



Datum
2020-02-28
Vår referens
Karin Boeryd
Förvaltningsjurist
karin.boeryd@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning GRF-2020-5707

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har gett grundskolenämnden möjlighet att yttra sig över en remiss från Utbildningsdepartementet avseende betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64). Grundskoleförvaltningen ställer sig positiv till flera av utredningens förslag. Grundskoleförvaltningen efterfrågar dock förtydliganden kring definitionen konfessionella inslag samt ifrågasätter förslaget till hur skolavslutningar och högtider kan hållas i gudstjänstlokaler.

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande och skickar det till kommunstyrelsen.

Beslutsunderlag

- Nya regler för skolor med konfessionell inriktning, SOU 2019:64
- G-Tjänsteskrivelse GRNAU 200313 Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning SOU 2019:64
- Förslag till yttrande GRNAU 200313 Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning 2019:64

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2020-03-13

Grundskolenämnden 2020-03-25

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 att uppdra åt en särskild utredare att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet.

Grundskolenämnden har av kommunstyrelsen getts tillfälle att yttra sig om remiss från Utbildningsdepartementet avseende betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).

Det svenska skolväsendet är uppbyggt utifrån att utbildningen som regel ska vara saklig, allsidig och icke-konfessionell. I vilken utsträckning det får förekomma konfessionella inslag avgörs dels av vilken del av verksamheten det handlar om, dels av vem som är huvudman för verksamheten.

När det gäller verksamhetens delar skiljer skollagen på undervisning och utbildning. Med undervisning avses sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, dvs. den verksamhet som typiskt sett pågår under lektionstid. Med utbildning avses den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 § skollagen). Med utbildning avses utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. det som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av begreppet utbildning. Även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning (prop. 2009/10:165 s. 633).

Utbildningen i skolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen). Förbudet mot konfessionella inslag gäller således såväl själva undervisningen som utbildningen i dess helhet. Det får alltså inte förekomma konfessionella inslag, t.ex. bön eller välsignelse inom utbildningen, hos sådana huvudmän. Mot bakgrund av den grundlagsskyddade religionsfriheten finns inget som hindrar att ett barn eller en elev på eget initiativ utövar religion inom verksamheten, t.ex. genom att be en bön i anslutning till en måltid. Även för fristående skolor, förskolor och fritidshem som bedrivs av enskild huvudman gäller att undervisningen ska vara icke-konfessionell. Förbudet mot konfessionella inslag gäller således även undervisningen i sådan verksamhet. Utbildningen i övrigt får däremot ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen) och det ska således vara möjligt, och även tydliggjort, för barn och elever att det är möjligt att avstå från dessa inslag, vilket är upp till huvudmannen att se till. Begreppen konfessionell och icke-konfessionell definieras inte i skollagen.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet och utifrån analysen undersöka behovet av att ändra bestämmelserna i skollagen. Utredningens uppdrag har bl.a. omfattat att

- föreslå dels ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning,
- undersöka om det finns behov av att ställa särskilda krav för att godkännas som

- huvudman för en fristående skola, förskola och fritidshem med konfessionell inriktning, utöver de förslag som lagts av Ägarprövningsutredningen och Vårdsutredningen,
- undersöka om det finns behov av att ändra skollagen för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag, oavsett huvudman och inriktning, vid firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider. Om bedömning görs att så är fallet har uppdraget angett att även analysera hur ett förslag till sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund och
 - lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas.

Grundskoleförvaltningens kommentarer och synpunkter

Nedan följer grundskoleförvaltningens kommentarer och synpunkter på utredningens förslag utifrån betänkandets avsnitt. Endast de avsnitt som berör grundskolenämndens ansvarsområden och där grundskoleförvaltningen har synpunkter eller kommentarer behandlas.

Grundskoleförvaltningen har valt att inte yttra sig över avsnitt 15 (Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant) då bedömning görs att det huvudsakligen berör politiska frågor.

11 Förslag på definitioner

11.3.2 Begreppen utbildning och undervisning bör behållas i skolförfattningarna

Utredningen bedömer att begreppen utbildning och undervisning är väletablerade inom skolväsendet och bör behållas i skolförfattningarna. Definitionerna av begreppen bör dock justeras så skillnaden dem emellan blir tydligare. Utredningen har övervägt om ett utbyte av något av, eller båda, orden utbildning respektive undervisning skulle underlätta åtskillnaden mellan de olika företeelserna. Som exempel anges ordet undervisning kunna ersättas med lärande eller ordet utbildning ersättas med utbildningsverksamhet. Enligt utredningens mening är det att föredra att begreppen utbildning och undervisning behålls men att definitionerna av begreppen i skollagen förtydligas.

Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning att begreppen bör behållas, men förtydligas.

11.3.3 Ändrad definition av undervisning

Utredningen föreslår att undervisning ska definieras som processer som leds av lärare eller förskollärare enligt mål som anges i skollagen och andra författningar och som ska leda till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Det framhålls att de föreslagna ändringarna endast avser att förtydliga begreppet undervisning, inte att ändra dess innebörd i sak.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker utredningens förslag. Grundskoleförvaltningen anser att det är positivt att det tydliggörs att undervisningsprocesserna styrs av skolförfattningarna.

11.3.4 Ändrad definition av utbildning

Utredningen föreslår att utbildning ska definieras som verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning. Utredningen anger att definitionen bör förtydligas så att det blir tydligare att undervisning är ett av flera moment som ingår i den helhet som benämns utbildning. Ett sätt att göra detta vore att direkt i definitionen ange ett antal av ovan nämnda moment som utgör delar av undervisning. Utredningen bedömer dock att en sådan reglering aldrig kan bli helt uttömmande och skulle också skilja sig alltför mycket från hur övriga definitioner i paragrafen utformats.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker utredningens förslag, men anser att definitionen hade blivit tydligare om det i paragrafen hade angetts att undervisning är ett av flera moment som ingår i begreppet utbildning.

11.4.2 Vilka begrepp behöver definieras?

Utredningen bedömer att det i skollagen bör införas definitioner av begreppen konfessionella inslag, konfessionell inriktning och icke-konfessionell inriktning. Utredningen föreslår att de nya definitionerna ska placeras tillsammans med övriga centrala definitioner i 1 kap. 3 § skollagen. I utredningen diskuteras även andra förslag så som att definitionerna skulle kunna placeras i en egen paragraf i anslutning till paragraferna där begreppen förekommer, dvs. 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen eller att begreppen definieras i respektive paragraf där de används. Utredningen bedömer dock att en placering i 1 kap. 3 § skollagen är mest ändamålsenlig då det handlar om definitioner av stor principiell betydelse för hur skollagsreglerad verksamhet kategoriseras.

Grundskoleförvaltningen delar utredningens bedömning vad gäller att definitioner av begreppen bör införas i skollagen. Grundskoleförvaltningen anser dock att definitioner i 1 kap. 3 § skollagen bör begränsas till begrepp som förekommer på flera ställen i skollagen och hade föredragit att definitionerna placerades i eller i anslutning till 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen.

11.4.3 Definition av konfessionella inslag

Utredningen föreslår att konfessionella inslag ska definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Enligt utredningens mening bör konfessionella inslag definieras på ett sätt som knyter an till ett mer aktivt utövande av religion. Begreppet konfessionella inslag bör därför omfatta bekännande eller förkunnande moment, såsom trosbekännelse, bön eller predikan, som tillhör en viss religion. Denna syn på konfessionella inslag ligger nära den tolkning av artikel 9 EKMR som innebär att endast handlingar som har ett direkt samband med en religion omfattas av religionsfriheten.

Grundskoleförvaltningen anser att det genom ett införande av en definition till viss del blir tydligare vad lagstiftaren avser med konfessionella inslag. Grundskoleförvaltningen ser dock att föreslagen definition ändå kan komma att ge upphov till gränsdragningsproblematik då vad som

är bekännande och förkunnande inslag är subjektivt. Dessa gränsdragningsvårigheter kan komma att uppstå t.ex. vid skolavslutningar som hålls i gudstjänstlokaler, se resonemang kring avsnitt 14.4.1, 14.4.2 och 14.5.

11.4.6 Definition av icke-konfessionell inriktning

Utredningen föreslår att icke-konfessionell inriktning ska definieras som verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. I utredningen anges att det bör betonas att det faktum att utbildningen har en ickekongfessionell inriktning inte på något sätt hindrar att den innehåller undervisning som berör konfessionella frågor eller uttryck. Det är en sak att lära sig fakta om en religion men en helt annan sak att utöva den. Att undervisningen ska vara icke-konfessionell hindrar inte att elever i ämnet religionskunskap får studera ett stycke ur Koranen när undervisningen handlar om islam eller ett avsnitt ur Bibeln när kristendomen avhandlas. Det är inte heller ett konfessionellt inslag om eleverna som sångövning inom ramen för en i övrigt allsidig musikundervisning vid en skola med icke-konfessionell inriktning sjunger en psalm. Båda dessa moment ska istället ses som sätt att ge undervisningen ett pluralistiskt och allsidigt innehåll.

Grundskoleförvaltningen tillstyrker utredningens förslag.

12 Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

12.5.1 Den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden ska även prövas med utgångspunkt i demokrativillkor

12.5.2 Demokrativillkor

12.6.1 Huvudmannaförsäkringen

12.7.2 Stödmaterial om ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkringen

13 Förslag om anmälningskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående förskolor

13.2 En samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem

Utredningen föreslår att den ägar- och ledningsprövning som görs inför godkännande av enskilda som i egenskap av huvudmän vill bedriva verksamhet inom skolväsendet ska kompletteras när det gäller prövningen av om den enskilde är lämplig att bedriva verksamheten. Kompletteringen innebär att den enskildes lämplighet även ska prövas i förhållande till vissa i skollagen angivna demokrativillkor. Ett införande av sådana demokrativillkor skulle enligt utredningen innebära att en presumtiv huvudman prövas dels enligt nuvarande bestämmelser i 2 kap. 5 § skollagen, dels enligt de föreslagna konkreta demokrativillkoren. Det blir alltså fråga om en tvåstegsprövning där den sökande måste klara av båda stegen för att i slutänden kunna bli godkänd som huvudman.

Vidare föreslår utredningen att fysiska personer som önskar bli godkända som huvudmän för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen ska vid sin ansökan om godkännande lämna en huvudmannaförsäkringen. Genom en huvudmannaförsäkringen intygar den undertecknande att han

eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som gäller för verksamheten.

Utredningen bedömer också att regeringen bör överväga att ge en skolmyndighet i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för kommunerna vad gäller ägar- och ledningsprövning i förhållande till demokrativillkor samt huvudmannaförsäkran. Utredningen anser även att det bör övervägas om uppgiften att godkänna enskilda som huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet, samt uppgiften att utöva tillsyn över dessa verksamheter, ska samlas hos en central myndighet.

Kommunen utövar enligt skollagen tillsyn över fristående fritidshem som inte tillhör en fristående skolenhet. I Malmö kommun finns i dagsläget inte några sådana fritidshem. Grundskoleförvaltningen bedömer att utredningens förslag innebär nya arbetsuppgifter för kommuner genom de nya kriterier och villkor som ska beaktas vid bedömning av fristående huvudmäns ansökningar. Det behöver även tas fram nya rutiner för genomförande och uppföljning. Grundskoleförvaltningen anser även att de angivna demokrativillkoren hade varit svårtillämpade och menar att ett sådant stödmaterial som utredningen lägger förslag om att en skolmyndighet ska ta fram hade varit nödvändigt. Grundskoleförvaltningen ser positivt på att uppgiften att godkänna enskilda som huvudmän samlas hos en central myndighet.

14 Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

14.4.1 Avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

14.4.2 Särskilda överväganden vid aktiviteter i gudstjänstlokaler

14.5 Sammanfattande slutsats

Utredningen föreslår att alla skolor, förskolor och fritidshem ska få förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler. När skolor, förskolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning firar avslutningar eller uppmärksammar traditionella högtider i gudstjänstlokaler ska konfessionella inslag inte få förekomma. Närvaro vid sådana aktiviteter i lokaler som används för gudstjänster ska vara frivillig för barn och elever.

Vidare anger utredningen att traditionella högtider liksom i dag ska kunna uppmärksammas inom utbildningen oberoende av om skolan, förskolan eller fritidshemmet har en konfessionell inriktning eller inte, och i skolor med såväl offentlig som enskild huvudman. Det kan t.ex. handla om advent, påsk, eid al-fitr eller chanukka. Att barn och elever får kunskap om sådana högtider är en del av det uppdrag som åligger skolor, förskolor och fritidshem genom läroplanerna. Detta firande kan ske såväl i lokaler som används för gudstjänster som i andra lokaler. Centralt är att samlingarna utformas i överensstämmelse med skollagens värdegrund. Utredningen har kunnat konstatera, bl.a. i samtal med utredningens referensgrupp, att det inte alltid är oproblematiskt för barn och elever att vistas i gudstjänstlokaler, också när det inte förekommer förkunnande eller bekännande inslag. Detta eftersom ett besök i en gudstjänstlokal kan vara oförenligt med barnets eller elevens egen religion eller övertygelse. Det bör därför inte uppställas något absolut

närvarokrav vid aktiviteter som anordnas i gudstjänstlokaler. Ett sådant krav skulle kunna strida mot religionsfriheten i RF, EKMR, barnkonventionen och andra internationella åtaganden. Deltagande i aktiviteter inom utbildningen som äger rum i gudstjänstlokaler måste därför vara frivilligt för barn och elever. När traditionella högtider uppmärksammas inom ramen för utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning är det centralt att det sker på ett sätt som alla barn och elever kan delta i, oberoende av föräldrarnas, barnets eller elevens egen konfession.

I en sammanfattande slutsats anger utredningen bl.a. att bedömning görs att det genom de förslag som utredningen lämnat inte finns ett behov av att i skollagen införa ett undantag från förbudet mot konfessionella inslag för att möjliggöra firandet av skolavslutningar i gudstjänstlokaler respektive firandet av traditionella högtider oavsett skolhuvudman.

Utifrån utredningens definition av konfessionella inslag och bedömning att skolavslutningar kan hållas i gudstjänstlokaler under förutsättning att konfessionella inslag inte förekommer borde alla elever kunna delta vid sådana aktiviteter (för grundskoleförvaltningens inställning till definitionen, se rubrik 11.4.3). Det anges även i utredningen att det är viktigt att skolan anordnar denna typ av tillfällen så att **alla** kan delta. Grundskoleförvaltningen bedömer därför att det är problematiskt att utredningen samtidigt anför att elever måste ges möjlighet att kunna avstå från att delta. Grundskoleförvaltningen är således av uppfattningen att dessa tvetydigheter bör utredas ytterligare och att lagstiftaren tydligare bör ta ställning till om skolavslutningar eller uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler är moment inom utbildningen som alla elever bedöms kunna delta i. Om så är fallet bör möjligheten att avstå från deltagande inte vara nödvändig.

Att elever som inte önskar delta vid aktiviteter som skolan väljer att hålla i gudstjänstlokaler ska erbjudas ett annat alternativ innebär även merarbete för skolorna vad gäller t.ex. tillsyn. En sådan lösning skulle även kunna innebära att elever som inte deltar känner sig exkluderade.

17 Konsekvenser av förslagen

17.3.3 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningen bedömer sammantaget att de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå för kommunerna med anledning av utredningens förslag är måttliga och att kommunerna till viss del bör kunna hantera de förändringar och skärpningar som görs i fråga om definitioner samt ägar- och ledningsprövning inom befintliga medel.

Eftersom grundskolenämnden i dagsläget inte utövar tillsyn över några fritidshem bedömer grundskoleförvaltningen det svårt att ta ställning till vilka ekonomiska konsekvenser utredningens förslag får.

Ansvariga

Laila Herner Enhetschef
Anette Enhav Avdelningschef
Anders Malmquist Förvaltningschef