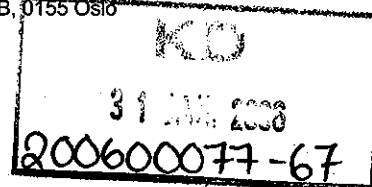


Kunnskapsdep.
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo



Oslo 30.01.2006

Høring – Forslag om midlertidig endring i friskoleloven – stopp for godkjenning av frittstående skoler – forslag om endring i fagskoleloven

Kristne Friskolers Forbund er interesseorganisasjon for 138 kristne skoler, deriblant 62 frittstående grunnskoler, 29 frittstående videregående skoler med parallell i det offentlige og 23 frittstående videregående skoler uten parallell i det offentlige og 2 fagskoler som mottar tilskudd etter friskoleloven. Vi avgir høringsuttalelse på vegner av disse skolene. Vi representerer også 7 små, godkjente kristne skoler som kan stoppes av lovforslaget.

Innledning.

Departementets begrunnelse for å fremme lovforslaget som er på høring, er departementet ønsker å satse på kvalitet og mangfold i en skole for alle. Fellesskolen skal være preget av kunnskap og ferdigheter, arbeidsglede og mestring, selvstendighet og fellesskap.

Vi tilkjenner her støtte til tanken om en skole for alle, preget av de verdier departementet trekker fram. Men vi er dypt uenig i departementets påstand om at det er nødvendig "å stramme inn utbredelsen av friskoler som ikke utgjør et religiøst eller pedagogisk alternativ til den offentlige skolen" for å oppnå "en skole for alle".

Dagens friskolelov er nettopp et uttrykk for at man i Norge ønsker at det offentlige skal bidra til skoler hvor alle inviteres til å finne sin plass i fellesskapet. Friskoler er åpne for alle, og finansieringsordningen, som riktignok burde vært enda bedre, sikrer at friskoler ikke blir skoler bare for rikfolk.

Inntektssystemet som fordeler inntekter og utgifter i offentlig sektor mellom kommune/fylkeskommune og stat er slik utformet at offentlige skoler med 100% kommunal eller fylkeskommunal finansiering over hodet ikke rammes økonomisk av at friskoler opprettes.

Vi har med andre ord i Norge et lovverk og en finansieringsordning som motvirker at elever holdes borte fra skolefellesskap de ønsker å gå inn i. Den offentlige skolen og friskolene er skoler for alle. Vi er derfor grunnleggende uenig i departementets premiss for lovforslaget, at det er behov for en innstramning av utbredelsen av friskoler.

Endring i § 1-1 første ledd nytt annet punktum

Forslaget til ny lovtekst lyder slik:

Det skal mellombels ikke givast godkjenning til nye frittstående skolar eller tilskot til godkjende skolar som ikkje er i drift 13. desember 2005, jf. §§ 1-5, 2-1, 2-2 og 6A-1.

Tilsidesetter menneskeretter

Når det nå ikke lenger skal godkjennes nye skoler etter friskoleloven (en "frys"-periode), mener vi grunnleggende menneskeretter blir satt til side. At dette er tenkt som en midlertidig lov, har ingen betydning. Ingen nasjon har rett til midlertidig å sette menneskeretter til side. Menneskerettene har sin gyldighet uavkortet og til en hver tid. Uten godkjenning av og tilskudd til friskoler som ønskes opprettet også i mellomperioden, særlig for skoler basert på foreldres rett "med annen religiøs eller filosofisk overbevisning", settes i realiteten deler av menneskerettene ut av kraft.

Vi viser spesielt til to menneskerettsbestemmelser:

1. Den europeiske menneskerettskonvensjon, Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950

Art 2. Rett til utdanning

Ingen skal bli nektet retten til utdanning. Funksjoner staten påtar seg i utdanning og undervisning, skal den utøve med respekt for foreldres rett til å sikre slik utdanning og undervisning i samsvar med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

I Norge har staten påtatt seg å finansiere grunnopplæringen. Å utvise respekt for foreldres rett til å sikre at utdanningen skjer i samsvar med egen religiøs og filosofisk overbevisning må da bety at staten gir rett til oppstart av friskoler med offentlig tilskudd.

2. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

Art 13.

3. Konvensjonspartene forplikter seg til å respektere foreldres og, når det er aktuelt, vergers frihet til å velge andre skoler for sine barn enn dem som er opprettet av offentlige myndigheter, forutsatt at skolene oppfyller eventuelle minstekrav til undervisningen fastsatt eller godkjent av staten, og til å sikre sine barn en religiøs og moralsk undervisning i samsvar med deres egen overbevisning.

Friheten til å velge skole blir ikke en reell frihet i vårt samfunn, der det er høye skatter og høyt kostnadsnivå på tjenester, uten at man gir offentlige tilskudd til godkjente, alternative skoler. Statstilskuddet er med og sikrer at også mindre bemidlede medlemmer av vårt samfunn får et reelt valg, noe de ikke har om elevene selv måtte dekke alle utgiftene. Dette egalitetshensynet er sentralt i den norske velferdsstatens humanistiske grunnlag. Når godkjente friskoler ikke får starte opp med statstilskudd, bryter dette derfor med menneskerettene slik de må forstås i vårt samfunn.

Brudd med Soria Moria

Vi vil også peke på overfor regjeringspartiene at departementet med sitt "frys"-forslag legger opp til et brudd med regjeringsplattformen fra Soria Moria. I Soria Moria-erklæringen går det helt klart fram at skoler som er religiøse eller pedagogiske alternativer, fortsatt skal kunne bli godkjent, slik praksis har vært under både den gamle privatskoleloven og nåværende friskolelov. Med "frys-forslaget" rammer departementet religiøse friskoler og skoler med alternativ pedagogikk.

I strid med Grunnloven § 97

Andre del av endringen i § 1-1 medfører at friskoler som er godkjent, men som ikke hadde startet opp innen 13. desember 2005, ikke får drive etter friskoleloven. En slik lovbestemmelse mener vi er i strid med Grunnloven § 97 som setter forbud mot å innføre lover som har tilbakevirkende kraft. Vi er også uenige i rettsforståelsen departementet bygger på og som ligger i det bekjentgjorte notat fra Justisdepartementets Lovavdeling.

Advokatene Wikborg, Rein & co har avgitt en redegjørelse som argumenterer for at det er grunnlovsstridig å nekte friskoler med godkjenning å starte opp. Noen av argumentene for at lovforslaget faktisk rammes av forbudet i Grunnloven §97, er:

1. Friskoler er ikke næringsvirksomhet og må derfor gis en sterk beskyttelse mot tilbakevirkende lovgivning.

Grunnlovsvernet for friskoler må vurderes ut fra at friskoler har det ikke-kommersielle formål som friskoleloven selv bygger på i § 1-1. Den rettighet som søkes fjernet gjennom ny, midlertidig friskolelov, må også ses på som "ein grunnleggjande demokratisk rett" med "utspring i menneskerettighetene" (Innst O nr 80 (2002-2003)). Dette tilsier at saken handler om vern av den personlige frihet, hvilket er kjerneområdet for Grunnlovens § 97, og ikke om økonomisk virksomhet, som ikke er sentralt i forhold til hva som gis beskyttelse etter Grl. §97.

2. De rammede friskolene har hatt grunn til å forvente at ny lovgivning ikke gis tilbakevirkende kraft.

I de vilkår som ble gitt til friskoler som ble godkjent i 2005, heter det at oppstart må skje innen skoleåret 2008/2009. Dette ga skolene en forventning om at godkjenningen eksisterer uavhengig av om man starter opp eller ikke i perioden fram til skoleåret 2008/2009.

3. Forholdet mellom Staten og den enkelte friskole har en tilnærmet kontraktuell karakter, og det gir beskyttelse mot tilbakevirkende lover.

Det at staten har en plikt til å tilby videregående opplæring, og at friskolene har, – mot en delvis kostnadsrefusjon fra Staten, påtatt seg å tilby slik opplæring, taler for at det foreligger en balanse av ytelse og motytelse, altså et kontrakt-lignende forhold. Dette tilsier at lovforslaget må ses på som en klart urimelig og urettferdig tilbakevirkning og følgelig i strid med Grunnloven.

4. Utviklingen av rettsforståelsen internasjonalt styrker det syn at friskolegodkjenninger ikke kan trekkes tilbake ved hjelp av ny lovgiving.

Det aktuelle lovforslaget kan ses på som en parallell til en tvist mellom den danske stat og friskolekonsernet Tvind, der en vedtatt, dansk lov ble kjent ugyldig av dansk høyesterett. Det er brudd med maktfordelingsprinsippet at den utøvende makt opptrer som dømmende makt og innfører nye lover for å ramme utvalgte friskoler.

Rettsprinsippene i EU-retten styrker også det syn at gitte friskolegodkjenninger ikke kan trekkes tilbake ved hjelp av ny lovgivning. Vi tenker da på EU-rettens prinsipp om beskyttelse der det foreligger berettigede forventninger om å få kunne drive etter en tildelt godkjenning.

5. Den lovgiverteknikk som foreslås anvendt, fremstår som en nydannelse og er i realiteten en teknikk for å komme rundt omgjøringsforbudet i forvaltningslovens § 35. En lovgivningspraksis som bryter ned den forventning borgerne har og bør ha i forhold til forvaltningsvedtak, vil ha store konsekvenser. Vi mener den lovforankrede omgjøring av tillatelser til godkjente skoler som ikke er i drift 13. desember virker som en politisk demonstrasjon.

Skader ikke offentlig skole

Departementets motivasjon for å fremme lovforslaget er å stanse "en ukontrollert vekst av friskoler". Dette er et merkelig argument all den tid departementet selv har kontrollert veksten i form av å gi godkjenninger. Departementet har vurdert de gitte tillatelsene til å starte friskoler til ikke å ha vesentlige negative konsekvenser for kommunene/fylkeskommunene.

Det er ikke riktig at man kan bruke de godkjente elevtallene som plasser som fra dag en vil bli tatt i bruk. Alle de godkjente elevtallene vil ikke bli tatt i bruk raskt. Det ble nemlig gitt mange godkjenninger raskt, på samme sted og med for kort oppstartfrist. Den offentlige skolen er ikke så dårlig at alle de nye skolene raskt vil bli fylt med elever. Det koster dessuten en viss egenandel å gå der. Vi som driver friskoler, vet at skoler må bygges opp over år. I tillegg til oppbygging over flere år pga flerårige skoleløp, vil det ta flere år å gjøre kjent og bygge ut de nye skolene.

Hvis friskolene som har fått godkjenning, mot formodning, skulle lykkes med å fylle opp skolene sine så raskt som det er mulig, - noe som altså er svært lite sannsynlig, vil det ta tre år før antall friskoleplasser har det nivå som blir omtalt av politisk ledelse i departementet. I to av disse årene vil berørte fylkeskommuner ha uavkortet samme statlig overføring som tidligere, men med langt færre elever å betjene. Fordi korreksjonen i overføringene mellom stat og kommune ligger to år på etterskudd har fylkeskommunen en god økonomisk gevinst i to år og god tid til å omstille egen virksomhet. Dessuten vil reduksjonen uansett ikke bli mer enn 80 % av gjennomsnittlig elevkostnad.

Konklusjon og forslag

Vår konklusjon er at deler av forslaget om endring i § 1-1 må trekkes tilbake og at 1. del ikke skal gjelde religiøse og pedagogisk alternative skoler. Den delen som må trekkes tilbake er den om tilskudd til de allerede godkjente skolene

Det skal mellombels ikke givast godkjenning til nye frittstående skolar, unntatt religiøse og pedagogisk alternative skolar, jf. §§ 1-5, 2-1, 2-2 og 6A-1.

Subsidiært mener vi at unntaksadgangen i "friskolestoppen" for grendeskoler utvides betydelig til også å gjelde steinerskoler, montessoriskoler og skoler som er religiøse alternativ.

Endring i § 1-5

Forslaget til ny lovtekst lyder slik:

Det skal mellombels ikke givast løyve til avvik frå lova i samband med tidsavgrensa pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot etter lova.

Ubegrunnet forslag

Høringsbrevet gir ingen klar begrunnelse for forslaget. Vi tror hele forslaget til ny § 1-5 må bero på en misforståelse. Selv om man skulle være enig med departementet i synet på friskolepolitikk, vil det være meningsløst å forby forsøksvirksomhet ved etablerte friskoler.

Vi kjenner til at noen av misjonsorganisasjonenes utenlandsskoler vurderer å etablere forsøksordninger med desentralisert undervisning for å undervise barn av misjonærer og

ulandsarbeidere utplassert på landsbygda i Afrika. Det vil være fullstendig meningsløst at disse barnas mulighet til god skolegang skal bli bestemt av en politisk maktkamp om skolen i Norge! Det vil nemlig kunne bli resultatet om disse friskolene ikke får mulighet til å få godkjent forsøksvirksomhet.

Konklusjon

Vår konklusjon er klar: Trekk forslaget til endring i § 1-5 tilbake!

Subsidiært foreslår vi at retten til å drive forsøk består for de skoler som var i gang før 13. desember 2005.

Endring i § 2-1 første til tredje ledd

Forslaget til ny lovtekst:

Det skal mellombels ikke givast godkjenning til nye frittstående grunnskolar. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå dette dersom skolen oppfyllar krava i lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar.

Den enkelte skolen må gi opplæring på norsk eller samisk.

Høvet til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative følgjer for vertskommunen. Vertskommunen skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

Jfr merknad til § 1-1

Lovendringen medfører at Norge ikke lenger oppfyller sine forpliktelser gitt i ulike menneskerettskonvensjoner og innarbeidet som norsk lov overordnet annen lovgivning i menneskerettsloven. Forslaget er i strid med Soria Moria-erklæringen og etter vårt syn også Grunnlovens § 97. Vi viser til vår merknad og begrunnelse til endringen i § 1-1.

Konklusjon og forslag:

Vi foreslår følgende lovtekst:

Det skal mellombels ikke givast godkjenning til nye frittstående grunnskolar, unntatt religiøse og pedagogisk alternative skoler. Berre godkjende skolar har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar.

Subsidiært mener vi at det bør gjøres unntak i "friskolestoppen" for steinerskoler, montessoriskoler og skoler som er religiøse alternativ.

Departementet kan gjere unntak frå dette for religiøse og pedagogisk alternative skolar dersom skolane oppfyller krava i lova.

Endring i § 2-2 første til tredje ledd

Forslaget til ny lovtekst:

§ 2-2 første til tredje ledd skal lyde:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye frittstående vidaregåande skolar. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå dette dersom skolen oppfyllar krava i lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar.

Den enkelte skolen må gi opplæring på norsk eller samisk.

Høvet til godkjenning gjeld berre dersom etableringa av skolen ikkje vil medføre vesentlege negative konsekvensar for vertsfylket. Vertsfylket skal gi fråsegn før departementet gjer vedtak i saka.

Jfr merknad til § 1-1

Lovendringen medfører at Norge ikke lenger oppfyller sine forpliktelser gitt i ulike menneskerettskonvensjoner og innarbeidet som norsk lov overordnet annen lovgivning i menneskerettsloven. Forslaget er i strid med Soria Moria-erklæringen og etter vårt syn også Grunnlovens § 97. Vi viser til vår merknad og begrunnelse til endringen i § 1-1.

Konklusjon og forslag

Vi foreslår følgende lovtekst:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye frittstående vidaregåande skola, unntatt religiøse og pedagogisk alternative skoler. Berre godkjende skolar har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar.

Subsidiært mener vi at det bør gjøres unntak i "friskolestoppen" for steinerskoler, montessoriskoler og skoler som er religiøse alternativ.

Departementet kan gjere unntak frå dette for religiøse og pedagogisk alternative skoler dersom skolene oppfyllar krava i lova.

Endring i § 6A-1 første ledd

Forslaget til ny lovtekst:

Det skal mellombels ikkje givast godkjenning til nye vidaregåande skolar i Noreg som har til føremål å gi yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved offentlege vidaregåande skolar. Berre godkjende skolar som er i drift 13. desember 2005, har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå dette dersom skolen oppfyllar krava i lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar. For skolar som er godkjende etter paragrafen her, gjeld reglane i dette kapitlet.

En inkurie?

Vi kan ikke forstå hensikten med dette lovforslaget. 6A-skolene berører på ingen måte offentlige grunn- og videregående skoler. Endringen i denne paragrafen må derfor ha en helt annen begrunnelse enn det som oppgis som motivasjon for å fremme lovforslaget.

Med det hastverk som departementet har vist i denne saken anser vi det som sannsynlig at forslaget til endring av § 6A-1 første ledd beror på en inkurie. Det burde derfor vært trukket. Vi har likevel et alternativt forslag også her som samsvarer med våre forslag ovenfor.

Konklusjon og forslag

Vår oppfatning er at forslag til endring i § 6A-1 må trekkes tilbake.

Alternativt mener vi forslag i samsvar med de andre paragrafene kan brukes:

Det skal mellombels ikke givast godkjenning til nye vidaregåande skolar i Noreg som har til føremål å gi yrkesretta opplæring som ikkje blir gitt ved offentlege vidaregåande skolar, unntatt for religiøse og pedagogisk alternative skolar. Berre godkjende skolar har rett til tilskot og til å drive verksemd etter lova. Departementet kan godkjenne driftsendringar. For skolar som er godkjende etter paragrafen her, gjeld reglane i dette kapitlet.

Forslag til endringer i fagskoleloven

Forslaget til ny § 8 annet ledd i fagskoleloven:

Skoler som er godkjent etter denne loven innen 16. desember 2005, og som er godkjent etter friskolelova, skal ha tilskudd etter reglene i friskolelova.

Utredning kan skje uten lovendring

Vi er kjent med at det er behov for en gjennomgang og klargjøring av lovverket som regulerer nåværende 6A-skolers adgang til å bli godkjent som fagskoler. Men i og med at flere 6A-skoler allerede er godkjent etter fagskoleloven og faktisk mottar statstilskudd etter friskoleloven, skulle det ikke være noen som helst grunn til å endre på fagskoleloven i påvente av at en fullstendig klargjøring blir gitt.

Om det viser seg at noen 6A-skoler nå i departementets periode for utredning av forholdet mellom 6A-skoler og fagskoler får godkjenning som fagskole, skaper det ingen problemer i og med at 6A-skoler med friskoletilskudd finnes allerede. Tilskuddsmessig blir ikke noe som helst endret. Det eneste som endres, er at elevene/studentene ved de aktuelle skolene får et kvalitetssikret opplegg når 6A-skolen blir fagskole. Hvem mener det er negativt?

Konklusjon

Vår oppfatning er at forslaget til endring i fagskoleloven må trekkes tilbake..

Synspunkter på merknader til loven

Upresist om utredningsbehovet

Departementet skriver i høringsnotatet:

Etter departementets vurdering er det ikke mulig å legge frem et omfattende forslag om endringer i friskoleloven som kan behandles i løpet av vårsesjonen 2006. Utviklingen i norsk skole de siste 10-15 årene og den generelle samfunnsutviklingen gjør det nødvendig å utrede nærmere hva som skal regnes som pedagogiske alternativer, og i hvilken grad loven skal tillate at det opprettes private skoler på religiøst grunnlag.

Vi mener departementet her gir en upresis beskrivelse av utredningsbehovet. Vi forutsetter at hva som er religiøse skoler, er kjent ut fra søknader og godkjenninger gjennom mange år, likedan hva som er en Steinerskole og en Montessoriskole. Det er ikke behov for en utredning for å avgrense disse skolene.

Hvis utredningen av hva som skal regnes som pedagogisk alternativ er nødvendig, må det legges vekt på de nye trendene som kan være aktuelle på område. Om f.eks arbeidsformen Problembasert Læring (PBL) kan regnes som begrunnelse for å endre på organiseringen i skolen, f.eks med endret fag og timefordeling sammenlignet med offentlig skole, bør trolig utredes. Vi er åpne for at det gjøres nye vurderinger om hva som er et pedagogisk alternativ, men det rokker ikke ved det at skoler som ble godkjent under den gamle privatskoleloven, altså religiøse skoler, steinerskoler og montessoriskoler, fortsatt er alternative skoler. Dette siste er grunnen til at vi også over har foreslått at søknader fra disse skoletypene kan behandles mens lovarbeidet til ny lov pågår.

Endringer ved eksisterende skoler

Departementet skriver i høringsnotatet:

De foreslåtte lovendringene griper heller ikke inn i muligheten til å søke om endringer i for eksempel elevtall, alderstrinn og tilbud for godkjente skoler som er i drift 13. desember 2005.


Vi er naturligvis enig med departementet i at eksisterende skolars mulighet til å søke om endringer i godkjenningsgrunnlaget, ikke skal bli redusert gjennom en ny, midlertidig lov. Det er imidlertid et klart behov for å presisere at eksisterende friskoler skal ha anledning til å søke om utvidelse av sitt tilbud, det være seg en ny studieretning/nytt undervisningsprogram på videregående nivå eller en barneskole som vil utvide til å bli full 1.-10.-skole. Fordi grunnskole og videregående opplæring samordnes så sterkt i ny læreplan, må det også være anledning for en grunnskole eller en videregående skole og bygge ut med en ny avdeling, det vil si påbygning med videregående for en grunnskole og vice versa for en videregående skole. Tryggheim videregående skole gjorde nylig en slik utvidelse og etablerte en ny ungdomsskole som del av rettssubjektet friskolen Tryggheim. Vi er kjent med at andre kristne skoler vurderer det samme.


Vi ber derfor om at følgende presiseres i forarbeidene til den nye loven for å klargjøre og forebygge misforståelser: Etablerte friskoler skal kunne utvide undervisningstilbudet og også kunne opprette et nytt skoleslag (grunnskole, videregående skole med parallell og videregående skole uten parallell) innenfor eksisterende rettssubjekt.

Synspunkter på saksbehandlingen

KFF forutsetter en rask behandling i UFD og Stortinget. Hvis konklusjonene i disse organene blir i samsvar med våre forslag, kan de få friskolene (kalt "de 40") som vi har bedt om endringer for, sette i gang allerede høsten 2006 eller eventuelt høsten 2007. Det er et mål!

Med vennlig hilsen for KFF


Torgeir Flateby
gen.sekr.


Helge Vatne
seniorrådgiver