hur barnkonventionen ska tolkas i svensk lag komplicerar förhållandet mellan skolhuvudmannens, vårdnadshavarnas och barnens/elevernas befogenheter och skyldigheter.

Mer utvecklade kommentarer till dessa åtta punkter ges nedan under rubrikerna 1.2 till och med 1.9.

1.2 Kommentar till utredningens förslag och bedömning av godkännande av och tillsyn över fristående förskolor och fristående fritidshem

Godkännande av och tillsyn över fristående skolor ska enligt skollagen göras av Statens skolinspektion. I avsnitt 13.2 diskuteras om inte godkännande av och tillsyn över fristående förskolor och fristående fritidshem bör regleras på samma sätt. I betänkandet framförs goda skäl för en sådan förändring men den särskilda utredaren stannar vid att föreslå att frågan utreds ytterligare. Här kan inflikas att redan nu kan det upplevas som otillfredsställande att fristående förskolor och fritidshem inte godkänns och är föremål för tillsyn på samma sätt som fristående skolor. Som anförs i betänkandet kommer de nya krav på den myndighet som ska ansvara för godkännande och tillsyn som föreslås göra det än mer riskabelt ur rättssäkerhets- och likvärdighetssynpunkt att låta alla 290 kommuner fortsätta att sköta dessa uppgifter. Det framstår som synnerligen lämpligt att centralisera dessa uppgifter till en statlig myndighet.

1.3 Kommentar till utredningens förslag och bedömning av skolavslutningar i kyrkorummet

Utredningen har till uppdrag att undersöka huruvida det finns ett behov av att ändra skollagen ”för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag (...) i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider”. Utredningen kommer fram till att det inte får förekomma konfessionella inslag under en sådan högtid, det vill säga inslag som kan anses vara förkunnande och bekännande, som exempelvis bön eller predikan. Detta sätt att definiera



UPPSALA
UNIVERSITET

konfessionalitet skulle av många (inte minst personer verksamma inom kyrkan) betraktas som snävt och tydligt kopplat till en luthersk tradition. För många kristna utövare, men också utövare kopplade till andra traditioner, är kyrkorummet heligt. Själva närvaron i en religiös byggnad betraktas som en konfessionell handling, oavsett om förkunnande ord uttalas eller inte. Det konstateras också att denna typ av aktivitet alltid ska vara frivillig, något som också föreslås förstärkas i skollagen. Det hade därför varit önskvärt att frågan hade utretts ytterligare, med avseende på den vidare tolkningen av konfessionalitet och möjlighet till likvärdighet i utbildningen.

1.4 Kommentar till utredningens förslag och bedömning av konfessionella inslag kontra definitionen av utbildning respektive undervisning

I utredningen konstateras distinktionen mellan utbildning och undervisning vara väletablerad och det föreslås därför att den behålls. Däremot görs ett förtydligande av begreppen och deras inbördes förhållande. Detta förtydligande fungerar väl för grundskola och gymnasium men blir mer grumligt när det kommer till förskolan och dess verksamhet. Eftersom gränserna mellan vad som är undervisning respektive utbildning i förskolans verksamhet är mer glidande skulle detta behöva utredas mer. Barn som deltar i förskolans verksamhet tillhör en grupp med relativt liten förmåga att självständigt avstå från vissa inslag och behöver därför värnas mer än de äldre barnen i grundskola och gymnasieskola. Som ett exempel på vad det kan handla om finns ett resonemang på sid 309, första stycket, om svårigheten att definiera vad som är konfessionella inslag i förskoleverksamhet: ”I en förskola kan det t.ex. handla om att personalen läser berättelser, eller att man sjunger sånger som speglar konfessionella teman. Eftersom dessa aktiviteter inte utgör konfessionella inslag enligt vår definition utgör det istället inslag i utbildningen i övrigt eller i vissa fall inslag i undervisningen”. Därefter betonas vikten av allsidighet, så att dessa inslag inte blir konfessionella. Här hade det varit önskvärt med ett mer utvecklat resonemang, som tydliggör distinktionen ytterligare och med förslag på hur denna gränsdragning ska kunna upprätthållas.

1.5 Kommentar till utredningens förhållningssätt till regeringsformen 1:9

En infallsvinkel som hade kunnat beröras i betänkandet är vilken betydelse kraven i regeringsformen 1 kap. 9 § kan ha i sammanhanget. Enligt regeringsformen 12 kap. 4 § får förvaltningsuppgifter överlämnas till kommuner och enskilda



(såväl juridiska som fysiska personer). Sådant överlämnande sker för skolväsendets del i skollagens andra kapitel. Enligt regeringsformen 1 kap 9 § ska den gälla för alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Denna regel innehåller krav på likabehandling, saklighet och opartiskhet och kan vara aktuell i olika led i diskussionen om skolor med konfessionell inriktning.

Regeringsformen 1 kap. 9 § blir till att börja med aktuell när man analyserar det som nu är gällande rätt. Alla huvudmän, även de fristående, är skyldiga att iakttaga de grundläggande kraven i detta stadgande. Saklighetskravet torde till exempel innebära att det är osakligt att i utbildning och undervisning ha annat innehåll och andra verksamhetsformer än de som stipuleras i skollagen och anslutande författningar inklusive läroplaner, kurs- och ämnesplaner. Ett annat exempel är att i den del av fristående skolors verksamhet där förvaltningslagens jävsregler inte ska tillämpas, se skollagen 29 kap. 10 § fjärde stycket, gör sig kravet på opartiskhet gällande. Kravet på likabehandling kan sägas vara en allmän icke-diskrimineringsregel som vid sidan av mer speciella regler till skydd mot diskriminering och kränkande särbehandling ständigt ska respekteras.

En ibland uppkommen fråga är om det kan vara sakligt att ta hänsyn till personers åsikter till exempel vid anställningar eller olika former av ansökningar. Av JO-uttalanden och annan praxis framgår att sökandes åsikter sällan kan anses vara en saklig grund för ett beslut. I stället får man, till exempel vid anställningar, bygga argumentation på en prognos om hur den sökande kan tänkas klara arbetet. Ett sådant prognostänkande bör också prägla förfarandet vid behandling av ansökningar om att få driva fristående skolor och förskolor.

1.6 Kommentar till utredningens förslag och bedömning av åsiktsfrihet i samband med huvudmannaprövning

I avsnittet ovan om regeringsformen 1 kap. 9 § anfördes att beslut över ansökningar och liknande normalt inte får ta hänsyn till den sökandes åsikter; i stället får den beslutande myndigheten göra en prognos över hur den sökande kan komma att fullgöra sina uppgifter. I betänkandet föreslås att om det finns "särskild anledning att anta" att den som söker tillstånd att driva en fristående skola eller förskola inte skulle uppfylla det man kallar demokrativillkoret så ska ansökan avslås. Inte endast den som söker utan även andra företrädare för huvudmannen ska prövas.

Lokutionen "särskild anledning att anta" utvecklas i avsnitt 12.5.2. Även om den särskilda utredaren försöker göra en rågång mellan privata åsikter och prognos om hur man kan antas



UPPSALA
UNIVERSITET

komma att bryta mot demokrativillkoret finns anledning att poängtera att åsiktsfrihet råder i Sverige. Att till exempel ha åsikten att lagstiftningen bör ändras på så sätt att skolaga blir tillåten bör inte hindra ett tillstånd att bedriva fristående skola. För den som däremot ger tillkänna att den, om den får tillstånd att bedriva skolverksamhet, kommer att införa skolaga i verksamheten, ligger det närmare till hands att inte ge tillstånd. Så länge den som prövas ger uttryck för åsikter om vad som borde gälla, och alltså inte uttalar sig om vad han eller hon tänker göra, är det svårt att se att dessa åsikter bör beaktas vid en tillståndsprövning.

På sidan 346 anges att vad den sökande publicerat på webbplatser och i sociala medier bör ingå i bedömningsunderlaget vid tillståndsprövning. Detta bör analyseras närmare dels med anledning av att tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen kan vara tillämplig, dels med anledning av vad JO och JK uttalat om repressalieförbud vid yttranden i sådana sammanhang även när tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpliga.

På sidan 351 anförs att åsikter som är i strid med tanken om alla människors lika värde skulle kunna diskvalificera vid ansökan om tillstånd att bedriva friskola och fristående förskola. Det bör även här analyseras närmare om det inte bör krävas att, utöver att personen har denna åsikt, åsikten kan antas komma att ge avtryck i den skollagsverksamhet som ansökan avser.

I förslaget till demokrativillkor som ska vara uppfyllda för att få tillstånd att bedriva skollagsreglerad verksamhet anges bland annat att den som inom ramen för verksamheten "rättfärdigar, främjar eller uppmanar" till vissa ageranden inte ska godkännas. När detta sedan utvecklas på sidan 355 så synes utredaren ha lämnat begränsningen "inom ramen för verksamheten" på så sätt att uttalanden och handlanden runt hela världen kan vägas in i bedömningen. Ett exempel som anges är att den som uttalar stöd för en "odemokratisk regim" – vilket torde omfatta rätt många av världens stater – ska vägras tillstånd. Ett sådant uttalande av någon av dem som omfattas av demokrativillkoret ska diskvalificera huvudmannen oavsett var i världen uttalandet gjorts, det vill säga även i sammanhang som synes ligga långt från "inom ramen för verksamheten".

Sammantaget synes frågan om vilka åsikter, utsagor och handlanden som ska diskvalificera från tillstånd att bedriva skollagsreglerad verksamhet utredas närmare. Detta dels för att förutsättningarna för tillstånd ska vara förutsägbara, dels för att reglerna ska harmoniera med rikets grundlag, europarätten och andra internationella åtaganden.



UPPSALA
UNIVERSITET

1.7 Kommentar till utredningens förslag och bedömning angående etableringsstopp för konfessionella fristående skolor

Utredningen har enligt tilläggsdirektiven fått i uppdrag att lämna nödvändiga författningsförslag för att införa ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning. Den särskilda utredaren lyfter emellertid fram en rad olika svårigheter med att införa ett sådant etableringsstopp eftersom det skulle stå i konflikt med flera grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis näringsfrihet, respekt för religiös övertygelse samt den fria etableringsrätten.

Den särskilda utredarens problembeskrivning angående införande av ett etableringsstopp är välgrundat och rimligt att ta i beaktande. Därtill bör det understrykas att det finns en problematisk motstridighet i att kombinera rådande lagstiftning, som ger utrymme för en generell och generös etableringsrätt för fristående skolor, med att samtidigt förbjuda en specifik typ av fristående skolor. Vidare skulle fristående skolor med konfessionell inriktning finnas kvar efter etableringsstoppen. Deras möjlighet att utöka eller förändra sin verksamhet skulle bli begränsad jämfört med andra fristående skolor och det är svårt att vilka konsekvenser det skulle få för utbildningssystemet i sin helhet.

De svårigheter som den särskilda utredaren lyfter fram i fråga om ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning indikerar att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning endast är möjligt om lagstiftningen omfattar alla typer av fristående skolor.

1.8 Kommentar angående behovet av att närmare utreda frågan om etableringsstopp genom att anlägga ett vidare perspektiv som beaktar konsekvenserna av ett generellt etableringsstopp för fristående skolor

Frågan om ett generellt etableringsstopp för fristående skolor går utanför utredningens uppdrag men aktualiseras indirekt genom de svårigheter man lyfter fram i relation till att ta fram nödvändiga författningsförslag. Vad skulle det exempelvis innebära ifall frågan om etableringsstopp vidgades till att omfatta alla fristående huvudmän inom förskoleverksamhet och grundskola men samtidigt behålla rådande lagstiftning när det gäller de frivilliga skolformerna, med gymnasieskolan särskilt i åtanke? Alternativa pedagogiska inriktningar, exempelvis Montessori eller utomhuspedagogik, kan drivas vidare i offentlig regi. Utöver att adressera mer generella problem om



ökad ojämlikhet i skolsystemet kopplad till skolval och skolkonkurrens, skulle utformningen av ett sådant etableringsstopp i större utsträckning ta hänsyn till FN:s barnkonvention och barnets rätt till en allsidig utbildning samt rätten till religiös och kulturell identitet. Vidare skulle det ge utrymme för att i skolsystemet balansera föräldrans ansvar för frågor om konfessionella inslag i skolväsendet med barnens rätt till en självständig religionsfrihet. I gymnasieålder kan barn i större utsträckning fatta självständiga beslut om att söka sig till en skola med konfessionella inslag.

Sammanfattningsvis bör frågan om etableringsstopp utredas närmare och i ett bredare perspektiv som tar i beaktande konsekvenserna av ett generellt etableringsstopp för fristående skolor.

1.9 Kommentarer till utredningens förslag och bedömning för att tillgodose de intressen som uttrycks i demokratikravet, barnkonventionen och skolhuvudmännen

Enligt barnkonventionen, det vill säga lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, artikel 3 ska "offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ" alltid i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. I processen att utröna vad som är barnets bästa ska barnet höras enligt artikel 12. Barnets bästa ska således beaktas av bl.a. lagstiftaren och skolhuvudmän. Det ligger således ett stort ansvar på friskolor och andra skolor att ta reda på vad som är barnets bästa och att arbeta utifrån det.

Enligt artikel 14.1 i barnkonventionen har barnet religionsfrihet, men enligt artikel 5 har vårdnadshavare rätt att bestämma i stor utsträckning över framför allt mindre barn. Denna föräldrarnas bestämmanderätt över barnen förtydligas i konfessionella sammanhang i artikel 14.2. Friskolor och andra ska respektera vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt i konfessionella sammanhang.

Här finns således rätt stora möjligheter till konflikter mellan vad staten (lagstiftaren), skolhuvudmän och barns vårdnadshavare uppfattar vara barnets bästa. Frågan kompliceras av att man ska ta stor hänsyn till barnets egen vilja. Det förefaller som om den särskilda utredaren förtydligat detta komplexa förhållande, se s 353. Hur ska en förskola göra om till exempel vårdnadshavarna inte vill att ett barn ska sova middag på förskolan medan förskolepersonalen anser det vara till barnets bästa att få göra det? Hur ska man göra om vårdnadshavarna inte vill att barnet ska ha kläder på sig i vissa sammanhang medan förskolans



UPPSALA
UNIVERSITET

personal anser att det är bättre för barnets att ha det? Och motsatsen, hur ska personalen göra om vårdnadshavarna vill att barnen ska ha vissa kläder medan personalen och kanske barnet inte anser det vara de bästa kläderna? Frågan blir än mer komplicerad om tvisteämnena får konfessionella inslag.

Dessa frågor där flera olika viljor och uppfattningar kan göra sig gällande kompliceras än mer av att barnkonventionen inte har någon auktoritativ internationell uttolkare. Det finns ingen domstol som likt Europadomstolen kan döma i frågor om tillämpning av denna konvention. Eftersom barnkonventionen är svensk lag ska varje beslutsfattare, inklusive alla skolor och förskolor, på egen hand ta ställning till hur de olika artiklarna i konventionen ska tolkas. I en del fall kommer det att kunna utbildas domstolspraxis och Skolinspektionen och andra tillsynsorgan kan i tillsynsärenden påskynda gemensamma sätt att tolka konventionen. Men innan det sker torde osäkerheten om hur de olika artiklarna ska tolkas vara omfattande. Detta förhållande komplicerar än mer spänningsförhållandet skolhuvudmännens, vårdnadshavarnas och barnens/elevernas befogenheter och skyldigheter.

Det som sägs om att motverka principen om barnets bästa under rubriken *Motarbete det demokratiska styrelseskicket* på sidan 353 borde i ljuset av det ovanstående ha analyserats mer.