

Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning

Friskolornas riksförbund (nedan förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående betänkande med förslag och vill lämna följande yttrande.

Förbundet vill inledningsvis framföra att vi anser att betänkandet är välskrivet och med hög ambition att belysa de olika frågeställningar som direktiven anger. Dock instämmer vi inte i utredningens alla förslag.

Sammanfattande synpunkter

Förbundet anser följande:

- Tillstyrker förslaget att göra en förtydligad gränsdragning mellan utbildning och undervisning
- Tillstyrker utredningens definitioner som rör konfession
- Tillstyrker utredningens förslag att inte införa vissa särskilda regler i ägar- och ledningsprövning för skolor med konfessionell inriktning
- Avstyrker förslaget att demokrativillkor i skollagen ska införas
- Avstyrker förslaget att ägar- och ledningsprövning ska ske utifrån demokrativillkor
- Avstyrker förslaget att införa en huvudmannaförsäkran
- Tillstyrker förslaget om ett införande av en samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och skolor, samt föreslår att i avvaktan på ett sådant beslut, införa möjlighet att överklaga tillsynsmyndighetens föreläggande
- Avstyrker förslaget att införa ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning, samt de alternativ till etableringsstopp som framförs

Synpunkter på de olika förslagen

11.3 Gränsdragningen mellan utbildning och undervisning ska förtydligas
Förbundet **tillstyrker** förslagen.

Det kan dock konstateras att det fortfarande är mycket svårt att särskilja vad som utgör undervisning och vad som är utbildning i förskoleverksamheten. Här kunde med fördel ytterligare förtydliganden göras.

11.4 Definitioner som rör konfession

Förbundet **tillstyrker** förslagen, men vill påtala vissa synpunkter som rör begreppet konfession.

Såsom Kristna Friskolerådet framför i sitt remissvar avseende betänkandet, har Europadomstolen i målet Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark påpekat att det är svårt att göra en strikt tolkning av vad som kan tolkas som konfessionella inslag, då en stor del av undervisningen bygger på filosofiska och värderande grunder, som i flera delar i sin tur utgår från olika religioner.

På samma sätt skulle också kunna diskuteras om inte även ett ställningstagande emot religion utgör en form av konfession. Begreppet icke-konfessionell är därför också svårt att definiera.

När det gäller barns och elevers frivilliga deltagande i de konfessionella inslagen, är det självklart att det ska råda frivillighet att delta i konfession. När det gäller barns och elevers *närvaro* vid inslagen är det dock viktigt att poängtera att det ska avgöras från fall till fall *av huvudmannen*. De riktlinjer som Skolverket lämnat rörande vad som avses med närvaro vid de konfessionella inslagen stämmer inte överens med Skolinspektionens tolkning i deras granskningar, varpå en otydlighet har uppstått. Den otydligheten riskerar att kvarstå, om det inte klargörs att det är huvudmannen som avgör kravet på närvaro (alternativt rektor).

Avsnitt 12 Förslag som rör Ägar- och ledningsprövning

Förbundet **tillstyrker** att utredningens bedömning att inga särskilda krav inom ägar- och ledningsprövning ska ställas just på huvudmän med en konfessionell inriktning.

Förbundet **avstyrker** förslagen om att en prövning även ska ske i förhållande till vissa i skollagen angivna demokrativillkor, att demokrativillkor ska införas i skollagen liksom att en huvudmannaförsäkran ska lämnas.

Bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning har tillämpats under ca 1,5 år. Skolinspektionen har under detta år sakta byggt upp praxis av prövningarna. För huvudmännen, men också för rättsstaten, är av största vikt att bedömningarna sker på ett rättssäkert, förutsägbart och likartat sätt. Skolinspektionen har arbetat med processerna kring bedömningarna och varit tydliga i sina beslut där man grundligt motiverat återkallande av godkännande med anledning av ägar- och ledningsprövningen.

För att fortsatt hålla den rättssäkerhet och likvärdighet som krävs vid bedömningen är det olyckligt att införa en form av **demokratikrav i prövningen**. Den bedömningen är

omöjlig att göra på ett rättssäkert sätt i förväg när en huvudman ansöker om godkännande.

När det gäller den fortlöpande ägar- och ledningsprövningen som ska ske av huvudmannen dels vid anmälan om nya styrelseledamöter, ägare och ledning, dels vid tillsyn, finns alla föreslagna demokrativillkor redan fastslagna i skollagen och läroplanerna samt i våra grundlagar, där även skolväsendet omfattas. Det är därför helt möjligt att redan idag återkalla ett godkännande på de grunder som föreslås genom demokrativillkoren. För den huvudman, ledning eller personal som kränker elever finns särskilda sanktioner redan inbyggda i skollagen, dvs. förutom den sanktionstrappa där Skolinspektionen har full möjlighet att återkalla godkännandet. Barn- och elevombudet har inrättats som en egen myndighet i samarbete med Skolinspektionen och ska särskilt hantera frågor om kränkningar. Barn- och elevombudet har möjlighet att driva ärenden om skadestånd och företräda eleverna i domstol. Skolförfattningarna uttalar mycket tydligt att alla kränkningar av elever från huvudmannens sida, inklusive huvudmannens anställda personal, är helt oacceptabla.

Av förslagen framgår också att ett bemyndigande för regeringen eller myndighet för att utforma föreskrifter för ägar- och ledningsprövning utifrån demokrativillkoren ska föras in i skollagen. Det vore djupt olyckligt om ett sådant för rättssäkerheten allvarligt villkor och prövning av den, ska kunna föreskrivas av annan än riksdagens ledamöter. Förbundet avstyrker även detta förslag.

Utredningen föreslår också en **huvudmannaförsäkran**, där den som ansöker om att få bli godkänd som huvudman, ska intyga att verksamheten inte kommer att strida emot demokrativillkoren. Om en sådan försäkran inte lämnas, ska det utgöra hinder för godkännande. Förbundet kan inte se någon som helst praktisk betydelse av en sådan huvudmannaförsäkran, som därtill ytterligare ökar skillnaderna mellan den granskning av huvudmännen som redan sker idag. Kommunala huvudmän granskas över huvud taget inte i samma omfattning som de fristående huvudmännen gör. Förbundet har sedan förslaget om ägar- och ledningsprövning lades fram första gången, ställt krav på att sådan prövning även ska ske av de kommunala huvudmännen. Särskilt kompetensen i ledningen om skolväsendets bestämmelser borde granskas. Därtill granskas inte de enskilda skolenheterna i samma utsträckning som de fristående skolorna. Det kunde förklaras om det visade sig skilja stort mellan kvaliteten på verksamheten hos huvudmännen. Det har dock historiskt inga inspektioner/granskningar kunnat visa, utom möjligen i så fall till de fristående huvudmännens fördel.

Huvudmannen som ansöker om att bli godkänd visar redan idag genom sin ansökan hur verksamheten ska bedrivas. Ansökan är mycket omfattande och visar tydligt om huvudmannen förstår och har kunskap om kraven på verksamheten. Skolinspektionen är mycket noggrann i sin bedömning av om verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med skolförfattningarna såsom t.ex. läroplanerna. Om så inte sker, finns som ovan påtalats, alla möjligheter att antingen inte bevilja ett godkännande eller att återkalla ett redan givet godkännande.

Förbundet anser därför att det dels inte finns någon praktisk betydelse alls med en

huvudmannaförsäkrans, dels att en sådan ytterligare skulle minska de lika villkor som utgör grundtanken för både kommunala och fristående huvudmäns möjlighet att bedriva utbildning.

Avsnitt 13 Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående förskolor

Förbundet **tillstyrker** förslaget om att huvudmän med konfessionell inriktning ska anmäla det till Skolinspektionen.

Förbundet **tillstyrker** med kraft förslaget om att en central myndighet ansvarar för en samlad godkännandeprövning och tillsyn av fristående förskolor, fritidshem och skolor.

Förbundet anser att det är rimligt att en huvudman som avser att ha en konfessionell inriktning också anmäler det. Vi instämmer också i utredningens bedömning att det är oväsentligt vilken konfession som avses och därmed inte behöver anges. En sådan anmälan gör det tydligt både vilka skolor som har en konfessionell inriktning, vilket skulle vara till nytta för den som ska välja skola. Den visar också på att vissa ytterligare inslag kan behöva ingå i Skolinspektionens granskning, såsom frivillighet att delta i de konfessionella inslagen.

När det gäller en samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fritidshem är det en fråga som länge drivits av förbundet och påpekats i ett antal olika yttranden och skrivelser. Även andra utredningar, förutom Skolmyndighetsutredningen, har berört frågan och kommit med liknande förslag. Vi delar helt utredningens beskrivning av problemen och vill påtala nödvändigheten av en ökad kvalitet och likvärdighet när det gäller godkännande och tillsyn av fristående förskolor.

Det finns idag 290 kommuner och fristående förskolor i ca 250 av dessa. Varje kommun ska göra sin egen tolkning och tillämpning av den lagstiftning som ligger till grund för godkännande och tillsyn, inklusive den ägar- och ledningsprövning som nu också ingår i bestämmelserna. Som tidigare påtalats i detta yttrande, måste den myndighetsutövning som sker vid godkännande och tillsyn präglas av rättsäkerhet, förutsägbarhet och likvärdighet. Det är fullständigt omöjligt när 250 myndigheter agerar utifrån egen tolkning. Trots Sveriges Kommuner och Landsting SKR:s arbete med stöd i form av utbildningar och cirkulär, kan konstateras att det inte finns någon likvärdighet mellan kommunerna i bedömningarna. Förbundets medlemmar som driver förskola har i många kontakter med förbundet visat på de problem som kan uppstå vid prövning och tillsyn. Frågan försvåras ytterligare av att det inte är möjligt att överklaga tillsynsbeslut, såvida dessa inte är förenade med vite. Det har lett till att det inte finns någon praxis genom domstolsbeslut, till stöd för kommunernas beslut i tillsynen.

Förbundet anser att frågan är brådskande och att en utredning kring en samlad godkännandeprövning och tillsyn av både fristående förskolor och skolor måste tillsättas skyndsamt. En ytterligare lösning för att under tiden som utredning pågår i frågan är att

möjliggöra överklagande av förelägganden i tillsynen. Det är en rättssäkerhetsfråga för de fristående huvudmännen för framförallt förskola men även skola, men skulle också utgöra ett bättre stöd till kommunerna i sin myndighetsutövning.

Avsnitt 14 Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

Förbundet har inget att invända mot förslagen i denna del.

Avsnitt 15 Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant.

Förbundet **avstyrker med skärpa** alla förslag i avsnittet. Förbundet anser att förslagen strider mot EU-rättsliga ställningstaganden och konventioner som Sverige anslutit sig till, rörande grundläggande rättigheter om religionsfrihet och rätt att uttrycka sin religion. Förslagen kan också innebära diskriminering i de fall sökande med andra konfessionella inriktningar än de i dag befintliga, inte blir godkända. Vidare anser vi att förslagen begränsar rätten till näringsfrihet. Därtill anser vi att förslagen strider mot proportionalitetsprincipen.

Förbundet börjar i den sista synpunkten ovan. En rättslig princip är att nya lagbestämmelser som införs ska grunda sig på att nyttan av bestämmelsen är större än de negativa konsekvenser som uppkommer samt att samhällsnyttan ska vara betydlig, den så kallade proportionalitetsprincipen. Inom förvaltningsrätten är proportionalitetsprincipen en allmän rättsgrundsats som gäller oavsett om den skrivits in i en viss lagtext eller inte. Den är också fastslagen i EU-konventionen för de mänskliga rättigheterna.

Förbundet kan konstatera att utifrån utredningens egen beräkning går idag knappt en (1) procent av alla elever i Sverige i en skola med konfessionell inriktning. Dessa elever och deras vårdnadshavare har alla frivilligt valt att gå i en sådan skola. Utredningen lämnar förslag på etableringsstopp för utvidgning av de befintliga skolorna till årskurser eller program samt för de huvudmän som skulle vilja starta helt ny skola med konfessionell inriktning. Eftersom den föreslagna begränsningen aldrig kan avse antalet elever vid en skola, utan enbart etableringen av nya skolor respektive nya årskurser/program vid befintlig skola, kan antas att antalet elever som berörs skulle bli ungefär det samma även efter ett eventuellt etableringsstopp. Eleverna skulle välja de befintliga skolorna, som därmed kan utöka antalet elever i verksamheten. Däremot skulle det kunna innebära diskriminering och kraftiga inskränkningar i näringsfriheten för de huvudmän som skulle önska starta ny eller utvidga befintlig verksamhet med nya program eller årskurser. Även elever som skulle önska välja en skola med en konfessionell inriktning som idag inte finns riskerar att diskrimineras.

Förbundet anser bestämt att de negativa konsekvenserna därmed med styrka överväger den eventuella nytta som kan komma av förslaget. Förbundet anser därtill att utredningen inte kunnat visa på någon nytta över huvud taget med förslaget, men förstår att utredningen haft att rätta sig efter det direktiv som lämnats rörande införande av ett etableringsstopp. Vår bedömning i detta avseende beror på att de problem som uppstått

hos ett fåtal av huvudmännen med konfessionell inriktning inte skulle lösas med ett etableringsstopp. Det finns idag huvudmän som driver verksamhet utan konfessionell inriktning, men där problem ändå uppstår utifrån huvudmännens sätt att bedriva skola, ibland i samband med uttryck för ledningen av skolans konfessionella uppfattning. Sådana problem löses alltså inte med ett etableringsstopp, inte heller med en huvudmannaförsäkring eller demokrativillkor. Om en skola inte uppfyller de krav på verksamheten som skolförfattningarna anger, måste detta lösas genom en stark och skicklig skolinspektion som kan vidta nödvändiga sanktioner, oavsett vilket av kraven verksamheten strider emot.

I övrigt hänvisar förbundet till precis det som anförs i utredningen, dvs. att förslagen inte i någon form har stöd i de EU-konventioner som Sverige anslutit sig till eller övriga grundläggande rättigheter om religionsfrihet och näringsfrihet. Det är helt orimligt att införa bestämmelser med så omfattande konsekvenser, utan att sådant stöd finns.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
förbundsjurist