



ENHET
Enheten för Vård, Utbildning och
Arbetsmarknadspolitik

HANDLÄGGARE
Mattias Samuelsson

DATUM
2020-04-29

ERT DATUM
2020-05-11

DIARIENUMMER
20200045

ER REFERENS
U2020/00060/S

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

LO har fått möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande och vill lämna följande synpunkter och kommentarer.

LOs principiella ståndpunkt

Skolväsendet spelar en viktig roll, såväl för enskilda individer som för samhället i stort. Skolan är inte bara en plats för barnen att tillägna sig kunskaper och färdigheter utan den ska också förmedla värden om människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor. Det är fastslaget i skollagen.

Frågan om konfessionella friskolor inom det svenska skolväsendet har länge varit omdebatterad och inte sällan har debatten getts näring när det medialt har uppmärksammats att en konfessionell friskola inte har följt just de ovan nämnda värden och demokratiska principer som skolväsendet bygger på.

LO anser att den centrala frågan handlar om vems fri- och rättigheter som ska värnas och vad skolan ska vara och som mynnar ut i den principiella frågan: ska barn vara en del av föräldrarnas religion även på skoltid eller inte?

LO anser inte att skolan ska vara en förlängning av hemmet. Snarare tvärt om. Skolan ska vara något annat än hemmet. Skolan ska inte bara vara kunskapsförmedlande utan även en plats där vyer och perspektiv vidgas, där olika åsikter lyfts fram och prövas istället för befästs. Skolan ska vara en arena där möten sker med barn från en annan bakgrund än den egna och som bidrar till ökad förståelse för andra människor i samhället. Ett eget rum där barn under skoltid ges utrymme att själv och tillsammans med andra utvecklas utifrån andra förväntningar och villkor än enbart de som finns i hemmet.

Utifrån de grundläggande demokratiska principer skolan ska förmedla och den principiella ståndpunkten om vad skolan ska vara anser LO att både

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

undervisning och utbildningen i skolor inom det svenska skolväsendet oavsett huvudman ska vara fria från konfessionella inslag. Skolan ska inte vara en plats för organiserad religionsutövning utan en bildningsinstitution där bland annat objektiv, saklig och pluralistisk utformad religionsundervisning ska bedrivas.

LOs synpunkter på utredningens förslag

Förslag om etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning
LO tillstyrker utredningens förslag att det ska införas ett etableringsstopp för nya skolor med konfessionell inriktning. Förslaget omfattar inte förskolan, men utredningen menar att den skolformen kan inkluderas i förslaget med mindre justeringar. LO instämmer i den bedömningen. Och det vore märkligt om inte även förskolan omfattades av etableringsstoppet. För förskolan regleras precis som övriga skolformer inom skolväsendet av skollagen och ska verka utifrån samma demokratiska värderingar. Det är även angivet i läroplanen för förskolan att verksamheten ska spegla de värden och rättigheter som uttrycks i FNs barnkonvention om barnets rättigheter. LO anser således att det föreslagna etableringsstoppet ska gälla alla skollagsreglerade verksamheter.

Samtidigt bedömer utredningen att ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning troligtvis kommer anses som diskriminering enligt bland annat artikel 14 i Europakonventionen. Det är en rimlig bedömning, inte minst i ljuset av att redan befintliga skolor med konfessionell inriktning med det förslaget ska få fortsätta sin verksamhet.

I debatten om konfessionella friskolors vara eller inte vara hänvisas inte sällan till Europakonventionens första tilläggsprotokoll, artikel 2. Där anges det att ingen får förvägras utbildning och staten ska respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelser. Formuleringarna i artikel 2 tas som intäkt att det finns en fastslagen rättighet att få etablera skolor med konfessionell inriktning.

Den uppfattningen överensstämmer dock inte med hur Europadomstolen har tolkat artikel 2. Enligt domstolen medger artikel 2 en rätt att etablera privata skolor men det sägs inget om att det också innebär en rätt att etablera skolor med en viss inriktning. (Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, punkt 50.) Artikel 2 ska enligt domstolens mening ses som en skyldighet för staten att tillhandahålla utbildning, som till innehållet ska vara saklig och pluralistisk, vilket anses vara nödvändigt för att säkerställa ett demokratiskt samhälle i enlighet med Europakonventionen. Utbildningen får alltså inte ha en tyngdpunkt mot en specifik konfessionell inriktning utan ska ha ett pluralistiskt innehåll så att barn inte ska utsättas för indoktrinering i strid med föräldrars religiösa övertygelser. Och enligt Europadomstolen gäller

det såväl offentliga som privata skolor. (Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, punkt 50, CostelloRoberts mot Förenade konungariket, punkt 27).

Artikel 2 innebär alltså inte att staten har en skyldighet att tillhandahålla en utbildning som står i överensstämmelse med föräldrarnas specifika religiösa övertygelse, ej heller en rätt att etablera skolor med viss konfessionell inriktning. Dock innebär artikel 2, som nämnts ovan, en rätt att etablera privata skolor. Men rätten är inte obegränsad. Av förarbetena framgår det att etableringsrätten för privata skolor är villkorad till att de följer nationell lagstiftning, och det gäller oavsett om de finansieras av offentliga medel eller inte. (Council of Europe, Preparatory work on Article 2 of the Protocol to the Convention, s. 149, 160 och 201).

Europadomstolens praxis visar också att medlemsstaterna har ett betydande nationellt handlingsutrymme för att avgöra hur skolväsendet i stort ska organiseras för att uppfylla kraven i Europakonventionen, både till undervisningens *och* utbildningens innehåll. Staten har alltså rätt att ställa krav på utbildningen och undervisningen i fristående skolor.

Med tanke på att utredningens förslag om etableringstopp sannolikt står på svag juridisk grund så anser LO att det troligtvis vore en mer framkomlig väg att föreslå att staten ska ställa krav på att både undervisning och utbildning i samtliga skolor inom skolväsendet ska vara fria konfessionella inslag. Eftersom förslaget skulle omfatta alla fristående skolor är förslaget också förenligt med icke-diskrimineringsprincipen. Europadomstolen har också i ett flertal fall där barnets rätt till utbildning kommit i konflikt med föräldrarnas religiösa övertygelse slagit fast att föräldrarna inte är berövade möjligheten att själva upplysa och ledsaga sina barn enligt deras trosuppfattning. (Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, punkt 54, Köse m.fl. mot Turkiet, Lautsi m.fl. mot Italien, punkt 75). Förslaget skulle samtidigt inte heller hindra att en skola anordnar konfessionell undervisning efter skoltid, det vill säga utanför utbildningens ram. Förslaget rimmar också med europadomstolens uppfattning att varje stats nationella handlingsutrymme måste ses mot bakgrund av statens relation till religion i det egna landet. (Dogru mot Frankrike (ansökan nr27058/05), Europadomstolen den 4 december 2008). Sverige är genom statskyrkans avskaffande ett sekulärt land och LOs uppfattning är att det också bör kännetecknas i det svenska skolväsendet, det vill säga att undervisningen och utbildningen ska vara fria från konfessionella inslag. LO anser att det här förslaget bör beaktas i den vidare beredningen.

LO tillstyrker förslaget att det ska införas en anmälningskyldighet för huvudmän inom skollagsreglerad verksamhet att anmäla konfessionell inriktning, såväl för befintliga konfessionella skolor och vid nya ansökningar. Det här förslaget är minst sagt välkommet ur ett tillsynshänseende, särskilt med tanke på att det också framkommit under

utredningens arbete att en del fristående förskolor har varit ovilliga att uppge att de har en konfessionell inriktning. Att en skola har en konfessionell inriktning är högst väsentlig information för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utföra en tillsyn av regelefterlevnaden gällande de företeelser som är kopplade till en skola med konfessionell inriktning. Det är också relevant för regeringens uppföljning och även för forskningen.

Utredningen gör bedömningen att det bör övervägas om godkännande av enskilda huvudmän för fristående skolor och tillsyn av dem ska samlas hos en central myndighet. LO anser att det är en fråga som bör utredas enskilt. Dock vill organisationen betona att eventuella etableringar av fristående förskolor ska prövas i ett sammanhang där kommunens egna förskoleorganisationen ingår. För kommuner har ett lagstadgat helhetsansvar för förskolan. Därför anser LO att kommuner bör ha ett betydande inflytande över beslut för etableringar av förskolor och det bör vara en central ingång vid en eventuell utredning.

Utredningens förslag på definitioner

LO tillstyrker de förslag på definitioner som ska anges i skollagen gällande icke-konfessionella verksamheter respektive fristående verksamheter med konfessionell inriktning och för begreppen *undervisning* och *utbildning*. De föreslagna definitionerna förtydligar innebörden av vad som anses vara en icke-konfessionell och konfessionell skola. Definitionerna förtydligar också gränsdragningen mellan undervisning och utbildning och fortsatt fastlår att allt som innefattar undervisning inom skollagsreglerad verksamhet ska utföras av lärare och förskollärare enligt skollagens mening.

LO tillstyrker även utredningens förslag på att begreppet *konfessionella inslag* i skollagen ska definieras som *inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion*. Dock invänder organisationen sig emot att utredningen inte anser att bibelläsning under en morgonsamling ska ses som ett konfessionellt inslag. Utredningen anger det som ett exempel på handlingar med konfessionell koppling som inte bör ses som ett konfessionellt inslag, men menar samtidigt att det vid dessa tillfällen inte får bli frågan om att skolan ensidigt påverkar eleverna till en viss uppfattning. Det här är en märklig hållning. Syftet med en skola med en specifik konfessionell inriktning är, om inte att påverka, åtminstone att befästa en viss trosuppfattning och bibelläsning vid en morgonsamling bör rimligtvis ses som en del i ett förkunnande. Det blir också inkonsekvent i relation till utredningens förslag på definition av en skola med konfessionell inriktning. För det är rimligt att anta att det är huvudmannen som initierar och genomför morgonsamlingen och ska då enligt den föreslagna definitionen ses som ett konfessionellt inslag. I förarbetena till skollagen nämns även morgonsamling som ett exempel på ett konfessionellt inslag.

(prop.2009/10:165). LO anser att en morgonsamling med konfessionell koppling fortsättningsvis också ska anses som ett konfessionellt inslag.

För att minimera risken att det uppstår svårbedömda gränsdragningsfrågor för tillsynsmyndigheterna i den här frågan anser LO också att det är av största vikt i den fortsatta beredningen att det blir klargjort för alla parter vad som ska anses som konfessionella inslag och vice versa. Allt för att minimera tolkningsutrymmet och med det också tvistefrågorna.

Förslag om informationsplikt för huvudmännen

För att tillförsäkra barns grundlagsstadgade rätt till negativ religionsfrihet, det vill säga rätten att avstå religion, föreslår utredningen att huvudmannen för en fristående verksamhet med konfessionell inriktning ska försäkra sig om att vårdnadshavare, barn och elever är införstådda i att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. En ny paragraf som reglerar detta ska införas i skollagen. LO tillstyrker det förslaget.

Hur den här informationen ska lämnas anser dock utredningen ska vara upp till den enskilde huvudmannen att avgöra. LO anser att det är väldigt tveksamt att det ska vara varje enskilda huvudmans bedömning att avgöra hur de har *försäkrat sig om* att elever och vårdnadshavare blivit *införstådda* i att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. Och eftersom det här ska bli en paragraf i skollagen så blir det också en tillsynsfråga. Hur ska tillsynsmyndigheterna rättssäkert följa upp den här regelefterlevnaden? Samtidigt, låt oss inte ha några illusioner. Det är uppenbart att det finns enskilda huvudmän för konfessionella friskolor som inte anser att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt, att barn inte ska ha något självbestämmande över det. Det framkommer också i utredningens kartläggning. Om det lämnas öppet om hur elever och vårdnadshavare ska informeras finns det en risk att en del huvudmän som är mindre nogräknade när det gäller barns fri- och rättigheter inte informerar på ett sakligt och objektivt sätt.

En aspekt som bortses ifrån i det här förslaget är att staten har en skyldighet att se till att elever och vårdnadshavare är informerade om frivilligheten i att delta i konfessionella inslag. I barnkonventionen, som sedan 1 januari 2020 är lag i Sverige, fastlås det att stater som tillträtt barnkonventionen är skyldiga att tillse att barn, elever och vårdnadshavare vet att deltagande i religiösa inslag i utbildningen är frivilligt. Det ankommer alltså inte huvudmännen utan det är staten Sverige som har ansvaret i detta. LO har i frågan om skolval ståndpunkten att antagning och urval till både kommunala och fristående skolor ska hanteras gemensamt och externt av en offentlig myndighet. Den myndigheten kan också uppdras att ansvara för att se till att elever och vårdnadshavare på ett renodlat, objektivt och sakligt sätt informeras om att den grundlagsstadgade religionsfriheten också omfattar barn i Sverige och att det innebär att barn själva har rätten att besluta om de

vill delta i konfessionella inslag i skolan eller inte.

LO tillstyrker alltså utredningens förslag att huvudmän för konfessionella skolor enligt skollagen ska bli skyldiga att informera elever och vårdnadshavare om frivilligheten att delta i konfessionella inslag i skolan. Men för att förekomma eventuella problem anser organisationen även att regeringen gällande det förslaget ska uppdra Skolverket att ta fram bindande bestämmelser i form av föreskrifter för vad som ingår i huvudmannens ansvar i hur och vilken information elever och vårdnadshavare ska delges.

LO tillstyrker även förslaget att det i skollagen ska slås fast att det inom fristående *förskolor* endast ska få förekomma konfessionella inslag i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om och att informationen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavaren. LO anser att huvudmannen även när den här informationen ska delges ska vara skyldig att också samtidigt informera om frivilligheten i att delta i konfessionella inslag. Annars finns det en risk att informationen om de konfessionella inslagen exempelvis kan uppfattas som obligatoriska moment.

LO ställer sig dock frågande till varför utredningen inte har föreslagit att det här kravet ska omfatta övriga skollagsreglerade verksamheter inom skolväsendet med konfessionell inriktning oavsett skolform så länge barnet är underårigt. Den här informationen till vårdnadshavarna bör rimligtvis inte vara mindre intressant bara för att barnet har övergått till en annan skolform? LO anser att det här bör beaktas i den fortsatta beredningen.

I sammanhanget anser LO att huvudmannen även ska vara skyldig att delge tillsynsmyndigheterna samma information. I utredningens kartläggning framgår det i ett flertal fall att en del huvudmän inte håller isär konfessionella inslag med undervisning. För att tillsynsmyndigheterna ska kunna utöva tillsyn över hur de konfessionella verksamheterna inom skolväsendet följer regelverket gällande konfessionella inslag är det därför centralt att de också är informerade om huvudmannens upplägg av det. Utredningen påpekar också själv att tillsynsmyndigheterna i sin tillsyn av konfessionella skolor särskilt behöver uppmärksamma vissa företeelser som är förknippade med dessa och anger konfessionella inslag som ett *centralt* inslag. Då är det enligt LOs mening också relevant att tillsynsmyndigheterna är informerade om de konfessionella inslagen på respektive skola med konfessionell inriktning.

Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

LO tillstyrker förslaget att skolor, förskolor och fritidshem ska få förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler och att närvaron vid sådana tillfällen i gudstjänstlokaler ska vara frivillig för barn och elever.

LO tillstyrker även att en upplysningsbestämmelse ska införas i skollagen om att deltagande i konfessionella inslag respektive närvaro i gudstjänstlokaler vid firande av skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider är frivilligt för barn och elever.

Även gällande firande av skolavslutningar och traditionella högtider bör regeringen uppdra Skolverket att ta fram bindande bestämmelser i form av föreskrifter för vad som ankommer rektorn vid planerandet av avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler på ett sådant sätt att alla barn och elevers grundlagsstadgade fri- och rättigheter respekteras.

Demokrativillkor

LO tillstyrker förslaget att den ägar- och ledningsprövning som görs vid godkännande av enskilda huvudmän inom skolväsendet ska kompletteras med ett demokrativillkor.

LO tillstyrker även förslaget att nya och befintliga huvudmän ska åläggas att lämna en huvudmannaförsäkran som innebär ett intygande att huvudmannen inte ska agera i strid med det demokrativillkor som gäller för verksamheten.

Det här är välbehövliga regleringar. Men det är minst sagt anmärkningsvärt att det inom skolväsendet över huvud taget är en fråga att det kan förekomma offentligt finansierad verksamhet där det kan ifrågasättas om verksamheten fullt ut lever upp till skolans värdegrund och dess demokratiuppdrag. Men det är en konsekvens av att vi har ett skolsystem där staten förhåller sig neutral till vilka motiv en huvudman har för att driva en fristående skola. Därför tillkommer allt mer regleringar för att komma tillrätta med avarter inom skolväsendet.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Mattias Samuelsson
Handläggare