



Datum
2020-04-16
Vår referens
Lotta Fröding
Utvecklingssekreterare
lotta.froding@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning, SOU 2019:64 STK-2020-315

Sammanfattning

Som ett resultat av januariöverenskommelsen tillsattes en utredning som har haft i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet och utifrån den analysen undersöka behovet av att ändra bestämmelserna i skollagen om konfessionella inslag i utbildningen. Utredningens förslag i korthet:

- Skyldighet för berörda friskolor och fristående förskolor att anmäla konfessionell inriktning – idag är det frivilligt.
- Skärpta bestämmelser om att barnens och elevernas deltagande i konfessionella inslag i utbildningen ska vara frivilliga.
- Ett förtydligande i skollagen om att skolor kan ha skolavslutning i kyrkan eller annan gudstjänstlokal, om bön och andra konfessionella inslag inte förekommer. Närvaron ska vara frivillig.
- Etableringsstopp för nya konfessionella friskolor. Utredningen sätter frågetecken för om stoppet kan förenas med grundläggande rättigheter som religions- och näringsfrihet.
- Ägarprövning av alla fristående skolhuvudmän utökas med ett demokrativillkor. Följs inte villkoren kan tillståndet dras in. Ett demokrativillkor har tidigare föreslagits för föreningar och organisationer som tar emot statliga bidrag.
- Demokrativillkoret ska också gälla för fristående förskolor. Det bör övervägas om ansvaret för att godkänna och granska fristående förskolor ska föras över från kommunerna till central myndighet.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022 och kan då först tillämpas, i fråga om godkännande av huvudman för utbildning, tidigast till start höstterminen 2023.

Förskolenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har yttrat sig och ställer sig positiva till flera av utredningens förslag men har synpunkter och önskar förtydliganden på en del förslag.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning, SOU 2019:64
- Nya regler för skolor med konfessionell inriktning, SOU 2019:64
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 200427 Remiss från Utbildningsdepartementet - Nya regler för skolor med konfessionell inriktning
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 200320 § 36 med Reservation (M+C)
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 200325 § 42 med Särskilt yttrande (SD)
- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 200325 § 31 med Särskilt yttrande (MP), (M) och (V)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-04-27

Kommunstyrelsen 2020-05-06

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Ärendet

Som ett resultat av januariöverenskommelsen tillsattes en utredning med uppdraget att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet (dir. 2018:15) och utifrån denna analys, undersöka behovet av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen. Utredningen föreslår hur ett etableringsstopp kan införas i skollagen och att det i sin tur medför att redan etablerade skolor inte kan expandera. Även andra ändringar i skollagen föreslås som ska förtydliga hur och när konfessionella inslag får finnas i skolan.

Enligt skollagen ska all utbildning i kommunala skolor vara icke-konfessionell. Konfessionella inslag får förekomma i utbildningen, men inte i undervisningen, på fristående skolor och förskolor och deltagandet ska vara frivilligt. Utredningen föreslår att gränsdragningen mellan begreppen utbildning och undervisning förtydligas.

Enligt Skolverkets skolenhetsregister går det runt 9 400 elever på en konfessionell grundskola detta läsår. Det motsvarar knappt en procent av grundskolans elever. I registret finns 72 skolor noterade som konfessionella. Majoriteten av dessa skolor är kristna. Ett tiotal muslimska och en är judisk. Idag är det dock frivilligt att registrera sin verksamhet. Utredningen föreslår att huvudmannen måste anmäla till tillsynsmyndighet om de ska ha en konfessionell inriktning samt att behovet av en central tillsynsmyndighet för förskolor och skolor med sådan inriktning ska utredas.

Remissinstansernas yttrande

Nämnderna har i huvudsak yttrat sig över de avsnitt som berör deras ansvarsområde.

Förskolenämnden

Nämnden ställer sig positiv till flera förslag i utredningen men önskar framföra ett antal synpunkter och kommentarer. Bland annat anser nämnden att det, för att säkra alla barns rätt till en likvärdig förskola som utgår från barnens behov och förmåga utifrån ålder, bör utredas om undervisningen i förskolan ska pågå under hela verksamhetens öppettid samt om undervisningens omfattning bör anpassas efter barns ålder. Nämnden anser vidare att förslaget avseende att den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden även ska prövas med utgångspunkt i demokrativillkor, och en därtill kopplad huvudmannaförsäkran, kan vara problematisk utifrån rättsliga och praktiska perspektiv. Det finns anledning att utreda förutsättningarna för att en central myndighet tar över ansvaret för godkännande och tillsyn av fristående förskolor.

Vad avser etableringsstopp avseende fristående skolor med konfessionell inriktning noteras att förslaget inte omfattar förskolor eller enskild pedagogisk omsorg. Det bör övervägas om det finns skäl att se över regleringen i samtliga delar även avseende enskild pedagogisk omsorg.

Mer specifika synpunkter sammanställs i förslag till yttrande.

(MP) har lämnat särskilt yttrande.

(M) har lämnat särskilt yttrande.

(V) har lämnat särskilt yttrande.

Grundskolenämnden

Nämnden ställer sig positiv till flera av utredningens förslag, däribland att införa ett etableringsstopp för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning inom bland annat förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Nämnden efterfrågar förtydliganden kring definitionen konfessionella inslag samt ifrågasätter förslaget till hur skolavslutningar och högtider kan hållas i gudstjänstlokaler.

(SD) har lämnat särskilt yttrande.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Sammantaget är nämnden positiv till syftet med de förslag som redovisas i utredningen och ställer sig bakom dessa. Dock kvarstår en del frågetecken kring enstaka förslag och dess effekter. Synpunkter och kommentarer om definitioner, begrepp och etableringsstopp sammanställs i förslag till yttrande.

(M) och (C) har lämnat gemensam reservation.

Förtydligande av förslagen

Förslag på definitioner

Begreppen utbildning och undervisning bör behållas i skolförfattningarna

Begreppen utbildning och undervisning bedöms vara väletablerade inom skolväsendet och bör

behållas i skolförfattningarna. Definitionerna av begreppen bör dock justeras så skillnaden dem emellan blir tydligare. Definitionerna av utbildning och undervisning ska även i fortsättningen vara placerade i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

- utredningen föreslår:

- Undervisning föreslås 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.
- Utbildning föreslås definieras som verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning.
- Konfessionella inslag föreslås definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Inom en verksamhet med konfessionell inriktning ska deltagandet i konfessionella inslag som tidigare alltid vara frivilligt. Huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagandet i sådana inslag är frivilligt. Detta ska regleras i en ny paragraf i 1 kap. skollagen (2010:800).
- Inom fristående förskolor med konfessionell inriktning föreslås att konfessionella inslag endast få förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om. Sådan information ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna. En bestämmelse om detta ska föras in i 1 kap. skollagen (2010:800).
- Konfessionell inriktning föreslås definieras som verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.
- Icke-konfessionell inriktning ska definieras som verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.

Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

Det är inte lämpligt att införa särskilda krav enbart för huvudmän för fristående verksamheter med konfessionell inriktning

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att införa särskilda krav som enbart ska uppställas vid ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän för fristående verksamheter med konfessionell inriktning. En sådan lösning skulle innebära ett avsteg från den princip om lika villkor för huvudmän som sedan lång tid gäller inom skolväsendet och skulle även kunna betraktas som otillåten diskriminering enligt såväl nationell rätt som internationella åtaganden.

Grundläggande demokratiska principer bör lyftas fram vid ägar- och ledningsprövning

Nuvarande bestämmelser om ägar- och ledningsprövning av enskilda som vill bli godkända som huvudmän enligt skollagen bör kompletteras med en prövning av enskilda som fokuserar på vissa centrala demokratiska principer. Denna prövning bedöms vara en fördjupning av den prövning som enligt nuvarande bestämmelser redan ska ske mot de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen (2010:800).

Den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden ska

även prövas med utgångspunkt i demokrativillkor

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 (2010:800) angivna demokrativillkor.

Demokrativillkor

Utredningen gör bedömningen att demokrativillkor för skollagsreglerad verksamhet bör utformas så att de skyddar grundläggande principer i ett demokratiskt samhälle som är av särskild vikt inom verksamheten.

Utredningen föreslår därmed att en enskild inte får 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 (2010:800) 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 uppmana till sådana ageranden som
7. anges i 1–5.

Hur demokrativillkor ska beaktas vid tillsyn och återkallelse av godkännande

Utredningen föreslår att Skolinspektionen och kommunerna ska utöva tillsyn över att enskilda som godkänts av respektive myndighet fortlöpande uppfyller demokrativillkoren. Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska få återkallas om den enskilde inte längre uppfyller ett demokrativillkor. Ett tillstånd ska även få återkallas om den enskilde inte i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Förslaget innebär ändringar i 26 kap. 3, 4 och 14 §§ skollagen (2010:800).

Huvudmannaförsäkran

Utredningen föreslår att fysiska personer som önskar bli godkända som huvudmän för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen ska vid sin ansökan om godkännande lämna en huvudmannaförsäkran. Genom en huvudmannaförsäkran 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. En huvudmannaförsäkran ska dokumenteras. Om den sökande är en juridisk person ska en huvudmannaförsäkran lämnas av samtliga fysiska personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen. När nya fysiska personer träder in i personkretsen ska även dessa lämna en huvudmannaförsäkran inom den tid som anges i 2 kap. 5 b § skollagen. Om huvudmannaförsäkran inte lämnas ska det utgöra hinder för godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om huvudmannaförsäkran.

Nya bestämmelser av denna innebörd ska föras in i 2 kap. skollagen (2010:800). En hänvisning till bestämmelserna om huvudmannaförsäkran ska föras in i 2 kap. 5 § skollagen.

Huvudmannaförsäkran och kompletterad ägar- och ledningsprövning ger utökade möjligheter för tillsyn

Utredningen gör bedömningen att den kompletterade ägar- och ledningsprövningen, huvudmannaförsäkran och det utvidgade tillsynsområdet ger tillsynsmyndigheten utökade möjligheter att utöva tillsyn över fristående skolor, förskolor eller fritidshem när det gäller frågor med anknytning till värdegrund och demokratiuppdrag.

Stödmaterial om ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran

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. I detta arbete bör myndigheten samråda med andra relevanta myndigheter.

Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående förskolor

En anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning

Utredningen gör bedömningen att det bör införas en skyldighet för huvudmän för skollagsreglerad verksamhet att anmäla en konfessionell inriktning. En motsvarande skyldighet bör införas för enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän för sådan verksamhet. Anmälningsskyldigheten bör endast avse *att* verksamheten har konfessionell inriktning, inte *vilken* konfession det gäller.

Därmed föreslås att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 2 kap. skollagen (2010:800). Utbildningen i övrigt, dvs. vid sidan av undervisningen, vid fristående förskola, fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola ska endast få ha en konfessionell inriktning om huvudmannen för verksamheten har anmält en sådan inriktning till tillsynsmyndigheten. En huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla till tillsynsmyndigheten om verksamheten inte längre ska ha en sådan inriktning. Detta ska anges i 1 kap. 7 § skollagen.

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

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.

Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

Avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

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. Nya bestämmelser om detta ska införas i 1 kap. skollagen (2010:800).

Särskilda överväganden vid aktiviteter i gudstjänstlokaler

Utredningen bedömer att om skolor, förskolor eller fritidshem med icke-konfessionell inriktning förlägger firandet av avslutningar eller traditionella högtider till gudstjänstlokaler bör detta firande inte förläggas till lokaler där trossamfundet kräver att besökare vid dessa tillfällen utför handlingar av beaktelsekaraktär eller segregerar besökare efter kön. Det ankommer på rektor att planera firandet av skolavslutningar och andra högtider på ett sådant sätt att alla barn och elever kan delta med beaktande av barnrättsperspektivets krav på inkludering. Barn och elever som inte önskar delta bör så långt som möjligt erbjudas ett likvärdigt alternativ.

Verksamheter med konfessionell inriktning

Eftersom det i skolor, förskolor och fritidshem som har en konfessionell inriktning får förekomma konfessionella inslag, får dessa inslag också förekomma vid avslutningar och när sådana verksamheter uppmärksammar traditionella högtider. Bestämmelsen om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt för barn och elever gäller även i dessa sammanhang.

Upplysning om frivillighet

Barns och elevers negativa religionsfrihet ska respekteras oavsett skolform.

Därmed föreslås en upplysningsbestämmelse om att deltagande i konfessionella inslag respektive närvaro i gudstjänstlokaler vid firande av skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider är frivillig för barn och elever ska föras in i 7 kap. 17 § skollagen (2010:800).

Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant

Vad innebär ett etableringsstopp

Utredningen bedömer att ett etableringsstopp bör innebära att det efter ett visst datum inte ska lämnas godkännande till enskilda huvudmän som vill bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Befintliga fristående skolor och fritidshem som inte har anmält en konfessionell inriktning bör ges möjlighet att anmäla detta till tillsynsmyndigheten före samma datum.

Ett etableringsstopp bör också innebära att befintliga verksamheter med konfessionell inriktning efter samma datum inte ska kunna godkännas som huvudman för ytterligare verksamheter med konfessionell inriktning, t.ex. för nyetablering av verksamhet på annan ort, om nyetableringen inte inryms inom befintligt godkännande.

Verksamheter som bör omfattas av ett etableringsstopp

Bedömningen är att etableringsstoppet bör omfatta enskilt bedriven förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Även enskilt bedrivna fritidshem bör omfattas.

Ett etableringsstopp ska införas för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola

Utredningen föreslår att godkännande ska inte få lämnas till enskilda som avser att bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en konfessionell inriktning. Detsamma ska gälla om det annars finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha en sådan inriktning. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 2 kap. skollagen.

Befintliga verksamheter

En enskild som har godkänts som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola föreslås få bedriva sin verksamhet med konfessionell inriktning även efter det att bestämmelserna om etableringsstopp har trätt i kraft. Detta får dock endast ske under förutsättning att huvudmannen före den 1 juli 2023

1. har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning, och
2. faktiskt har påbörjat verksamheten och i den tagit emot elever för utbildning.

Det bör inte införas några regler som möjliggör för befintliga fristående verksamheter med konfessionell inriktning att utöka sin verksamhet utöver vad som följer av det godkännande som gäller för verksamheten.

Utredningens bedömning gällande:

Diskriminering - Ett etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning riskerar att utgöra diskriminering enligt bl.a. artikel 14 Europakonventionen i kombination med artikel 9 samma konvention och konventionens första tilläggsprotokolls artikel 2. Ett etableringsstopp riskerar vidare att utgöra diskriminering enligt 1 kap. 4 § och 2 kap. 10 § diskrimineringslagen (2008:567). Avgörande är bl.a. vilka skäl som läggs till grund för åtskillnad i behandling och om det är fråga om jämförbara situationer.

Näringsfrihet - Ett etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning riskerar att utgöra en otillåten begränsning av den näringsfrihet som följer av 2 kap. 17 § RF och artikel 16 i rättighetsstadgan, särskilt avseende rätten att bestämma inriktning på verksamheten.

Föreningsfrihet - Etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning riskerar inte att utgöra en begränsning av föreningsfriheten i 2 kap. 1 § femte punkten RF eller enligt internationella åtaganden.

Religionsfrihet - Ett etableringsstopp mot fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning riskerar inte att strida mot religionsfriheten enligt 2 kap. 1 § 6 RF, artikel 9 EKMR och artikel 14 barnkonventionen m.fl., om det säkerställs att barn och elever ges utrymme att utöva sin religionsfrihet inom ramen för den obligatoriska skolgången.

Respekt för religiös övertygelse - Ett etableringsstopp riskerar att strida mot TP1 artikel 2 EKMR. Det går dock inte att med säkerhet fastslå om ett etableringsstopp är förenligt med TP1 artikel 2 EKMR med mindre än att frågan prövas av Europadomstolen.

Rätt till utbildning och etablering av undervisningsanstalter - Ett etableringsstopp riskerar att strida mot EU-rätten sedd i ljuset av TP1 artikel 2 i EKMR. Ett sådant stopp framstår även som problematiskt i förhållande till artikel 29.2 barnkonventionen. Det går dock inte att med säkerhet fastslå om ett etableringsstopp är förenligt med EU-rätten med mindre än att frågan prövas av EU-domstolen.

Befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning - Etableringsstoppet innebär inga omedelbara konsekvenser för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, eftersom dessa kan fortsätta sin verksamhet enligt gällande godkännanden. På längre sikt innebär etableringsstoppet dock konsekvenser för befintliga

fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning eftersom nya godkännanden inte kan lämnas till dessa, t.ex. i fråga om utvidgning av verksamheten, med bibehållen konfessionell inriktning.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna om etableringsstopp i 2 kap. 5 e § andra stycket skollagen (2010:800) ska tillämpas första gången i fråga om godkännande av huvudmän för utbildning som ska starta tidigast höstterminen 2023.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret och remissinstanserna ställer sig i huvudsak positiv till de förslag som presenteras i betänkandet. I förslag till yttrande lämnas samtliga remissinstansers synpunkter och kommentarer.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör