

Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU29

Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om ändringar i skollagen. De förslag som utskottet tillstyrker syftar till att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet. Ändringarna innebär bl.a. att en informationsskyldighet införs för huvudmän till vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag och att konfessionella inslag som huvudregel ska vara skilda från övriga aktiviteter inom utbildningen, i syfte att eleverna ska ha reella möjligheter att välja om de vill delta i sådana inslag eller inte. Enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän och som avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning kommer att behöva ange det i sin ansökan och behöva få tillstånd att bedriva den sökta verksamheten med konfessionell inriktning för att få göra det. Lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet utökas med demokrativillkor. Skolinspektionen och kommunerna ges vid ägar- och ledningsprövningen rätt att begära ut fler uppgifter från belastningsregistret. Enskilda som redan har godkänts som huvudmän och som avser att bedriva eller som redan bedriver verksamhet med konfessionell inriktning behöver anmäla det till tillsynsmyndigheten för att få fortsätta att göra det.

Ändringarna innebär även att definitionerna av undervisning och utbildning i skollagen förtydligas och att det införs nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning. Den föreslagna definitionen av konfessionellt inslag tydliggör att elever kan utöva både sin positiva och sin negativa religionsfrihet, såväl i förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman som i fristående förskolor, skolor och fritidshem. Definitionen tydliggör också att förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma

traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2023.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden. I betänkandet finns nio reservationer (M, SD, C, V, KD, L).

Behandlade förslag

Proposition 2021/22:157 Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

Tio yrkanden i följdmotioner.

Fem yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2021/22.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Propositionens huvudsakliga innehåll	7
Utskottets överväganden.....	9
Lagförslaget.....	9
Utskottets ställningstagande.....	49
Frågor om ägar- och ledningsprövningen	51
Utskottets ställningstagande.....	51
Firande av skolavslutningar och traditionella högtider.....	53
Utskottets ställningstagande.....	53
Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning	54
Utskottets ställningstagande.....	55
Reservationer	57
1. Lagförslaget, punkt 1 (V)	57
2. Uppföljning av ägar- och ledningsprövningen, punkt 2 (M, SD, KD).....	58
3. Tillämpningen av ägar- och ledningsprövningen, punkt 3 (SD, C, KD).....	59
4. Förtydligande och uppföljning av demokrativillkoren, punkt 4 (SD, KD).....	59
5. Firande av skolavslutningar och traditionella högtider, punkt 5 (SD, KD).....	60
6. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (M).....	61
7. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (SD)	62
8. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (KD)	63
9. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (L).....	64
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	66
Propositionen	66
Följdmotionerna	66
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22	67
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	69

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:157 och avslår motion

2021/22:4516 av Daniel Riazat m.fl. (V).

Reservation 1 (V)

2. Uppföljning av ägar- och ledningsprövningen

Riksdagen avslår motion

2021/22:4612 av Lars Hjalmered m.fl. (M).

Reservation 2 (M, SD, KD)

3. Tillämpningen av ägar- och ledningsprövningen

Riksdagen avslår motion

2021/22:4599 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C).

Reservation 3 (SD, C, KD)

4. Förtydligande och uppföljning av demokrativillkoren

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1 och

2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3.

Reservation 4 (SD, KD)

5. Firande av skolavslutningar och traditionella högtider

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:13 av Ingemar Kihlström (KD) och

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3.

Reservation 5 (SD, KD)

6. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-) yrkandena 10 och 11,

2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 17,

2021/22:4033 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 16,

2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L),

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 och

2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Reservation 6 (M)

Reservation 7 (SD)

Reservation 8 (KD)

Reservation 9 (L)

Stockholm den 7 juni 2022

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Fredrik Malm (L), Lars Hjalmered (M), Pia Nilsson (S), Josefin Malmqvist (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Christian Carlsson (KD), Maria Nilsson (L), Roza Güclü Hedin (S), Leila Ali-Elmi (MP) och Richard Jomshof (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2021/22:157 Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Sex följdmotioner (M, SD, C, V, KD, L) har väckts med anledning av propositionen. I betänkandet behandlas också fem yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2021/22 (M, SD, KD, -). En förteckning över förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) utarbetades 2014 en promemoria som bl.a. innehöll ett förslag om att det för offentliga huvudmän skulle införas en möjlighet att låta utbildningen innehålla enstaka inslag med konfessionell prägel som syftar till att överföra och utveckla traditioner som är en del av samhällets kulturarv (Vissa skollagsfrågor – Del 2, U2014/5176). Promemorian remitterades och remissvaren finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Riksdagen tillkännagav den 12 maj 2016 för regeringen att den ställer sig bakom det som utbildningsutskottet anfört om att det ska införas ett undantag från skollagens förbud mot konfessionella inslag i utbildning som bedrivs av en offentlig huvudman, med innebörden att konfessionella inslag ska få förekomma i offentliga skolor i annan utbildning än undervisning vid vissa tillfällen i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider (bet. 2015/16:UbU14 punkt 10, rskr. 2015/16:228).

I propositionen En skyldighet att erbjuda lovskola (prop. 2016/17:156) gjorde regeringen, mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter på promemorian (U2014/05176), bedömningen att frågan om undantag från ovan nämnda förbud behövde utredas ytterligare.

År 2018 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet samt undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen om konfessionella inslag i utbildningen (dir. 2018:15). Utredaren skulle bl.a. föreslå dels ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning. Utredaren skulle även undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövnings- och Valfärdsutredningarnas förslag, ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning samt utreda frågan om konfessionella inslag vid skolavslutningar och andra traditionella högtider. Enligt tilläggsdirektiv skulle utredaren också lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas (dir. 2019:25). Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet

redovisade sitt uppdrag i januari 2020 i betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64). I propositionen behandlas alla förslag i betänkandet utom förslaget om etableringsstopp för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning inom förskoleklass, skola och fritidshem. Regeringen uppger i propositionen att den avser att återkomma med förslag om ett sådant etableringsstopp.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen. I sitt yttrande påpekade Lagrådet att det i lagrådsremissen bl.a. föreslogs ändringar i och omnumreringar av vissa paragrafer i 2 kap. skollagen som det också föreslås ändringar i och omnumreringar av i lagrådsremissen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (prop. 2021/22:159) och i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158). Regeringen anger att förslagen i de tre propositionerna har jämkats samman.

Lagrådet lämnade även synpunkter på förslaget om att skärpa lämplighetsprövningen av enskilda huvudmän med ett demokrativillkor och förslaget om komplettering av skollagens bestämmelser om tillsyn av att kraven för godkännande fortfarande är uppfyllda. Lagrådets synpunkter i dessa delar återges nedan (s. 38).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till ändringar i skollagen som syftar till att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet. Enligt regeringen upprätthåller förslagen barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning som uppfyller kravet på saklighet och allsidighet. De värnar barns och elevers rätt att avstå från religionsutövning i förskola, skola och fritidshem, men även deras rätt att utöva sin trosuppfattning.

Regeringen föreslår att en informationsskyldighet om konfessionella inslag ska införas för huvudmän till vårdnadshavare och elever. Regeringen föreslår vidare en huvudregel om att konfessionella inslag ska vara skilda från övriga aktiviteter inom utbildningen, i syfte att eleverna ska ha reella möjligheter att välja om de vill delta i sådana inslag eller inte.

Som nytt krav föreslås att enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän och som avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning kommer att behöva ange det i sin ansökan, och också behöva få tillstånd att bedriva den sökta verksamheten med konfessionell inriktning, för att få göra det. Vidare utökas lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet med ett demokrativillkor, oavsett om de ansöker om att få bedriva verksamheten med konfessionell inriktning eller inte. Skolinspektionen och kommunerna ges vid ägar- och ledningsprövningen rätt att begära ut fler uppgifter från belastningsregistret. Enskilda som redan

har godkänts som huvudmän och som avser att bedriva eller som redan bedriver verksamhet med konfessionell inriktning föreslås behöva anmäla det till tillsynsmyndigheten för att få fortsätta att göra det.

Regeringen föreslår även att definitionerna av undervisning och utbildning i skollagen förtydligas och att det införs nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning. Den föreslagna definitionen av konfessionellt inslag tydliggör att elever kan utöva både sin positiva och sin negativa religionsfrihet, såväl i förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman som i fristående förskolor, skolor och fritidshem. Definitionen tydliggör också att förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2023.

Utskottets överväganden

Inledning

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att behandla lagförslaget och en motion med förslag om att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Därefter behandlas motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden till regeringen i frågor som anknyter till lagförslaget.

Lagförslaget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen.

Ändringarna innebär i huvudsak att en informationsskyldighet införs för huvudmän till vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag och att konfessionella inslag som huvudregel ska vara skilda från övriga aktiviteter inom utbildningen så att eleverna har reella möjligheter att välja om de vill delta i sådana inslag eller inte. Enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän och som avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning kommer att behöva ange det i sin ansökan, och de kommer också att behöva få tillstånd att bedriva den sökta verksamheten med konfessionell inriktning för att få göra det. Lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet utökas med demokrativillkor.

Ändringarna innebär även att Skolinspektionen och kommunerna vid ägar- och ledningsprövningen får rätt att begära ut fler uppgifter från belastningsregistret. Vidare behöver enskilda som redan har godkänts som huvudmän och som avser att bedriva eller som redan bedriver verksamhet med konfessionell inriktning anmäla det till tillsynsmyndigheten för att få fortsätta att göra det. Därtill förtydligas definitionerna av undervisning och utbildning i skollagen och det införs nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning. Den föreslagna definitionen av konfessionellt inslag tydliggör att elever kan utöva både sin positiva och sin negativa religionsfrihet och att förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag.

Jämför reservation 1 (V).

Propositionen

Bakgrund

Kontrollen av konfessionella inslag i svensk skola är begränsad

Begränsat utrymme för konfessionella inslag

Utgångspunkten för utbildningen inom skolväsendet är att den ska vara saklig och allsidig samt icke-konfessionell. I vilken utsträckning det får förekomma konfessionella inslag avgörs dels av vem som är huvudman för verksamheten, dels av vilken del av verksamheten det handlar om.

När det gäller verksamheten 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 således, utöver undervisningen, i princip all verksamhet, både i den inre och i den yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och som vanligtvis äger rum under skoldagen, t.ex. skolmåltider, raster och skolutflykter.

I skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman tillåts inga konfessionella inslag vare sig i själva undervisningen eller utbildningen i dess helhet (1 kap. 6 § skollagen). Hos motsvarande utbildningsverksamheter med enskild huvudman tillåts dock konfessionella inslag i andra delar av utbildningen än undervisningen (1 kap. 7 § skollagen).

Osäkerhet om vad som är tillåtet

Vid införandet av skollagen föreslogs inte någon definition av vad som i skollagen avses med uttryck som ”icke-konfessionell”, ”konfessionell inriktning” eller ”konfessionella inslag”. De som verkar i svensk skola har utmaningar när det gäller att dra gränser utifrån nuvarande bestämmelser, t.ex. när det gäller vad som kan anses vara konfessionella inslag. Det är heller inte närmare reglerat hur t.ex. kravet på att det ska vara frivilligt för barn och elever att delta i konfessionella inslag i utbildningen ska hanteras av fristående huvudmän. Avsaknaden av definitioner som rör konfession i skolan har lett till osäkerhet vid tillämpning och tillsyn.

Enligt förarbetena till den nuvarande lagstiftningen om godkännande av enskilda huvudmän framgår att den enskilde bör ange i sin ansökan om godkännande till tillståndsmyndigheten om den verksamhet som ansökan avser ska ha en konfessionell inriktning (prop. 2009/10:165 228). Några föreskrifter om skyldighet att göra detta har dock aldrig meddelats. Enligt förordningen (2020:833) om skolenhetsregister, som förs av Skolverket, ska registret innehålla uppgift om inriktning för fristående skolenheter. Detta är en relativt ny reglering som inte omfattar förskolor.

Att undervisningen ska vara icke-konfessionell, men att andra delar av utbildningen hos fristående huvudmän får ha en konfessionell inriktning samtidigt som barns och elevers religionsfrihet ska respekteras, har lett till osäkerhet bland huvudmän om vad som är tillåtet och inte.

Hos offentliga huvudmän ska hela utbildningen vara icke-konfessionell. Frågan hur skolavslutningar i kyrkan ska kunna organiseras av offentliga huvudmän har uppmärksammats av riksdagen. Skolverket har tagit fram en vägledning som stöd för huvudmännen men det finns behov av att även utveckla regelverket för att klargöra vad som gäller.

Barns rätt att utöva och avstå från religion

Religionsfriheten, som regleras i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF), innebär en frihet för var och en att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Religionsfriheten rymmer också rätten att avstå från religion. Barn är likställda med vuxna när det gäller bl.a. religionsfriheten (prop. 2009/10:80 s. 186 f.). Barn och elever ska alltså ha möjlighet att såväl ge uttryck för sin tro som avstå från att delta i konfessionella inslag. Att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt regleras också i skollagen (1 kap. 7 §). Det ligger dock i sakens natur att barnets ålder och mognad har betydelse.

Enligt föräldrabalken har vårdnadshavaren rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter, men vårdnadshavaren ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 §). I skollagen anges med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) att i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt samt att barnets inställning ska klarläggas så långt det är möjligt, att barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne samt att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 §). Detta gäller bl.a. deltagande i utbildning med konfessionella inslag (prop. 2009/10:165 s. 636). Barn har vidare rätt till bl.a. religionsfrihet enligt artikel 14 i barnkonventionen, som gäller som lag i Sverige (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Enligt nämnda artikel ska konventionsstaterna också respektera vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att ge barnet ledning när det utövar sin rätt. FN:s barnrättskommitté har dock i ett antal landgranskningar uttalat att vårdnadshavarens inställning har begränsad betydelse när det gäller elever som inte önskar delta i ett konfessionellt inslag. Kommittén har understrukit att medlemsstaterna har ett ansvar för att informera alla elever om att religiös undervisning är helt frivillig. Enligt kommittén är det viktigt att barnets autonomi i förhållande till vårdnadshavarna då respekteras. Också relativt unga barn ska enligt kommittén ha rätt till befrielse från konfessionella inslag i skolan utan att vårdnadshavarens samtycke ska krävas.

Alla barn och elever, oavsett bakgrund, religion eller levnadsförhållanden ska kunna mötas i utbildningen på lika villkor. Var och en som verkar inom

utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka kränkande behandling (1 kap. 5 § skollagen). Det finns vidare förbud mot diskriminering inom skolan enligt diskrimineringslagen (2008:567). Utifrån kraven på främjande likabehandlingsarbete inklusive aktiva åtgärder mot alla former av kränkande behandling, behöver det säkerställas att alla skolor ger elever möjlighet att utöva sin tro i skolan utan att på olika sätt möta fördomar eller utsättas för kränkande behandling. Detta gäller förskolor, skolor och fritidshem med såväl offentlig huvudman som enskild huvudman. Barns och elevers rätt att avstå från religion behöver också säkerställas.

Oseriösa aktörer ska inte bedriva utbildningsverksamhet

Att bedriva utbildningsverksamhet inom skolväsendet innebär att man förvaltar samhällets förtroende för det uppdraget. Detta förtroende ska endast ges till seriösa aktörer. Det har vid flera tillfällen uppdragats att huvudmän för fristående skolor, trots upprepad kritik från Skolinspektionen om att åtgärda allvarliga missförhållanden, har kunnat fortsätta verksamheten eftersom myndigheten inte har haft tillräckliga verktyg för att kunna ingripa på ett verkningfullt sätt. Särskilt allvarligt är att det förekommit att aktörer inom välfärdssektorn använt statliga och kommunala medel till antidemokratisk verksamhet. Det har också förekommit kopplingar mellan skolverksamhet och den våldsbejakande islamistiska miljön. Med nuvarande ägar- och ledningsprövning har verksamheter i vissa fall kunnat stängas genom att givna godkännanden har återkallats, men det är enligt regeringen bättre och effektivare om företrädare med antidemokratisk agenda inte tillåts starta verksamheter. Det behövs därför bättre och effektivare verktyg för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, för att förhindra oseriösa och på annat sätt olämpliga aktörer att bedriva utbildningsverksamhet för barn och unga.

En effektiv ägar- och ledningsprövning förutsätter kännedom om huruvida en verksamhet bedrivs med konfessionell inriktning

Det finns i dag inte någon skyldighet för en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en förskola eller skola att ange i sin ansökan om verksamheten avses bedrivas med en konfessionell inriktning. Ett krav för att bli godkänd som huvudman är bl.a. att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. För verksamheter som bedrivs med konfessionell inriktning gäller att konfessionella inslag inte får förekomma i undervisningen men i utbildningen i övrigt samt att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt. Om tillståndsmyndigheten inte har kännedom om huruvida en sökande avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning blir prövningen av den enskildes lämplighet ofullständig.

Nuvarande reglering

Skollagen

I 1 kap. 4 § skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska hämta in och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

När det gäller utbildningens utformning slås det i 1 kap. 5 § skollagen fast att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vidare vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Konfessionella inslag i skolväsendet

Skolväsendet är uppbyggt utifrån att utbildningen ska vara saklig, allsidig och som regel 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.

Skollagen skiljer på undervisning och utbildning samt innehåller definitioner av dessa begrepp (1 kap. 3 §). 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. Med utbildning avses utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och i den yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Exempelvis omfattas det som sker under skolmåltider och på skolgården under raster av begreppet utbildning. Även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning (prop. 2009/10:165 s. 633).

Utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 §). Förbudet mot konfessionella inslag gäller både själva undervisningen och utbildningen i dess helhet. Det får alltså inte hos offentliga huvudmän förekomma att en huvudman organiserar

konfessionella inslag, t.ex. bön eller välsignelse inom utbildningen. Däremot får barn och elever på eget initiativ t.ex. be en bordsbön i samband med skolmåltiden.

Även för fristående skolor, förskolor och fritidshem som bedrivs av enskild huvudman gäller att undervisningen ska vara icke-konfessionell. Däremot får utbildningen i övrigt ha en konfessionell inriktning. I sådana skolor får alltså huvudmannen organisera och erbjuda barn och elever att delta i konfessionella inslag inom utbildningen om dessa aktiviteter sker separerat från undervisningen. Begreppen konfessionellt inslag samt konfessionell och icke-konfessionell inriktning definieras inte i skollagen. Vidare regleras inte heller skolavslutningar i gudstjänstlokaler i skollagen.

I de fall konfessionella inslag får förekomma i utbildningen ska barns och elevers deltagande i sådana inslag vara frivilligt (1 kap. 7 §). I förarbetena uttalas att för barn i förskolan och underåriga elever i övriga skolformer utövas bestämmanderätten i deras personliga angelägenheter enligt föräldrabalken av deras vårdnadshavare, men det påpekas att vårdnadshavarna enligt föräldrabalken ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med stigande ålder och utveckling. När det gäller förskolan anges att de konfessionella inslagen, liksom i fristående skolor, ska vara frivilliga för barnen. Ett barns vårdnadshavare ska därför ha möjlighet att välja om barnet ska delta eller inte vid sådana konfessionella inslag. Det anges dock att det av bestämmelserna om hänsyn till barnets bästa följer att barnet ska ha möjlighet att uttrycka sina åsikter i denna typ av frågor och att åsikterna ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (prop. 2009/10:165 s. 226 f.).

Bestämmelserna om barnets bästa finns i 1 kap. 10 § skollagen. I paragrafen anges att i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Det anges vidare att med barn avses varje människa under 18 år, att barnets inställning ska klarläggas så långt det är möjligt, att barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne samt att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I förarbetena till denna paragraf anges att för att barnet ska kunna utöva sin rätt att komma till tals måste barnet få information om vad frågan gäller på ett sätt som är begripligt för barnet, exempelvis när det gäller deltagande i utbildning med konfessionella inslag (prop. 2009/10:165 s. 636).

Den som har fyllt 16 år har enligt 29 kap. 12 § skollagen rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen. Denna rätt gäller också ansökan till gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller kommunal vuxenutbildning och överklagande av beslut i fråga om sådan utbildning även om den sökande eller den klagande inte har uppnått 16 års ålder.

Godkännande av enskilda som huvudmän

Enskilda kan efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer och fritidshem. Bestämmelser om tillståndsprövning och godkännande av

enskilda som huvudmän finns i 2 kap. skollagen. En ansökan om huvudmannaskap prövas av Skolinspektionen när det gäller förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. I övriga fall, dvs. när det gäller förskola eller för fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, prövas ansökan av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 7 §). Ett beslut om godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 §).

Beslut i ärenden om godkännande som enskild huvudman kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 och 5 §§).

De krav som uppställs för att en enskild ska godkännas som huvudman regleras i skollagen (2 kap. 5 och 5 a §§). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för godkännande (2 kap. 5 d § skollagen). Detta bemyndigande har dock inte utnyttjats.

Godkännande ska lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det krävs dessutom att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Om den sökande är en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse en viss personkrets. I denna ingår den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmän i kommanditbolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Om en juridisk person har blivit godkänd som huvudman ska huvudmannen senast en månad efter en förändring i den krets av personer som lämplighetsprövningen har avsett, anmäla förändringen till den som godkänt den enskilde som huvudman (2 kap. 5 b §). Det finns för närvarande inget krav i författning på att den som ansöker om godkännande som huvudman i sin ansökan ska ange om avsikten är att den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning.

Tillsyn

Verksamheter som bedrivs enligt skollagen står under tillsyn. Tillsynen regleras i 26 kap. skollagen. Där finns bl.a. en definition av begreppet tillsyn. Med tillsyn avses enligt skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §). Det är Skolinspektionen eller kommunerna som har till uppgift att utöva tillsyn.

Kommunerna utövar tillsyn över förskolor och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt för sådan verksamhet, dvs. fristående förskolor och vissa fristående fritidshem (26 kap. 4 §). Skolinspektionen utövar tillsyn över övrig utbildningsverksamhet (26 kap. 3 §). Det är därmed Skolinspektionen som utövar tillsyn över samtliga skolformer som elever kan fullgöra skolplikten i, dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt fritidshem som bedrivs i anslutning till en skola. Vidare har Skolinspektionen tillsyn över frivilliga skolformer såsom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. En del av den tillsyn som Skolinspektionen och kommunerna ska utföra avser att enskilda som godkänts av myndigheten fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ (26 kap. 3 § 5 respektive 4 § 3), dvs. kraven för att bli godkänd som huvudman.

Diskrimineringsombudsmannen har tillsyn över att utbildningsanordnare inte överträder förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen.

En tillsynsmyndighet kan förelägga en huvudman att fullgöra dennes skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. I ett föreläggande ska de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna anges. Om det är fråga om mindre allvarliga överträdelser får tillsynsmyndigheten, i stället för att meddela ett föreläggande, utdela en anmärkning. Om överträdelserna är ringa, om huvudmannen vidtar nödvändiga rättelser eller om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten avstå från att ingripa. Tillsynsmyndigheten ska i första hand tillämpa mindre ingripande sanktioner såsom föreläggande med eller utan vite eller anmärkning (26 kap. 10–12 §§).

Om en huvudman inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt kan mer ingripande sanktioner aktualiseras. Om det är fråga om verksamhet i en fristående skola får godkännandet för den enskilde huvudmannen återkallas (26 kap. 13–16 §§). Om det är fråga om kommunal verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna om statliga åtgärder för rättelse, vilket innebär att det inte inom ramen för tillsynen är möjligt att beordra en kommunal skola att stänga (jfr 26 kap. 17 §). Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse enligt 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig

risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten fatta ett tillfälligt beslut om verksamhetsförbud.

I propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45), lämnades förslag som syftar till att öka möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med allvarliga brister. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2022 (bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136).

Bestämmelser om religionsfrihet och skydd för nationella minoriteter

I det följande återges delar av den redogörelse för bestämmelser om religionsfrihet och skydd för minoriteter i regeringsformen (RF) och vissa folkrättsliga åtaganden som regeringen lämnar i propositionen.

Religionsfrihet

Varje medborgare är enligt RF gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket 6 RF). Religionsfriheten får inte begränsas i lag utan är absolut. Begränsningar kan dock göras av de moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten (Holmberg m.fl., Grundlagarna, kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen).

Definitionen av religionsfriheten i 2 kap. 1 § RF som en rätt att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion kallas för den positiva religionsfriheten. I 2 kap. 2 § RF anges den s.k. negativa religionsfriheten, att ingen av det allmänna får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning, i demonstration eller annan meningsyttring, inte heller tvingas att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning. Den negativa religionsfriheten omfattar således rätten att slippa bekänna sig till en viss tro. Den innebär dock inte en rätt till frihet från alla aspekter av religion. Att den enskilde har en frihet att inte själv tillhöra eller uppge religionstillhörighet innebär inte att han eller hon har en ovillkorlig rätt att slippa ta del av andras religionsutövande. Det är endast gentemot ”det allmänna” som individer är tillförsäkrade negativ religionsfrihet (jfr Bernitz, Frihet till religion och frihet från religion i skolan, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3 2017).

I propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 186–188) anges bl.a. att bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är utformade så att de gäller oavsett ålder. För barn gäller dock enligt RF ett utvidgat skydd genom att det i 2 kap. 18 § RF anges att den som omfattas av allmän skolplikt har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning. I övrigt är barn och vuxna likställda i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen. När det gäller barnets rättigheter i internationella

konventioner framhålls att även det rättighetsskydd som föreskrivs i Europakonventionen gäller oavsett ålder samt att Sverige är skyldigt att säkerställa att de rättigheter som kommer till uttryck i barnkonventionen tillgodoses. Det nämns också att främjandet av skyddet av barnets rättigheter utgör en målsättning för Europeiska unionen (artikel 3.3 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen) och att skyddet av barnets rättigheter även kommer till uttryck i artikel 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller i Sverige som lag (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Religionsfriheten regleras dels i artikel 9 Europakonventionen, dels i artikel 10 i EU:s rättighetsstadga, som ska följas av medlemsstaterna.

Barnkonventionen har gjorts till lag i Sverige genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt artikel 14 i barnkonventionen har barn rätt till bl.a. religionsfrihet. Enligt artikel 12 har barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Konventionsstaterna ska också respektera vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att ge barnet ledning när det utövar sin rätt.

Enligt FN:s barnrättskommitté har vårdnadshavarens inställning vad gäller elever som önskar eller inte önskar delta i ett konfessionellt inslag begränsad betydelse. Det innebär att pedagogisk och annan personal i skolor med konfessionell inriktning enligt FN:s barnrättskommitté bör följa en elevs vilja att, eventuellt stick i stäv med en vårdnadshavares önskemål, inte medverka i konfessionella inslag under skoldagen (CRC/C/GBR/CO/5 2016 p. 35 och 36, CRC/C/GRC/CO/2-3 2012 p. 34 och 35). FN:s barnrättskommitté har understrukit att medlemsstaterna har ett ansvar för att informera alla elever om att religiös undervisning är helt frivillig. Enligt FN:s barnrättskommitté är det viktigt att barnets autonomi i förhållande till vårdnadshavarna då respekteras. Också relativt unga barn ska enligt kommittén ha rätt till befrielse från konfessionella inslag i skolan utan att vårdnadshavarens samtycke ska krävas (8 CRC/C/ITA/CO/3-4 2011 p. 30 och 31, CRC/C/GBR/CO/5 2016 p. 35 och 36, CRC/C/GRC/CO/2-3 2012 p. 34 och 35).

Barnets rätt till utbildning och föräldrars inflytande över utbildningen

Enligt 2 kap. 18 § RF har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Vilka barn som har skolplikt regleras i 7 kap. skollagen.

Enligt artikel 2 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen förvägras rätten till undervisning. Det anges vidare i artikeln att vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn

sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Med anledning av att Europakonventionen sedan 1994 gäller som svensk lag infördes i dåvarande skollagen (1985:1100) bestämmelser om att fristående skolor får ha en konfessionell inriktning (prop. 1995/96:200 s. 39–40). Nuvarande bestämmelser om dels att utbildning med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell, dels att undervisningen hos fristående förskolor, skolor och fritidshem ska vara icke-konfessionell, men att utbildningen i övrigt i sådana förskolor, skolor och fritidshem får ha konfessionella inslag som det ska vara frivilligt att delta i tillkom i samband med att den nuvarande skollagen infördes (prop. 2009/10:165 s. 227–228). Bestämmelser om rätt till utbildning finns också i EU:s rättighetsstadga. Enligt artikel 14 har var och en rätt till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Denna rätt innefattar möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen. Friheten att inrätta undervisningsanstalter med iakttagande av de demokratiska principerna och föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse ska respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter.

Skydd för nationella minoriteter

Regeringen redogör även för Sveriges åtaganden om skydd för nationella minoriteter i enlighet med Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Barnkonventionen.

Av redogörelsen framgår bl.a. att det i ramkonventionen finns ett särskilt skydd för nationella minoriteter. Ramkonventionen ålägger enligt artikel 5 parterna till konventionen att främja nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Det finns enligt artikel 8 också en rätt för den som tillhör en nationell minoritet att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar. Staterna ska enligt artikel 12, där det är lämpligt, vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion. Av artikel 13 första punkten framgår att staterna inom ramen för sina utbildningssystem ska tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner.

Vidare framgår att det i RF anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Vidare anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla

och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (1 kap. 2 § femte och sjätte styckena RF).

Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk innehåller bl.a. bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om äldreomsorg. Lagen garanterar Sveriges nationella minoriteter ett grundskydd i enlighet med Sveriges åtaganden i ovan nämnda konventioner.

Regeringens förslag och bedömningar

Förslag om definitioner av begrepp

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att undervisning i skollagen ska definieras som processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden.

Utbildning ska definieras som verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt skollagen inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anger bl.a. följande skäl för sitt förslag. Skollagens definitioner av undervisning och utbildning används i alla skolformer som regleras i skollagen, dvs. i förskola, förskoleklass, de obligatoriska skolformerna, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning.

I förarbetena anges att det är centralt i den kunskapssyn som genomsyrar skolans samtliga styrdokument att undervisningen syftar till att eleverna ska inhämta samt utveckla både kunskaper och värden. Värdena ska utgå från skolans värdegrund som vilar på grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna (prop. 2009/10:165 s. 217).

I förhållande till konfessionella inslag har gränsdragningen mellan begreppen undervisning och utbildning vållat bekymmer eftersom sådana inslag inte är tillåtna i undervisningen men däremot i andra delar av utbildningen i fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Definitionen av utbildning

Utredningen (SOU 2019:64) föreslog att utbildning ska definieras som ”verksamhet enligt denna lag och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning”.

I förhållande till detta förslag bör definitionen av utbildning enligt regeringen kompletteras med ”och andra aktiviteter” i syfte att ytterligare lyfta fram andra aktiviteter än undervisning som pågår under skoldagen. Sådana kan vara såväl aktiviteter som en huvudman är skyldig att erbjuda enligt skollagen,

t.ex. fria skolmåltider, som sådana aktiviteter som huvudmannen inte är ålagd i skolregleringen att erbjuda, men som huvudmannen frivilligt anordnar, t.ex. skolresor eller skoldanser.

Enligt regeringen är utredningens föreslagna hänvisning till andra författningar svår att förstå och bör därför utgå. Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Detta innebär att även om aktiviteter som exempelvis skolresor inte är uttryckligt angivna i skollagen utan frivilligt anordnas av huvudmannen inom ramen för utbildningen, måste sådana aktiviteter bedrivas i enlighet med vad som anges i t.ex. portalparagraferna 1 kap. 4 och 5 §§, dvs. att aktiviteten bl.a. ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Vidare konstaterar regeringen när det gäller bestämmelsen om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § tredje stycket) att det enligt gällande rätt görs ett undantag från denna portalbestämmelse i 1 kap. 7 §, där det anges att undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, men att utbildningen i övrigt vid sådana skolor, förskolor och fritidshem får ha en konfessionell inriktning. I propositionen föreslås att det ska göras en ändring i skollagen som innebär att det i annan utbildning än undervisning i fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem endast får göras undantag från vad som anges i 1 kap. 5 § tredje stycket för det konfessionella inslaget. Som framgår nedan föreslår regeringen att begreppet ”konfessionellt inslag” ska definieras som bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag. Övriga delar av utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

När det gäller ett förtydligande av om ifall verksamhet som anordnas av eleverna på eget initiativ men med stöd av huvudmannen utgör en del av utbildningen, exempelvis religiösa elevföreningar som huvudmannen upplåter skolans lokaler till, anför regeringen bl.a. följande resonemang. I enlighet med gällande rätt har elever en positiv religionsfrihet, dvs. en frihet att ensamma eller tillsammans med andra utöva sin religion. Enligt 1 kap. 5 § andra stycket skollagen ska var och en som verkar inom utbildningen främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Av diskrimineringslagen framgår vidare att diskriminering är förbjudet. I lagen finns även krav på att utbildningsanordnare bedriver ett förebyggande och främjande arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering. Detta innebär att om religiösa elevsammanslutningar ber att få tillgång till skollokaler under skoldagen, t.ex. för att förrätta bönestunder under raster, bör de få det. Regeringen konstaterar att när det gäller frågan om ifall elevinitierade aktiviteter inom ramen för en elevorganisation ingår i utbildningen ligger

ansvaret för vad som sker i skolans lokaler under skoltid alltid på skolledningen, t.ex. gällande tillsyn, arbetsmiljö, trygghet och säkerhet. Det som sker inom utbildningen är således huvudmannens ansvar såväl när det gäller undervisningen på lektioner som när det gäller elevaktiviteter på raster. Även om dessa elevinitierade aktiviteter inte leds av huvudmannen är de således en del av utbildningen på motsvarande sätt som andra rastaktiviteter.

Om elever som ingår i en religiös elevförening t.ex. skulle bete sig kränkande eller diskriminerande mot andra elever under lektioner eller under rastaktiviteter där elever som inte ingår i föreningen deltar, utifrån uppfattningar som ytterst grundar sig i den tolkning av en religion som eleverna bekänner sig till, har huvudmannen en skyldighet att ingripa mot sådant agerande i enlighet med 1 kap. 5 § och 6 kap. skollagen och 2 kap. 5 och 7 § diskrimineringslagen.

Definitionen av undervisning och gränsdragningen mellan undervisning och utbildning

Utredningen har föreslagit att undervisning ska definieras som ”processer som leds av lärare eller förskollärare enligt mål som anges i denna lag och andra författningar och som ska leda till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden”.

Med anledning av utredningens förslag påpekar regeringen att målen för utbildningen inte anges i skollagen utan i de författningar som ansluter till lagen. Det är i läroplanerna för varje skolform och för fritidshemmet som utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen anges. Det är regeringen som med stöd av regeringens s.k. restkompetens (8 kap. 7 § första stycket 2 § RF) eller den myndighet som regeringen bestämmer (med stöd av 8 kap. 11 § RF) som meddelar föreskrifter om läroplaner. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare för en viss skolform eller för fritidshemmet meddela föreskrifter om utbildningens värdegrund och uppdrag samt om mål och riktlinjer för utbildningen på annat sätt än genom en läroplan. Mot denna bakgrund bör definitionen av undervisning i skollagen enligt regeringen ändras till ”processer som leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden”. Enbart denna ändring anser regeringen dock inte vara tillräcklig.

Av utredningen framgår att förskolans integrerade arbetssätt, där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen, kan innebära särskilda svårigheter att i förskolor med konfessionell inriktning upprätthålla principen att konfessionella inslag endast får ske inom ramen för andra delar av utbildningen än undervisningen. Regeringen konstaterar att det inte är lätt att skilja mellan undervisning och utbildningen i övrigt när det gäller förskolan. I t.ex. skolan dras ofta skiljelinjen utifrån förarbetena till den nuvarande definitionen av undervisning huvudsakligen mellan lektionstid och

övriga aktiviteter. Enligt förskolans läroplan ska undervisning utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden. I förarbetena nämns att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen i förskolan och att många situationer innebär möjligheter för förskollärare att främja barnets lärande mot läroplanens mål. Utifrån detta perspektiv kan all tid göras till föremål för undervisning.

Som framgår ovan föreslår regeringen viss justering av utredningens förslag om definitionen av undervisning. Förslaget förtydligar att undervisningen är det som sker när lärare eller förskollärare utifrån sin yrkesroll och uppdrag agerar utifrån de mål som beskrivs i läroplanerna. För att definitionen av undervisning ska passa både förskolan och skolformer för äldre elever och för att det ska bli tydligt att undervisning kan förekomma i de mest skilda situationer i förskolan föreslår regeringen att definitionen kompletteras så att den lyder ”processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och författningar som ansluter till denna lag”. Enligt regeringen tydliggör tillägget att undervisningen kan bedrivas på lektioner men också planerat eller spontant som i förskolan. Justeringen och tillägget bedöms medföra att definitionen av undervisning, när det gäller förskolan, bidrar till fokus på de strävansmål som finns i läroplanen för förskolan och att det blir lättare att hålla isär undervisning och utbildning även i förskolan.

När det gäller begreppet lärtillfällen anför regeringen bl.a. följande. I förarbetena till den nuvarande lydelsen av definitionen undervisning anges att definitionen är anpassad till såväl förskola och fritidshem som övriga skolformer (2009/10:165 s. 633). Det anges bl.a. att undervisning är ett snävare begrepp än utbildning och att det avser de målstyrda processer som syftar till att barnen och eleverna både ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Det anges att i definitionen av begreppet undervisning ligger att lärandeprocessen sker under ledning av lärare eller förskollärare. Det anförs vidare att begreppet utbildning utöver undervisningen i princip avser all verksamhet som anordnas av huvudmannen och som äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen av utbildning. Enligt förarbetena innefattas även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. i begreppet utbildning.

Regeringen anser att den föreslagna ändringen i definitionen av begreppet undervisning innebär att såväl begreppet undervisning som begreppet utbildning blir mer nyanserade och tydliga. Huruvida t.ex. studiebesök och måltider faller under definitionen av undervisning respektive utbildning måste avgöras i det enskilda fallet. Regeringen konstaterar att det redan i förarbetena till den nuvarande definitionen av undervisning anges att det i definitionen ligger att lärandeprocessen sker under ledning av en lärare eller en förskollärare. Ett studiebesök kommer med den föreslagna lydelsen således att falla under begreppet undervisning om det leds av lärare mot mål som anges i förordningar och författningar som ansluter till skollagen. Däremot kommer

liksom hittills t.ex. måltider och raster i normalfallet att falla utanför begreppet undervisning. Ett exempel på när en måltid i stället faller under definitionen av undervisning är när en måltid tillagas och intas som ett led i undervisningen inom hem- och konsumentkunskap.

Mot denna bakgrund anser regeringen att införandet av formuleringen ”lektioner eller andra lärtillfällen” i definitionen av undervisning tydliggör att undervisning i förskolan, skolan och komvux kan ske vid andra tillfällen än under lektioner, men det förutsätts att lärtillfällena leds av en lärare mot mål som anges i förordningar och författningar som ansluter till skollagen. Regeringen anser att denna definition bidrar till att skapa tydlighet både i förskolan och i andra skolformer.

Det ska införas definitioner i skollagen av konfessionellt inslag och konfessionell inriktning

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att konfessionella inslag i skollagen ska definieras som bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag.

Konfessionell inriktning ska definieras som inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag.

Det ska i skollagen förtydligas att i en utbildning med konfessionell inriktning får undantag från kravet på vetenskaplig grund enbart göras för det konfessionella inslaget.

Tydliga definitioner bidrar till att reglerna följs i högre grad och till effektivare tillsyn

Regeringen anför bl.a. följande skäl för sina förslag.

Enligt skollagen får annan utbildning än undervisning vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska emellertid vara frivilligt (1 kap. 7 § andra stycket). Enligt regeringen bedöms den osäkerhet som har uppstått i tillämpningen på grund av avsaknaden av definitioner av konfessionell inriktning och konfessionella inslag göra det nödvändigt att införa sådana definitioner. Att det är tydligt vad som avses är nödvändigt för att lärare, rektorer och skolhuvudmän som har ansvar för att utbildningen bedrivs och genomförs i enlighet med bestämmelserna ska veta vad de har att förhålla sig till. Det är också lättare för en tillsynsmyndighet att kontrollera om en verksamhet bedrivs i enlighet med författningarna om de är preciserade. Tydliga definitioner bedöms således vara nödvändigt för en effektivare och mer ändamålsenlig tillsyn.

Vid överväganden om införande av definitioner av begreppen konfessionella inslag och konfessionell inriktning tillmäts barns och elevers religionsfrihet betydelse. När barns och elevers religionsfrihet nämns ska detta förstås mot bakgrund bl.a. av att barn är likställda med vuxna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna i RF och att det rättighetsskydd som

föreskrivs i Europakonventionen gäller oavsett ålder. Sveriges åtagande att säkerställa de rättigheter som kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som barnkonventionen innebär att dessa rättigheter ska säkerställas i förskolor, skolor och fritidshem med såväl offentliga som fristående huvudmän.

I förarbetena till skollagen uttalas att för barn i förskolan och underåriga elever i övriga skolformer utövas bestämmanderätten i deras personliga angelägenheter enligt föräldrabalken av deras vårdnadshavare, men att vårdnadshavarna enligt föräldrabalken ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med stigande ålder och utveckling. Enligt 29 kap. 12 § skollagen har den som har fyllt 16 år rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen. Av bestämmelserna om hänsyn till barnets bästa i 1 kap. 10 § skollagen följer vidare att barnet ska ha möjlighet att uttrycka sina åsikter bl.a. när det gäller deltagande i utbildning med konfessionella inslag och att åsikterna ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det framgår av förarbetena till denna bestämmelse att för att barnet ska kunna utöva sin rätt att komma till tals måste han eller hon få information om vad frågan gäller på ett sätt som är begripligt för barnet. När det gäller denna talerätt har FN:s barnrättskommitté uttalat att det är viktigt att barnets autonomi i förhållande till vårdnadshavarna respekteras och att också relativt unga barn ska ha rätt till befrielse från konfessionella inslag i skolan utan vårdnadshavares samtycke.

Konfessionella inslag och gränsdragningen mot filosofiska aspekter, religionsutövning, kultur och tradition

Mot bakgrund av de tillämpningsproblem som bl.a. uppmärksammats i Skolinspektionens tillsyn bedömer regeringen att det i dag finns ett behov av en definition av begreppet konfessionella inslag för att underlätta för de fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen med konfessionell inriktning att veta hur de ska tillämpa regleringen och för att skapa bättre förutsättningar för effektiv tillsyn. Då definitionen av konfessionella inslag endast syftar till att underlätta tillämpningen av lagen och tillsynen handlar det om vad som ska avses som konfessionella inslag i skollagens mening. Bedömningen görs att det finns skäl att tydliggöra att den reglering som finns i 1 kap. 7 § skollagen avser fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem med religiös inriktning.

Regeringen bedömer att definitionen av konfessionella inslag ska vara snäv. Det föreslås att konfessionella inslag ska definieras som bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion. En sådan definition anknyter till förarbetena till den nuvarande regleringen i skollagen där det anges att kravet på att utbildningen i verksamheter hos offentliga huvudmän och i undervisningen i fristående skola, förskola och fritidshem med konfessionell inriktning ska vara icke-konfessionell, vilket innebär att det inte får förekomma inslag av bekännelsekaraktär (prop. 2009/10:165 s. 277). Regeringen bedömer att det räcker med att exemplifiera begreppen. Med bekännande och förkunnande inslag avses t.ex. trosbekännelse, bön eller

predikan. Denna avgränsning medför t.ex. att vissa handlingar som ursprungligen hade en religiös koppling, men som nu anses som traditionella, t.ex. att tända adventsljus, faller utanför definitionen.

När det gäller frågan om att ytterligare förtydliga och klargöra hur begreppet konfessionella inslag förhåller sig till skollagens krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet anför regeringen följande. I dag görs det i 1 kap. 7 § skollagen ett undantag från bestämmelsen i 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, genom att det i 1 kap. 7 § skollagen anges att annan utbildning än undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning. Regeringens förslag om att det i skollagen ska anges att det i annan utbildning än undervisning i fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem endast får göras undantag från kravet på vetenskaplig grund i 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen för det konfessionella inslaget. Detta innebär att det i en fristående förskola, skola eller fritidshem med konfessionell inriktning kommer att vara tillåtet att åtskilt från utbildningen i övrigt ha konfessionella inslag, t.ex. trosbekännelse, bön eller predikan. I övrigt ska utbildningen uppfylla kraven på saklighet, pluralism och allsidighet, såvida inte en viss aktivitet förlorar sin karaktär om inte konfessionella inslag får ingå.

När det sedan gäller utmaningen att skilja mellan religion, kultur och tradition anför regeringen bl.a. följande. Den föreslagna definitionen av konfessionella inslag tar endast sikte på vad som ska anses vara konfessionella inslag i utbildning inom skolväsendet och syftar inte till någon avgränsning mellan religion, kultur eller tradition i en vidare bemärkelse. Mot bakgrund av rätten till religionsfrihet gör dock regeringen bedömningen att det är viktigt att såväl definitionen av konfessionella inslag i skolväsendet som skollagens reglering i övrigt lämnar utrymme för barns och elevers såväl positiva som negativa religionsfrihet. Moment som ursprungligen har haft en konfessionell innebörd men som med tiden har blivit en tradition – t.ex. tändande av adventsljus – faller utanför definitionen, så länge de inte innefattar eller kombineras med bekännande eller förkunnande delar. I den mån en tradition innehåller konfessionella inslag, exempelvis en traditionell måltid, ska det vara tillåtet att anordna en sådan under förutsättning att det lämnas information på förhand om att det kommer att ingå konfessionella inslag i aktiviteten och att det anordnas ett likvärdigt alternativ för elever som inte vill delta i aktiviteten. Regeringen bedömer att en sådan ordning lämnar utrymme för såväl kulturella traditioner som innefattar konfessionella inslag enligt skollagens definition i fristående förskolor och fristående skolor som elevers negativa religionsfrihet. Om det skulle uppstå gränsdragningsfrågor får sådana lösas i rättstillämpningen.

När det gäller barns och elevers positiva religionsfrihet bedömer regeringen att det finns skäl att göra ett tillägg till definitionen så att det framgår att det är fråga om inslag som initieras och genomförs av huvudmannen eller på uppdrag av denne. Definitionen av konfessionellt inslag föreslås därmed lyda

”bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag”. Definitionen förtydligar enligt regeringen att barn och elever på eget initiativ kan utöva sin positiva religionsfrihet såväl inom ramen för utbildningar som är icke-konfessionella med offentliga eller enskilda huvudmän som inom ramen för fristående förskolor och fristående skolor med konfessionell inriktning, genom att eleven t.ex. på eget initiativ ber en bön på rasten eller i samband med en måltid.

När det gäller barns och elevers negativa religionsfrihet är en viktig del i regleringen att det enligt 1 kap. 7 § skollagen ska vara frivilligt att delta i konfessionella inslag. Som nämnts är utgångspunkten att vårdnadshavaren förfogar över denna rätt, men att hänsyn ska tas till barnets egen inställning med hänsyn tagen till ålder och mognad.

Båda dessa delar i den föreslagna regleringen – dvs. att definitionen av konfessionella inslag formuleras så att den inte omfattar sådan religionsutövning som barn och elever ägnar sig åt på eget initiativ och att huvudmän som bedriver verksamhet med konfessionell inriktning ska vidta åtgärder i syfte att säkerställa att deltagande i konfessionella inslag sker frivilligt – innebär att barn och elever kan utöva såväl sin positiva som negativa religionsfrihet. Regeringen framhåller att detta gäller för alla barn och elever, såväl barn och elever som tillhör majoritetssamhället som barn och elever som tillhör minoriteter och oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild.

Förslaget hindrar inte barns och elevers egen religionsutövning

Att en skola inom ramen för aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen efter elevernas önskemål exempelvis tillhandahåller rum som kan användas för bön eller anpassar vilken kost som erbjuds vid skolmåltiden ska enligt den föreslagna definitionen inte betraktas som ett konfessionellt inslag. Inte heller är avsikten att en schemaläggning av undervisningen i syfte att underlätta för barns och elevers religionsutövning enligt deras önskemål ska betraktas som ett konfessionellt inslag. Att möjliggöra för eleverna att utöva sin religion kan enligt regeringen inte anses innebära ett bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag.

En definition av konfessionell inriktning införs

Som framgår ovan föreslår regeringen att konfessionella inslag ska definieras som ”bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag”.

Vidare föreslår regeringen att konfessionell inriktning ska definieras som ”inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag”. Regeringen bedömer att om en sökande eller huvudman får definiera sin utbildning som att den har en konfessionell inriktning, utan att egentligen erbjuda elever att delta i konfessionella inslag, kan det leda till en otydlighet för elever, vårdnadshavare och tillsynsmyndigheter. Eftersom ändringen

medför att en sökande måste redogöra för hur den tänker genomföra de konfessionella inslagen i utbildningen bedöms även Skolinspektionens prövning av godkännanden av enskilda som huvudmän underlättas.

Deltagande i konfessionella inslag ska alltid vara frivilligt och information ska lämnas

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att deltagande i konfessionella inslag, liksom hittills, alltid ska vara frivilligt inom en verksamhet med konfessionell inriktning. Det införs krav på att huvudmannen alltid ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagande i sådana inslag är frivilligt.

Ett konfessionellt inslag ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen. Om det i undantagsfall inte är möjligt att avgränsa ett konfessionellt inslag från en annan aktivitet i utbildningen utan att syftet med aktiviteten går förlorat, ska det konfessionella inslaget få ingå i aktiviteten. Om ett barn eller en elev inte vill delta i en sådan aktivitet ska barnet eller eleven erbjudas att ta del i en annan likvärdig aktivitet som inte innehåller konfessionella inslag.

Vid fristående förskolor med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma i begränsad omfattning och endast vid sådana tillfällen som huvudmannen dessförinnan skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om.

Vid fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen dessförinnan skriftligen har informerat om. När det gäller grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmet ska informationen lämnas till barnets vårdnadshavare, och i mellan- och högstadiet, även till eleven. I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska informationen lämnas till eleven och elevens vårdnadshavare.

Den information som ska lämnas ska innehålla uppgifter om

- vilka konfessionella inslag som kan förekomma och när de kan förekomma
- vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där konfessionella inslag ingår
- en upplysning om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt.

Det ska vara frivilligt för barn och elever att delta i konfessionella inslag

Regeringen framför bl.a. följande skäl för sina förslag.

I 1 kap. 7 § andra stycket skollagen anges att deltagande i konfessionella inslag i en fristående verksamhet med konfessionell inriktning ska vara frivilligt. Utgångspunkten vid tillämpning av detta och om barns och elevers frivilliga deltagande är vad som anges i förarbetena till skollagen. I avsnittet ovan om regeringens skäl för att införa definitioner av konfessionella inslag och konfessionell inriktning återges vad som anges i förarbetena om

bestämmanderätten över barn och underåriga elever och om barnets rätt att komma till tals.

Eftersom frivilligheten är ett återkommande problemområde när det gäller hur skolor med konfessionell inriktning följer bestämmelserna anser regeringen att bestämmelsen i skollagen om frivilligt deltagande i konfessionella inslag bör kompletteras med en bestämmelse om att huvudmannen alltid på förhand ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagande i sådana inslag är frivilligt. Detta kan ske på olika sätt, genom skriftlig information till vårdnadshavare och elever i förväg eller genom muntlig information. Skriftlig information i förväg ger dock både vårdnadshavare, barn och elever tid att tänka efter och ta ställning. Regeringen bedömer att skriftlig förhandsinformation som ger barn och elever betänketid är en så viktig del i att säkerställa att det konfessionella inslaget är frivilligt att ett sådant krav inte bara bör gälla för förskolan utan också för fristående skolor och fristående fritidshem. För förskolan bör det räcka att informationen lämnas till vårdnadshavarna. När det gäller grundskolan och grundsärskolan bör det dock fr.o.m. mellanstadiet krävas att informationen också lämnas till eleven. Hänsyn tas här till dels bestämmelsen i 6 kap. 11 § föräldrabalken, där det anges att även om vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter ska vårdnadshavaren i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål, dels bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen som grundas på barnkonventionen och som anger att barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka åsikter i alla frågor som rör honom eller henne och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det bedöms därför vara lämpligt att en elev får egen skriftlig information om konfessionella inslag fr.o.m. mellanstadiet.

Som framgår ovan föreslår regeringen att bestämmelsen i skollagen om att deltagande i konfessionella inslag i en fristående verksamhet med konfessionell inriktning ska vara frivilligt ska kompletteras med en bestämmelse om att huvudmannen alltid på förhand ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagande i sådana inslag är frivilligt. Den bestämmelsen innebär bl.a. att elever som inte får skriftlig information ska få muntlig information. När det gäller konfessionella inslag på gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gör regeringen bedömningen att den skriftliga informationen bör lämnas till både eleven och elevens vårdnadshavare.

När det gäller informationen till tillsynsmyndigheterna gör regeringen dock bedömningen att det räcker att en förutsättning för att en enskild huvudman ska få ha en konfessionell inriktning på en utbildning är att huvudmannen antingen har angett detta i sin godkända ansökan om huvudmannaskap eller, beträffande enskilda som blivit godkända som huvudmän före ikraftträdandet av de förslagen i propositionen, har anmält att de bedriver en verksamhet med konfessionell inriktning till tillsynsmyndigheten.

Det frivilliga deltagandet underlättas om huvudmannen avgränsar det konfessionella inslaget, schemamässigt eller i tid. Det är t.ex. möjligt att skilja mellan en morgonstund med ett konfessionellt inslag, t.ex. bön, som är frivillig, och en morgonsamling utan konfessionella inslag som syftar till information och genomgångar. Det kan dock vara så att det inte alltid är möjligt att åstadkomma en sådan avgränsning, t.ex. när det gäller traditionella måltider med koppling till religion då förkunnande och bekännande inslag kan ingå som naturliga delar av traditionen. Om en sådan traditionell måltid ska ingå i utbildningen bör det lämnas tydlig information i förväg om att det kommer att serveras en måltid där konfessionella inslag kommer att ingå, menar regeringen.

Vidare framför regeringen att det är viktigt att det är tydligt om frivillighet innebär att eleven har rätt att utebli från det konfessionella inslaget eller om frivilligheten innebär att eleven är skyldig att närvara men inte behöver delta aktivt i det konfessionella inslaget. För att kravet på frivillighet ska kunna uppfyllas bör dock barnet eller eleven alltid ha rätt att utebli från det konfessionella inslaget. När det är fråga om ett konfessionellt inslag som innebär ett arrangemang från huvudmannens sida där det konfessionella inslaget ingår som en del i arrangemanget, t.ex. en traditionell måltid, måste det, om kravet på frivillighet ska kunna uppfyllas, alltid finnas ett alternativt arrangemang om barn och elever inte vill vara med på det arrangemang som har konfessionella inslag. I så fall kan huvudmannen genom att be vårdnadshavarna och eleverna att ge besked i förväg om barnet eller eleven avser att delta i det arrangemang som innehåller konfessionella inslag anpassa sina åtgärder efter önskemålen. Det är viktigt att frivilligheten blir reell och att huvudmannen säkerställer att de elever som väljer att avstå från ett konfessionellt inslag inte exkluderas från gemenskapen eller på andra sätt drabbas av negativa konsekvenser. Regeringen bedömer även att den obligatoriska informationen bör innehålla uppgifter om vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där sådana inslag ingår. Den närmare regleringen av informationsskyldigheten som kan behövas bör ges i verkställighetsföreskrifter.

Vilken hänsyn ska tas till föräldrarnas övertygelse?

När det gäller förslaget utifrån barnens unga ålder och barnkonventionens artikel 5 om att respektera föräldrarnas övertygelse anför regeringen bl.a. följande. Som framgår ovan är utgångspunkten vid tillämpningen av skollagen att för barn i förskolan och underåriga elever i övriga skolformer så utövas bestämmanderätten i deras personliga angelägenheter enligt föräldrabalken av deras vårdnadshavare, men att vårdnadshavarna enligt föräldrabalken ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med stigande ålder och utveckling. Därtill kommer att det av bestämmelserna om hänsyn till barnets bästa i 1 kap. 10 § skollagen, som grundar sig på barnkonventionen, att barnet ska ha möjlighet att uttrycka sina åsikter bl.a. när det gäller deltagande i utbildning med konfessionella inslag och att åsikterna ska

tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För att barnet ska kunna utöva sin rätt att komma till tals måste han eller hon få information om vad frågan gäller på ett sätt som är begripligt för barnet (prop. 2009/10:165 s. 636).

Regeringen framhåller att de uttalanden som har gjorts av FN:s barnrättskommitté också är av intresse vid tolkning av skollagen. Enligt barnrättskommittén har vårdnadshavarens inställning vad gäller elever som inte önskar delta i ett konfessionellt inslag begränsad betydelse. Det innebär att pedagogisk och annan personal i skolor med konfessionell inriktning enligt barnrättskommittén bör följa en elevs vilja att, eventuellt stick i stäv med en vårdnadshavarens önskemål, inte medverka i konfessionella inslag under skoldagen. FN:s barnrättskommitté har understrukit att medlemsstaterna har ett ansvar för att informera alla elever om att religiös undervisning är helt frivillig. Enligt barnrättskommittén är det viktigt att barnets autonomi i förhållande till vårdnadshavarna då respekteras. Också relativt unga barn ska enligt kommittén ha rätt till befrielse från konfessionella inslag i skolan utan att vårdnadshavarens samtycke ska krävas.

Det bör finnas krav på att konfessionella inslag ska avgränsas även i förskolan

Vid en jämförelse mellan förskolan och skolan finns det enligt regeringen skäl att införa ytterligare en reglering för förskolan. Regeringen framför att det i förskolan finns många tillfällen för undervisning under dagen, och även många tillfällen under dagen som skulle kunna ägnas åt konfessionella inslag. Då det inte finns någon timplan för undervisning i förskolan som motsvarar de timplaner som finns i övriga skolformer, bedömer regeringen att det finns behov av en annan avgränsning som gör att de konfessionella inslagen bara omfattar en mindre del av dagen i förskolan. Regeringen föreslår därför att det i skollagen ska anges att det vid fristående förskolor med konfessionell inriktning endast får förekomma konfessionella inslag i begränsad omfattning och vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om. Det bedöms att den närmare regleringen av vad som avses med begränsad omfattning kan ges i verkställighetsföreskrifter.

Ägar- och ledningsprövningen av enskilda ska skärpas

Nuvarande reglering om ägar- och ledningsprövning

Enskilda kan efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer och fritidshem. Bestämmelser om tillståndsprövning och godkännande av enskilda som huvudmän finns i 2 kap. skollagen.

En ansökan om huvudmannaskap prövas av Skolinspektionen när det gäller förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. I övriga fall, dvs. när det gäller förskola eller andra fritidshem än som anges ovan, prövas ansökan av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 7 § skollagen).

Ett beslut om godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet (2 kap. 5 § skollagen). Beslut i ärenden om godkännande som enskild huvudman kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 2 och 5 §§ skollagen). Lägeskommunen utövar tillsyn över de huvudmän som kommunen har godkänt, medan Skolinspektionen utövar tillsyn över huvudmän som inspektionen har godkänt.

Den 1 januari 2019 infördes en utökad ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän inom skolväsendet (prop. 2017/18:158, bet. 2017/18:FiU43, rskr. 2017/18:356). De krav som uppställs för att en enskild ska godkännas som huvudman regleras i skollagen (2 kap. 5 och 5 a §§). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för godkännande (2 kap. 5 d § skollagen). Detta bemyndigande har dock inte utnyttjats. Godkännande ska lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det krävs också att den enskilde bedöms lämplig i övrigt. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas (2 kap. 5 § skollagen).

Om huvudmannen är en juridisk person omfattar kraven den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten (2 kap. 5 a § skollagen). En sådan prövning görs av Skolinspektionen respektive kommunen både vid nyetablering och utökning av befintlig verksamhet. Även huvudmän som redan är godkända att bedriva verksamhet inom skolväsendet är skyldiga att löpande säkerställa att kraven på erfarenhet eller insikt samt lämplighet är uppfyllda inom ägar- och ledningskretsen. Det finns för närvarande inget krav i författning på att den som ansöker om godkännande som huvudman i sin ansökan ska ange om avsikten är att den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning.

Vid lämplighetsprövningen kan underlag inhämtas från andra myndigheter (23 och 26 §§ förvaltningslagen [2017:900]). Det finns också en möjlighet att inhämta utdrag ur Polismyndighetens belastningsregister (16 b § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut till Skolinspektionen eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande som enskild huvudman enligt skollagen i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § skollagen. De uppgifter som får lämnas ut för detta syfte begränsas till vissa brottstyper (exempelvis misshandel, sexualbrott, brott mot allmän ordning, narkotikabrott och skattebrott) och endast om brotten lett till en annan påföljd än böter.

Tillsyn

Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag prövar Skolinspektionen eller kommunen om en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller de aktuella kraven i 2 kap. 5 och 5 b § skollagen (26 kap. 3 och 4 §§). Om huvudmannen inte bedöms uppfylla kraven kan godkännandet återkallas. I propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45) föreslog regeringen ändringar som syftar till att öka möjligheterna för Skolinspektionen att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med allvarliga missförhållanden. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2022.

Förhållandet mellan fri- och rättigheter och skolans värdegrund

Regeringen framhåller bl.a. följande när det gäller förhållandet mellan bestämmelserna om fri- och rättigheter och bestämmelserna om skolans värdegrund och skolans demokratiuppdrag.

I skollagens portalparagrafer finns bestämmelser om syftet med skolutbildningen och grundläggande regler om utformningen av utbildningen samt skolans värdegrund och demokratiuppdrag. Där anges bl.a. att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Vidare ska all utbildning inom skolväsendet utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingarna och mänskliga rättigheter (1 kap. 4 och 5 §§ skollagen). För varje skolform och för fritidshemmet finns det en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen (1 kap. 11 § skollagen). Ett sätt att beskriva skolans demokratiska uppdrag är att använda orden om, genom och för. Eleverna ska lära om demokrati och mänskliga rättigheter. De ska också lära sig genom att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolans lärmiljö. Målet är att de ska utveckla förmågor för att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin (prop. 2017/18:17 s. 6).

Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa fri- och rättigheter, bl.a. religionsfrihet, yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. En redogörelse för religionsfriheten återges ovan. Yttrandefrihet är frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 RF). Mötesfrihet är frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk (2 kap. 1 § första stycket 3 RF). Föreningsfriheten är frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 RF). Vidare är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheter anges i 2 kap. 20–25 §§ RF. Religionsfriheten är absolut och kan inte begränsas. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av de andra friheterna kan dock begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter. Begränsningar i bl.a. yttrande-, mötes- och föreningsfriheterna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF). Relevant är också den s.k. negativa yttrande-, mötes- och föreningsfriheten vilken föreskrivs i 2 kap. 2 § RF. I bestämmelsen anges att ingen får tvingas av det allmänna att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses ovan.

Begränsningar i yttrandefriheten har gjorts genom kriminaliseringen av bl.a. förtal, förolämpning och hets mot folkgrupp (5 kap. 1 och 3 §§, 16 kap. 8 § brottsbalken). Det är alltså möjligt att begränsa yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen genom vanlig lag om det sker inom de ramar och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–25 §§ RF.

Enligt artikel 10 i Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikeln anges att eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet. Mötes- och föreningsfriheten regleras i Europakonventionens artikel 11. Där anges att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I artikeln anges att utövandet av dessa rättigheter inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I EU:s rättighetsstadga skyddas yttrandefrihet och informationsfrihet i artikel 11. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna

rätt innefattar enligt stadgan åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. I artikel 12.1 skyddas mötes- och föreningsfriheten genom att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Lämplighetsprövningen av enskilda huvudmän ska skärpas med demokrativillkor

Regeringens förslag och bedömningar

Regeringen föreslår att lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet skärps genom att demokrativillkor införs. En sökande ska inte anses som lämplig som huvudman om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

- våld, tvång eller hot
- diskriminering eller kränkande behandling eller
- påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Det ska tydliggöras i skollagen att lämplighetsprövningen i fråga om sökande som är juridiska personer ska avse såväl den juridiska personen som dess företrädare.

Regeringen bedömer att det inte bör införas en huvudmannaförsäkran, där den sökande eller dess företrädare intygar att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som uppställs för verksamheten.

Demokrativillkor bör införas för att skärpa lämplighetsprövningen

Regeringen anger bl.a. följande skäl för sina förslag och bedömningar. Dagens bestämmelser om ägar- och ledningsprövning, inklusive prövning av lämpligheten hos företrädare för huvudmannen och ledningen av verksamheten, har varit i kraft sedan den 1 januari 2019. Enligt regeringen bedöms syftet med regleringen huvudsakligen ha uppfyllts, dvs. att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet. Detta är viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet. Regeringen bedömer dock att det är att föredra att ansökningar om att godkännas som huvudman i större utsträckning nekas från början i stället för att dras tillbaka i efterhand, inte minst av hänsyn till barn och elever som då behöver byta huvudman. Det bedöms därför finnas behov av ytterligare verktyg för tillståndsmyndigheterna vid ägar- och ledningsprövningen.

För att godkännas som enskild huvudman ska denne enligt gällande rätt bl.a. genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter

som gäller för verksamheten, bedömas ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och vara lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Även de som har ett bestämmande inflytande i verksamheten ska bedömas vara lämpliga (2 kap. 5 § skollagen). Det innebär att tillståndsmyndigheterna redan i dag kan göra en prövning mot olika bestämmelser i skollagen och andra författningar, t.ex. mot de bestämmelser i skollagen som ger uttryck för skolväsendets värdegrund (1 kap. 4 och 5 §§).

En utgångspunkt när en komplettering av ägar- och ledningsprövningen övervägs är att det inte finns någon rättighet att bedriva skola med stöd av allmänna medel utan att staten kan uppställa villkor för att en enskild ska bli godkänd som huvudman. Ett beslut enligt 2 kap. skollagen att godkänna en enskild som huvudman innebär att en förvaltningsuppgift överläts åt en enskild enligt 12 kap. 4 § RF. Staten ska enligt RF verka för att barns rättigheter tas till vara (1 kap. 2 § RF). Enligt artikel 4 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen. Staten kan således uppställa villkor för godkännande av enskilda som huvudman för verksamhet enligt skollagen som minimerar risken för att barn far illa i sådan verksamhet.

Regeringen konstaterar att tillståndsmyndigheterna redan i dag vid lämplighetsbedömningen ska ta hänsyn till viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. Som har nämnts ovan råder det dock oklarheter i vilken utsträckning t.ex. uttalanden och ageranden i privata sammanhang, som kan sända en stark signal om att en sökande inte är lämplig, får beaktas med hänsyn till t.ex. yttrandefriheten och mötesfriheten.

Vid prövning av en ansökan om att bli godkänd som huvudman ska Skolinspektionen och kommunen tillämpa den s.k. objektivitetsprincipen, vilken innebär att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen, iaktta saklighet och opartiskhet och handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan stöd i lag (1 kap. 9 § RF). Den s.k. likhetsprincipen, som ingår i objektivitetsprincipen, innebär ett krav på likabehandling inför lagen, inte i lagen. Detta innebär att det – med hänsyn till behovet av att skydda barnen utifrån principen om barnens bästa – är acceptabelt att i lag ange att en enskild inte kan godkännas som huvudman om det bedöms finnas en risk för att barn eller elever far illa. Vid tillämpning av en sådan bestämmelse ska alla enskilda som ansöker behandlas lika och prövas utifrån samma kriterier. Vid en sådan prövning bör även privata uttalanden och beteenden få beaktas, om de uttrycker sådan brist på respekt för demokratiska värderingar eller för annat som anges i t.ex. skolans värdegrund eller i skollagen att det finns en risk för att barn och elever kan komma att fara illa om den enskilde eller en juridisk person för vilken denne är företrädare godkänns som huvudman. Som exempel på sådant handlande anges att på

sociala medier uppmana till våldshandlingar mot en viss grupp, att plädера för könsuppdelad undervisning eller för kroppsbestraffning av barn eller att delta i våldsbejakande möten. Regeringen anger att sådana yttranden och ageranden prövas mot i lag fastställda demokrativillkor inte i sig innebär en inskränkning av t.ex. yttrandefriheten eller mötesfriheten. Det som prövas är risken för att barn kan komma att utsättas för just de specifika företeelser som anges i demokrativillkoren. Det är dock viktigt att det görs en helhetsbedömning av samtliga omständigheter, där bl.a. tidsaspekten har betydelse. Hur långt tillbaka i tiden ageranden ska beaktas i prövningen kan bero såväl på dess art och allvarlighetsgrad som på hur den sökande uppträtt därefter.

Demokrativillkoren bör enligt regeringen utformas så att såväl den presumtiva huvudmannen som dess företrädare, i det fall det är frågan om en juridisk person, ska prövas mot de angivna demokrativillkoren. När det gäller juridiska personer menar regeringen att endast enskilda kan dömas för brottet hets mot folkgrupp, men bedömer att även en organisation kan göra sig skyldig till liknande ageranden. En organisation som i offentligheten uttalar sig på ett sätt som klart strider mot principen om allas lika värde bör inte kunna godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att tydliggöra att det som ska bedömas inte bara är risken för att den som prövas kan komma att utföra sådana handlingar som anges i demokrativillkoren, utan också risken för att barn eller elever kan komma att utsättas för dessa företeelser.

Regeringen konstaterar att den reglering som nu är aktuell avser prövning av ansökningar om att få starta en ny verksamhet inom skolväsendet. Ett godkännande ska enligt 2 kap. 5 § skollagen avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. Om verksamheten är helt ny finns vanligtvis inga anställda i verksamheten vid ansökningstillfället. Det skulle dock kunna vara så att en enskild vid ansökningstillfället redan är godkänd som huvudman för t.ex. en skolenhet och ansöker om att bli godkänd för ytterligare en skolenhet. Enligt regeringen kommer det, även om det kan finnas situationer då personal som redan är anställd i befintlig verksamhet flyttas över till den nya verksamheten, i många fall att vara fråga om att den enskilde planerar att anställa ny personal om denne får ett godkännande för en utvidgad verksamhet. Regeringen anser vidare att den krets som prövningen ska avse är huvudmannen och, om huvudmannen är en juridisk person, de företrädare för den juridiska personen som omfattas av ägar- och ledningsprövningen enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen. Om den sökande redan är huvudman för en verksamhet finns det skäl för Skolinspektionen att, på samma sätt som i dag, beakta hur den nuvarande verksamheten sköts.

Regeringen framhåller att demokrativillkoren inte motsvarar hela den reglering som en huvudman är skyldig att iaktta. Demokrativillkoren utgör ett urval av principer som bedöms vara så viktiga att det bedöms vara befogat att utifrån principen om barnens bästa införa en reglering som förtydligar att tillståndsmyndigheten vid prövningen av en ansökan om huvudmannaskap ska göra en riskbedömning mot dessa villkor.

Demokrativillkoren ska utgå från barnens och elevernas skyddsbehov

Utredningens förslag (SOU 2019:64) bygger på att prövningen ska avse om det finns ”särskild anledning att anta” att den som prövas ”kan komma” att agera i strid med demokrativillkoren (2 kap. 5 f § första stycket). Regeringen gör bedömningen att det behöver tydliggöras att den bedömning som ska göras vid prövningen är en riskbedömning. Bestämmelsen bör därför formuleras så att det som ska prövas är om det finns en risk för att barn och elever kommer att utsättas för sådant som strider mot demokrativillkoren. Detta är enligt regeringen i linje med utvecklad praxis för återkallande av godkännande att bedriva skolverksamhet där avgörandena baseras på en bedömd risk för att elever utsätts för ett otillåtet agerande. Förslaget ökar möjligheterna att hindra att verksamheter som skulle kunna medföra risker för barn och elever över huvud taget startar, i stället för att tillstånd måste dras tillbaka i efterhand, vilket framför allt drabbar barn och elever. Regeringen framhåller att det som bör prövas är risken för att barn eller elever i verksamheten kan komma att utsättas för de företeelser som anges i demokrativillkoren. Den risk som ska bedömas är inte bara risken för att sökanden eller dess företrädare själva kan komma att agera i strid med demokrativillkoren utan även om det finns risk för att sökanden eller dess företrädare kan komma att uppmana eller acceptera och underlåta att vidta åtgärder om personal agerar i strid med demokrativillkoren.

Vidare innebär regeringens förslag att prövningen mot demokrativillkor ingår som ett moment i den prövning av sökandens lämplighet som ska göras enligt 2 kap. 5 § tredje stycket. I bestämmelsen anges att om sökanden är en juridisk person krävs att samtliga som anges i 2 kap. 5 a § andra stycket bedöms lämpliga och omfattas av prövningen.

Prövningen ska baseras på en helhetsbedömning

Den föreslagna utformningen av demokrativillkoren innebär att tillståndsmyndigheten utifrån tillgänglig information kan pröva den enskildes och, om den enskilde är en juridisk person, den juridiska personens och dess företrädarens lämplighet, och att ett godkännande som huvudman inte får lämnas till en enskild om det bedöms finnas en risk för att barn eller elever i verksamheten kommer att utsättas för vissa angivna ageranden (demokrativillkor). I ”risk” ligger att t.ex. uttalanden av den enskilde eller av dess företrädare som har gjorts i privata sammanhang, sociala medier eller på annat sätt eller nu nämnda personers ageranden i privata sammanhang kan beaktas, men att det måste göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter.

Förslaget bedöms vara förenligt med integritetsskyddet i regeringsformen

Sammantaget bedöms den föreslagna regleringen enligt regeringen vara förenlig med integritetsskyddet i regeringsformen. Den föreslagna regleringen om demokrativillkor bedöms vara både angelägen och nödvändig. Enligt resonemanget ovan bedöms den inte utgöra någon inskränkning i yttrande-, mötes- eller föreningsfriheten och inte heller utgöra ett hot mot den fria

åsiktsbildningen. Intrånget i den personliga integriteten görs inte heller enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det har inte framkommit att det finns andra likvärdiga, mindre ingripande alternativ till den föreslagna regleringen.

Lämplighetsprövning av juridiska personer

Regeringens uppfattning är att prövningen ska avse dels den enskilde sökande oavsett om det är en fysisk eller juridisk person, dels företrädare som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen. Regeringen föreslår därför att det ska förtydligas i 2 kap. 5 a § skollagen att lämplighetsprövningen, om sökanden är en juridisk person, utöver kretsen av företrädare även ska omfatta den juridiska personen som sådan.

En huvudmannaförsäkran bör inte införas

Utredningen har föreslagit en s.k. huvudmannaförsäkran ska införas för enskilda som ansöker om att godkännas som huvudman för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen.

Regeringen bedömer att det är olämpligt att införa en sådan huvudmannaförsäkran som utredningen föreslår, bl.a. eftersom en huvudmannaförsäkran vore missvisande sett till det ansvar huvudmannen har enligt 2 kap. 8 § skollagen. En huvudmannaförsäkran skulle dessutom vara administrativt betungande för såväl den enskilde och dess företrädare som för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna. Det görs därför sammantaget bedömningen att ett krav på en huvudmannaförsäkran inte bör införas.

Stödmaterial bör tas fram

Enligt regeringen bör ett stödmaterial tas fram för kommunerna i deras ägar- och ledningsprövning för att säkerställa rättssäkerhet och likvärdighet i prövningen av enskilda som huvudmän inom skolväsendet. Skolinspektionen bör ges i uppdrag att ansvara för att ta fram stödmaterial. Skolinspektionen bör i sitt arbete med uppdraget samråda med andra relevanta myndigheter. Det får ankomma på Skolinspektionen att avgöra vilka andra myndigheter som är relevanta.

Tillståndsmyndigheterna bör få tillgång till fler uppgifter för skärpt kontroll vid prövning

Regeringen bedömer att Skolinspektionen och kommunerna vid ägar- och ledningsprövning bör få rätt att begära ut fler uppgifter från belastningsregistret.

Som skäl för sin bedömning anger regeringen bl.a. följande. Sammanfattningsvis innebär de förslag och den bedömning som görs i propositionen förbättrade möjligheter för tillståndsmyndigheterna att bedöma om en enskild och dess företrädare har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och i övrigt är lämpliga för att bedriva skollagsreglerad verksamhet. De underlag som tillståndsmyndigheterna i första hand har att utgå från vid sin prövning om godkännande är de uppgifter som finns i den

enskildes ansökan samt från utdrag ur belastningsregistret, liksom sådant som framgår i bolagsordning, årsredovisningar, stiftelsestadgar och andra centrala dokument. Även annat kan beaktas, t.ex. vad den enskilde eller företrädare för denne har uttryckt i offentliga sammanhang eller sådant som har publicerats av den sökande eller dennes företrädare på webbplatser och i sociala medier. Tillståndsmyndigheterna har sedan att vid sin prövning göra en helhetsbedömning av den information som framkommit om den enskilde och dennes företrädare och avgöra om de kan bedömas vara lämpliga.

Tillståndsgivarna får redan i dag tillgång till åtskilliga uppgifter från belastningsregistret vid prövning av personer som ansöker om godkännande som huvudman, bl.a. uppgifter om domar som avser bl.a. brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid och brott mot allmän ordning. Tillståndsmyndigheterna saknar dock i dag tillgång till uppgifter om brott som rör terrorism. Det görs här bedömningen att tillståndsmyndigheterna bör få tillgång till fler uppgifter ur belastningsregistret vid ägar- och lämplighetsprövningen. Det bör vid förordningsarbetet bedömas vilka ytterligare brott som ska omfattas av belastningsregisterkontrollen.

Skollagens bestämmelser om tillsyn av att kraven för godkännande fortfarande är uppfyllda ska kompletteras

Regeringen föreslår att ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet, liksom hittills, ska få återkallas, när den enskilde inte genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, saknar ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten eller i övrigt bedöms vara olämplig. Därutöver ska ett godkännande få återkallas om den enskilde inte längre har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Som skäl för sitt förslag anger regeringen bl.a. följande. Som nämnts ovan ska tillståndsgivaren (Skolinspektionen eller kommunen) inom ramen för sitt tillsynsuppdrag pröva om en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ skollagen (26 kap. 3 och 4 §§).

Utredningen har föreslagit att 26 kap. 14 § skollagen ska utvidgas så att det ska bli möjligt att återkalla tillståndet också om den enskilde dels inte uppfyller villkoret att i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (5 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen), dels inte längre uppfyller villkoren för ett godkännande enligt de föreslagna bestämmelserna om demokrativillkor. Regeringen bedömer att det förstnämnda förslaget bör genomföras. När det gäller demokrativillkoren gör regeringen bl.a. följande överväganden.

Den föreslagna bestämmelsen om demokrativillkoren innebär att en bedömning ska göras om det finns en risk för att barn eller elever kommer att utsättas för vissa förkastliga beteenden i verksamheten. När den enskilde har blivit godkänd som huvudman ansvarar denne enligt 2 kap. 8 § skollagen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för

utbildningen som kan finnas i andra författningar. Tillsynsmyndigheterna ska utöva tillsyn över att så sker. Om det vid tillsyn konstateras att det i verksamheten förekommer ageranden som står i strid med demokrativillkoren ska huvudmannen anses olämplig.

Regeringen gör vidare bedömningen att tillsynsmyndigheten även efter att en huvudman har fått ett tillstånd bör kunna göra en helhetsbedömning av huvudmannens lämplighet där en riskbedömning i enlighet med demokrativillkoren kan ingå som ett moment och, i linje med förarbetena till gällande rätt, dra tillbaka tillståndet även innan huvudmannens eller dennes företrädares bristande lämplighet har hunnit drabba barn och elever.

I sitt yttrande tog Lagrådet upp frågan om vad som gäller om en person som är anställd i den aktuella verksamheten, t.ex. en lärare som i sitt privatliv – exempelvis på sociala medier – uttrycker åsikter som utan att vara brottsliga strider mot demokrativillkoren. Om en sådan person inte alls ger uttryck för motsvarande i tjänsten, alltså i skolverksamheten, torde det enligt Lagrådet ofta vara svårt för en arbetsgivare att agera arbetsrättsligt mot personen. Även mindre ingripanden från en arbetsgivares sida kan vara svårförenliga med skyddet för den anställdes yttrandefrihet, om dessa kan uppfattas som repressalier. Lagrådet efterlyste i yttrandet ett klarläggande av hur stort ansvar det är tänkt att den juridiska personen i egenskap av arbetsgivare ska ha för de anställdas privata aktiviteter och påpekade att det i lagrådsremissen inte utvecklats vilken typ av ingripanden mot sådana aktiviteter som kan behöva göras för att fortlöpande leva upp till lämplighetskraven.

I detta sammanhang tydliggör regeringen att såväl lämplighetsprövningen som tillsynen endast avser huvudmannen och, om huvudmannen är en juridisk person, de personer som ingår i ägar- och ledningskretsen enligt 2 kap. 5 a § skollagen, samt vad som sker i den verksamhet som omfattas av godkännandet. Vad andra anställda gör på sin fritid omfattas varken av ägar- och ledningsprövningen eller av tillsynen och därmed inte heller av huvudmannens arbetsgivaransvar. Det är först om en anställd på sitt arbete inom ramen för den verksamhet som godkännandet omfattar agerar mot skolans värdegrund och mot demokrativillkoren eller på annat sätt agerar i strid med skolregleringen som det uppstår en skyldighet för huvudmannen att ingripa. Om huvudmannen inte agerar i en sådan situation kan huvudmannen bedömas vara olämplig eftersom en huvudman enligt 2 kap. 8 § ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra föreskrifter och bestämmelser. Det innebär att en huvudman har ett fortlöpande ansvar att se till att den verksamhet som huvudmannen har ett godkännande för genomförs i enlighet med skollagsregleringen och andra författningar.

Genom förslagen om att lämplighetsprövningen när det gäller juridiska personer ska avse såväl den juridiska personen som dess företrädare och att tillsynen av en enskild huvudman ska omfatta samtliga krav som uppställts för att en enskild ska kunna godkännas som huvudman tydliggörs tillsynsmyndigheternas underlag för att bedöma den enskildes lämplighet och förmåga att

fullgöra sina skyldigheter. Om tillsynsmyndigheterna också får tillgång till fler uppgifter ur belastningsregistret breddas myndigheternas underlag ytterligare. Sammantaget bedöms tillsynsmyndigheterna därmed få ytterligare, tydligare och vassare verktyg för sitt arbete med att undvika att oseriösa aktörer godkänns som huvudmän och för att kunna vidta åtgärder vid tillsyn.

Konfessionell inriktning ska bara få bedrivas om inriktningen har godkänts eller anmälts

Regeringens förslag

Regeringen föreslår att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Det behöver inte anges vilken konfessionell inriktning. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

Vidare föreslås att annan utbildning än undervisning vid fristående förskola, fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola endast får ha en konfessionell inriktning om huvudmannen för utbildningen har fått ett godkännande för en sådan inriktning.

En enskild som före ikraftträdandet av de förslag som lämnas i denna proposition har fått ett godkännande som huvudman för en fristående förskola, fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående gymnasieskola eller fristående gymnasiesärskola får fortsätta bedriva verksamhet med konfessionell inriktning endast om huvudmannen senast ett halvår efter ikraftträdandet har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten ska ha en sådan inriktning. Huvudmannen behöver inte ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om.

En effektiv ägar- och ledningsprövning förutsätter kännedom om en verksamhet avses bedrivas med konfessionell inriktning eller inte

Som skäl för sitt förslag anger regeringen bl.a. följande. Det finns i dag inte någon skyldighet för en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en förskola, skola eller fritidshem att ange i sin ansökan om verksamheten avses bedrivas med en konfessionell inriktning. Ett krav är bl.a. att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten (2 kap. 5 § första stycket 1 skollagen).

Om tillståndsmyndigheten inte har kännedom om huruvida en sökande avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning blir tillståndsmyndighetens prövning av om sökanden genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ofullständig. Enligt regeringen finns det därför starka skäl för att en enskild som ansöker om godkännande för förskola, skola eller fritidshem och som avser att bedriva verksamheten med konfessionell inriktning ska vara skyldig att ange detta i sin ansökan. Vidare framför regeringen att om det förekommer konfessionella

inslag i en skollagsreglerad verksamhet är det frågan om en konfessionell inriktning som huvudmannen bör uppges i sin ansökan om huvudmannaskap till tillståndsmyndigheten. Något undantag från denna anmälningsplikt bedöms inte lämpligt, då det är en väsentlig information till elever och vårdnadshavare samt för tillsynsmyndigheten. Definitionen av vad som ska anses vara konfessionella inslag i skollagsreglerad verksamhet bedöms inte stå i strid med artikel 5 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en enskild som ansöker om godkännande för förskola, skola eller fritidshem och som avser att bedriva verksamheten med konfessionell inriktning ska vara skyldig att ange detta i sin ansökan. Den enskilde ska dock inte vara skyldig att uppges vilken konfessionell inriktning det kommer att vara fråga om.

Enligt 2 kap. 5 § skollagen ska ett godkännande avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. Regeringen föreslår att denna bestämmelse kompletteras så att om den enskilde har uppgett att denne avser att bedriva verksamheten med konfessionell inriktning och tillståndsmyndigheten har bedömt att kraven enligt 2 kap. 5 § andra–tredje styckena skollagen är uppfyllda, så ska godkännandet även avse att verksamheten får bedrivas med en konfessionell inriktning. Vidare bör bestämmelsen i 1 kap. 7 § skollagen ändras så att andra delar av utbildningen än undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem bara får ha en konfessionell inriktning om huvudmannen har ett godkännande att bedriva utbildningen med sådan inriktning.

En ansökan till Skolinspektionen om att bli godkänd som huvudman ska lämnas in senast den 31 januari året före planerad start, dvs. 1,5 år i förväg (se 2 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 2 januari 2023. Första gången en sökande behöver uppges om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning blir således i ansökningar i ansökningsomgången 2023.

En enskild som tidigare har godkänts som huvudman behöver anmäla att verksamheten har en konfessionell inriktning

För befintliga huvudmän och huvudmän som får ett godkännande före ikraftträdandet, dvs. före den 2 januari 2023, bedömer regeringen att det räcker att de anmäler till den myndighet som utövar tillsyn över huvudmannens verksamhet att de bedriver verksamheten med konfessionell inriktning för att de ska få fortsätta att göra det. Sådana huvudmän föreslås få ett halvår på sig efter ikraftträdandet att ta ställning till om de vill fortsätta eller börja bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning, dvs. till den 1 juli 2023. Om de gör en anmälan ska de nya bestämmelserna i propositionen om att elevernas deltagande i konfessionella inslag alltid ska vara frivilligt och att skolan är skyldig att informera elever och vårdnadshavare om inriktningen gälla fr.o.m. att anmälan har kommit in till tillsynsmyndigheten.

Om en anmälan inte har gjorts i enlighet med de föreslagna övergångsbestämmelserna får en huvudman som fått ett godkännande före ikraftträdandet inte bedriva sin verksamhet med konfessionell inriktning, såvida inte huvudmannen ansöker om godkännande för en sådan inriktning och ansökan bifalls.

Det ska i ansökan eller i anmälan inte anges vilken konfessionell inriktning verksamheten har

Som nämnts ovan ska en huvudman som avser att bedriva, eller bedriver, verksamhet med konfessionell inriktning endast ange i ansökan eller i anmälan att verksamheten har en sådan inriktning, inte vilken konfessionell inriktning det är frågan om. Regeringen bedömer att det inte är nödvändigt att enskilda huvudmän ska uppge vilken trosuppfattning en konfessionell inriktning avser.

En grundprincip i det svenska skolväsendet är att fristående förskolor och skolor ska vara öppna för alla barn och ungdomar. För fristående förskolor får dock en kommun där den fristående förskolan är belägen medge undantag med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär (8 kap. 18 § skollagen). Utbildningen i fristående skolor får efter beslut av Skolinspektionen begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd eller som utbildningen är speciellt anpassad för (se exempelvis 10 kap. 35 § och 15 kap. 33 § skollagen). Utbildningen får dock inte begränsas till att avse elever med en viss tro. Det innebär att en elev som söker sig till en fristående skola med en konfessionell inriktning kan vara såväl icke-troende som ha en trosuppfattning enligt en annan religion än vad den aktuella skolan har.

Särskilt om tillsyn

Om en huvudman inte har ansökt om eller inte fått ett godkännande som huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning, eller inte har anmält en sådan inriktning senast den tidpunkt som anges i de föreslagna övergångsbestämmelserna, men ändå befinns anordna konfessionella inslag bör verksamheten bli föremål för tillsyn. Om huvudmannen har lämnat vilseledande eller felaktiga uppgifter kan detta beaktas vid bedömningen av en huvudmans förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter.

Genomförandet av skolavslutningar och högtider i gudstjänstlokaler

Regeringens bedömning

Regeringen bedömer att den föreslagna definitionen av konfessionellt inslag tydliggör att förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler. Konfessionella inslag får dock inte förekomma.

Praxis om offentliga huvudmäns skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

Som skäl för sin bedömning anger regeringen bl.a. följande. Utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska enligt 1 kap. 6 §

skollagen vara icke-konfessionell. I förarbetena till skollagen definieras icke-konfessionell undervisning som undervisning som ges på vetenskaplig grund och som är saklig och allsidig utan ”några som helst inslag av utövande bekännelsekaraktär”. De exempel på konfessionella inslag i fristående verksamheter med konfessionell inriktning som ges är ”bordsbön, högläsning av religiösa berättelser eller kyrkobesök” (prop. 2009/10:165 s. 227). I en juridisk vägledning från Skolverket (Mer om... Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal, Juridisk vägledning, Skolverket, 2012) anges att det även i skolor med offentlig huvudman finns ett visst utrymme för att genomföra skolavslutningar och samlingar i samband med högtider i en gudstjänstlokal, under förutsättning att de utformas så att tonvikten ligger på den gemensamma samvaron, traditioner och högtidlighet. Däremot är förekomst av religiösa inslag såsom bön, välsignelse eller trosbekännelse inte tillåtna.

Enligt 7 kap. 19 § skollagen får en elev på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl. Något exempel som är hänförligt till elevers eller vårdnadshavares tro eller övertygelse anges inte (prop. 2009/10:165 s. 341). Bestämmelsen är inte tillämplig på skolavslutningar då de tillhör en annan del av utbildningen än undervisning. För en elev finns det därmed inte någon möjlighet att bli befriad från deltagande i skolavslutningar.

Angående riksdagens tillkännagivande om undantag från förbudet mot konfessionella inslag i utbildning som bedrivs av en offentlig huvudman

Som framgår ovan har riksdagen tillkännagett för regeringen att den ställer sig bakom det som Utbildningsutskottet har anfört om att det ska införas ett undantag från skollagens förbud mot konfessionella inslag i utbildning som bedrivs av en offentlig huvudman, med innebörden att konfessionella inslag ska få förekomma i offentliga skolor i annan utbildning än undervisning vid vissa tillfällen i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider. I utbildningsutskottets betänkande anges att innebörden av undantaget ska vara att konfessionella inslag med tonvikt på den gemensamma samvaron ska få förekomma i offentliga skolor, i annan utbildning än undervisning, vid vissa tillfällen i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider. Det ska vara möjligt att använda kyrkor eller andra religiösa lokaler för ändamålet. Deltagandet i sådana delar av utbildningen som innehåller konfessionella inslag ska vara frivilligt. Utskottet anger också att vid regeringens utformande av undantagsbestämmelsen görs nödvändiga överväganden och avgränsningar (bet. 2015/16:UbU14 s. 48).

Utredningen konstaterade att frågan om konfessionella inslag vid avslutningar och firandet av högtider framöver ska bedömas enligt den föreslagna nya definitionen av konfessionella inslag och inte enligt gamla förarbetsuttalanden. Som framgår ovan föreslår regeringen att definitionen av konfessionellt inslag ska vara bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion (t.ex. bön, trosförkunnelse eller predikan) som initieras och

genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag. Detta innebär att det framöver kommer att vara tydligt i lagtexten att förskolor, skolor, och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge inga konfessionella inslag enligt den nya definitionen förekommer. Regeringen gör därför bedömningen att det inte behöver göras något undantag från förbudet mot konfessionella inslag i utbildning hos en offentlig huvudman för att tillgodose tillkännagivandet. Enligt regeringen anses tillkännagivandet därmed slutbehandlat.

När det gäller närvaro vid firande av avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler bedömer regeringen att det inte finns skäl att göra undantag från närvaroplikten för sådana aktiviteter.

Så länge ett firande av en skolavslutning eller en högtid i en gudstjänstlokal i enlighet med praxis utformas så att tonvikten ligger på den gemensamma samvaron, traditioner och högtidlighet och att konfessionella inslag såsom bön, välsignelse eller trosbekännelse inte förekommer, så är detta tillåtet.

Ovanstående innebär att det genom den befintliga bestämmelsen om att utbildning med en offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell och den föreslagna nya snäva definitionen av konfessionellt inslag blir tydligt att förskolor, skolor, och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge konfessionella inslag inte förekommer. Regeringen bedömer att någon ytterligare reglering inte behövs för sådana huvudmän.

Skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler i fristående skolor med konfessionell inriktning

När det gäller fristående skolor med konfessionell inriktning finns det, i likhet med skolor med offentliga huvudmän, möjlighet att hålla en del av skolavslutningen i en gudstjänstlokal. I skolor med konfessionell inriktning finns det därutöver möjlighet att i gudstjänstlokalen ha konfessionella inslag då en skolavslutning inte är en del av undervisningen.

Enligt förslag ovan ska ett konfessionellt inslag som huvudregel avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen, men om det inte är möjligt utan att syftet med aktiviteten går förlorat får det konfessionella inslaget ingå i aktiviteten. Om ett barn eller en elev inte vill delta i en sådan aktivitet ska denne erbjudas att ta del i en annan likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag. Förslaget innebär att information ska lämnas skriftligt i förväg om en skolavslutning kommer att innehålla konfessionella inslag och att det är frivilligt för eleven att delta. Om en elev inte vill delta i en sådan del av en skolavslutning ska ett likvärdigt alternativ anordnas. Huvudmannen kan anpassa sina åtgärder efter önskemål från elever och vårdnadshavare. Om alla vill delta i avslutningen i gudstjänstlokalen behöver något alternativt arrangemang inte anordnas. Enligt regeringen bör dock beaktas att en skolavslutning är en aktivitet som i sig handlar om gemenskap, att mötas och avsluta en utbildning tillsammans och att det kan finnas en risk att barn och elever hamnar utanför om de inte vill

delta vid en samling eller avslutning i en gudstjänstlokal med konfessionella inslag.

Regeringen framhåller att de förtydliganden av regleringen när det gäller definitioner av begreppen undervisning, utbildning, konfessionellt inslag och konfessionell inriktning samt förslag att deltagande i konfessionella inslag alltid ska vara frivilliga och att information ska lämnas, kan tillämpas på skolavslutningar även när det gäller fristående skolor med konfessionell inriktning. Regeringen bedömer att det inte behövs någon ytterligare reglering.

Närmare om andra högtider än skolavslutningar

Traditionella högtider ska liksom i dag kunna uppmärksammas inom utbildningen oberoende av om skolan, förskolan eller fritidshemmet har en offentlig eller enskild huvudman och oavsett om den fristående skolan har en konfessionell inriktning eller inte. Att barn och elever får kunskap om sådana högtider och traditioner är en del av det uppdrag som åligger skolor, förskolor och fritidshem genom läroplanernas skrivningar om att överföra och utveckla ett kulturarv. Det internationella perspektiv som läroplanerna anger innebär vidare också att utveckla förståelse för den kulturella mångfalden inom landet. Det är centralt att dessa delar av utbildningen utformas i överensstämmelse med skolans värdegrund och demokratiuppdrag i skollagen och i läroplanernas inledande delar. Uppmärksammande av dessa högtider kan ske såväl i lokaler som används för gudstjänster som i andra lokaler.

Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

De förslag som lämnas i propositionen innebär att Skolinspektionen och kommunerna kommer att behöva behandla personuppgifter vid mottagande och prövning av ansökningar om godkännande av huvudmannaskap för fristående förskola, fristående skola och fristående fritidshem, med eller utan konfessionell inriktning, och vid mottagande av en anmälan till tillsynsmyndigheten om att en befintlig huvudman bedriver en verksamhet med en konfessionell inriktning. Vidare kommer de enskilda huvudmännen att behöva behandla personuppgifter i samband med att vårdnadshavare och elever informeras om konfessionella inslag i skolan.

Regeringen redogör i propositionen för en analys av hur sådana behandlingar förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) och till nationella bestämmelser (lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen [2018:219] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras

Regeringen bedömer att EU:s dataskyddsförordning och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig

dataskyddsreglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Skolinspektionen, kommunerna och de enskilda huvudmännen med anledning av förslagen i denna proposition. Det behöver således inte införas någon ytterligare dataskyddsreglering för denna behandling.

Regeringen redogör i propositionen för de närmare skälen för sin bedömning.

Sammantaget bedömer regeringen att det inte finns något behov av ytterligare dataskyddsreglering med anledning av ovan nämnda behandlingar. Det åligger den personuppgiftsansvarige att beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen). Om tillståndsmyndigheterna eller huvudmän ska spara uppgifter i elektronisk form måste även den grundläggande principen om integritet och konfidentialitet (5.1 f i dataskyddsförordningen) och bestämmelserna om säkerhet för personuppgifter (artikel 32 i dataskyddsförordningen) beaktas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 2 januari 2023.

Det ska införas en övergångsbestämmelse i skollagen med innebörd att för en enskild som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande som huvudman för en fristående förskola, förskoleklass, grundskola, grundskolasärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola, ska äldre bestämmelser, vilka endast uppställer krav på godkännande för viss verksamhet men inte för konfessionell inriktning, gälla. En sådan huvudman får ha konfessionella inslag i sin verksamhet under förutsättning att huvudmannen senast den 1 juli 2023 anmäler till tillsynsmyndigheten att verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Huvudmannen behöver inte ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om. De nya bestämmelserna om att konfessionella inslag som huvudregel ska särskiljas från andra aktiviteter i utbildningen och om huvudmannens informationsskyldighet gentemot vårdnadshavare och elever m.m. ska tillämpas på sådana utbildningar och huvudmän fr.o.m. att anmälan har kommit in till tillsynsmyndigheten.

Som skäl för sitt förslag anger regeringen bl.a. följande. Syftena med de förslag som lämnas i propositionen är att genom förtydligade bestämmelser säkerställa barns och elevers såväl positiva som negativa religionsfrihet, skydda barn och elever mot sådana ageranden som anges i de föreslagna demokrativillkoren och skapa bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn. Det yttersta syftet är att säkerställa barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning som uppfyller kravet på saklighet och allsidighet samtidigt som barns och elevers rätt att utöva sin trosuppfattning eller att avstå religion i skolan värnas.

Då ansökningar om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerade verksamheter som Skolinspektionen ska pröva ska lämnas in senast den 31 januari året före planerad start (2 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och

2 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]) föreslår regeringen att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 2 januari 2023. Första gången en sökande behöver uppge om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning blir således i ansökningar i ansökningsomgången 2023 och första gången ägar- och ledningsprövningen kommer att omfatta en prövning mot demokrati-villkoren blir samma år.

Senaste datum för befintliga huvudmän som vill fortsätta bedriva verksamhet med konfessionell inriktning att anmäla detta till tillsynsmyndigheten bör vara ett halvår senare. Ett halvår ger huvudmännen tid att genomlysna sin verksamhet och göra eventuella förändringar som kan behövas för att verksamheten ska vara förenlig med de nya bestämmelserna. Dessa bestämmelser bör bli tillämpliga på sådana huvudmän och deras verksamhet fr.o.m. att anmälan har kommit in till tillsynsmyndigheten. Sådana bestämmelser kan införas som övergångsbestämmelser.

Motionen

I kommittémotion 2021/22:4516 av Daniel Riazat m.fl. (V) begärs att riksdagen avslår propositionen. Att införa undantag för konfessionella friskolor från skollagens krav på att utbildningen ska vila på beprövad erfarenhet och vetenskaplig grund är enligt motionärerna oacceptabelt. Eftersom konfessionella inslag inte bör förekomma i skolan ser motionärerna inget behov av att föra in förtydliganden av detta i skollagen. Religiös eller annan ideologisk påverkan ska inte förekomma i skolan oavsett om det handlar om obligatoriska eller frivilliga inslag i utbildningen.

Utskottets ställningstagande

I propositionen lämnar regeringen förslag till ändringar i skollagen som syftar till att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet. Förslagen upprätthåller barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning och som uppfyller kravet på saklighet och allsidighet. Förslagen värnar även barns och elevers rätt att avstå från religionsutövning i förskola, skola och fritidshemmet, men också deras rätt att utöva sin trosuppfattning. Utskottet välkomnar propositionen.

För de som verkar inom svensk skola finns i dag utmaningar att utifrån nuvarande bestämmelser dra gränser exempelvis för vad som kan anses vara konfessionella inslag eller när det gäller kravet på barns och elevers frivilliga deltagande i konfessionella inslag. Avsaknaden av definitioner som rör konfession i skolan har också lett till osäkerhet vid tillämpning och tillsyn. Regeringen föreslår bl.a. nya definitioner av begreppen konfessionella inslag och konfessionell inriktning, att det ska införas en informationsskyldighet för huvudmän till vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag och att konfessionella inslag ska vara skilda från övriga aktiviteter inom utbildningen så att eleverna kan välja om de vill delta i sådana inslag eller inte.

Alla barn och elever ska få en bra start i livet. Att bedriva utbildningsverksamhet inom skolväsendet innebär att man förvaltar samhällets förtroende för uppdraget. Det har vid flera tillfällen uppdagats att fristående huvudmän trots upprepad kritik från Skolinspektionen har kunnat fortsätta sin verksamhet eftersom myndigheten inte har haft tillräckliga verktyg för att kunna ingripa. Särskilt allvarligt är att aktörer inom välfärdssektorn har kunnat använda statliga och kommunala medel till antidemokratisk verksamhet. Utskottet instämmer därför i regeringens bedömning att det behövs effektivare verktyg för att förhindra oseriösa och olämpliga aktörer att bedriva utbildningsverksamhet för barn och unga. Regeringen har lämnat förslag om att lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän ska utökas med ett demokrativillkor och att enskilda som avser att bedriva verksamhet med en konfessionell inriktning kommer att behöva söka och få tillstånd för sådan verksamhet. Utskottet ställer sig bakom förslagen.

När det särskilt gäller den av riksdagen uppmärksammade frågan om firandet av skolavslutningar i gudstjänstlokaler anser utskottet att regeringens bedömning att det inte behöver göras något undantag i skollagen från förbudet mot konfessionella inslag i utbildning hos en offentlig huvudman för att tillgodose tillkännagivandet är väl avvägd. Den föreslagna definitionen av konfessionellt inslag innebär att det framöver kommer att vara tydligt i skollagen att verksamheter med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge konfessionella inslag inte förekommer. Utskottet instämmer därmed i regeringens bedömning att tillkännagivandet får anses vara slutbehandlat.

Med anledning av en motion med förslag om att riksdagen bör avslå propositionen med hänvisning till att konfessionella inslag inte alls bör förekomma i skolan vill utskottet hänvisa till att regeringen i propositionen har aviserat att den avser att återkomma med förslag om etableringsstopp för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning inom förskoleklass, skola och fritidshem. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet regeringens förslag i proposition 2021/22:157 och avstyrker motion 2021/22:4516 (V).

Utskottet övergår nu till att under särskilda rubriker behandla de yrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till lagförslagen.

Frågor om ägar- och ledningsprövningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden bl.a. om uppföljning av ägar- och ledningsprövningen och om förtydligade förslag till demokrativillkor.

Jämför reservation 2 (M, SD, KD), 3 (SD, C, KD) och 4 (SD, KD).

Motionerna

Uppföljning av ägar- och ledningsprövningen

I kommittémotion 2021/22:4612 av Lars Hjalmered m.fl. (M) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska följa upp ägar- och ledningsprövningen. Uppföljningens fokus bör enligt motionärerna vara den kritik som regeringen har fått. Vid behov bör också regeringen återkomma till riksdagen med nya förslag.

Tillämpningen av ägar- och ledningsprövningen

I kommittémotion 2021/22:4599 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) framförs att en stärkt ägar- och ledningsprövning är ett viktigt verktyg för att garantera att de aktörer som får starta och driva skola är seriösa, långsiktiga och inte påverkas av tredje part. För att säkerställa tillämpningen av lagen och för att beakta skyddet för yttrandefriheten för de som är anställda i förskola, skola och fritidshem föreslår motionärerna att regeringen ska följa upp ägar- och ledningsprövningen.

Förtydligande och uppföljning av demokrativillkoren

I kommittémotion 2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3 föreslår motionärerna ett tillkännagivande till regeringen om att kontinuerligt följa upp tillämpningen av demokrativillkoren och återrapportera till riksdagen. Enligt motionärerna är en skärpt reglering nödvändig samtidigt som det är viktigt att tillämpningen inte medför oanade konsekvenser.

I kommittémotion 2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1 föreslås att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förtydligt förslag till demokrativillkor. Motionärerna anser att ett förtydligande av lagtexten är önskvärt för att undvika risk för rättsosäkerhet och tillämpningsproblem.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har föreslagit att lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet ska skärpas genom införande av ett

demokrativillkor. Som framgår ovan innebär villkoret att en sökande inte anses som lämplig som huvudman om det finns risk för att barn eller elever kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Den krets som prövningen ska avse är huvudmannen och, om huvudmannen är en juridisk person, de företrädare för den juridiska personen som omfattas av ägar- och ledningsprövningen enligt 2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen. Regeringen redogör även för vad som avses med de företeelser som utgör demokrativillkoret och som anges i de tre punkterna i 2 kap. 5 b § skollagen.

När det gäller oklarheter i vilken utsträckning t.ex. uttalanden och ageranden i privata sammanhang får beaktas vid lämplighetsprövningen med hänsyn till exempelvis yttrandefriheten och mötesfriheten, vill utskottet särskilt hänvisa till det resonemang som regeringen för i propositionen. Där framgår bl.a. att både lämplighetsprövningen och tillsynen endast avser huvudmannen och de personer som ingår i ägar- och ledningskretsen samt vad som sker i den verksamhet som omfattas av godkännandet. Vad andra anställda gör på sin fritid omfattas därmed inte av prövningen, och inte heller av huvudmannens arbetsgivaransvar. Först om en anställd på sitt arbete agerar mot skolans värdegrund, mot demokrativillkoren eller på annat sätt i strid med skolregleringen blir huvudmannen skyldig att ingripa. Vidare framhåller regeringen att det inte innebär en inskränkning av t.ex. yttrande- eller mötesfriheterna när man vid lämplighetsprövningen beaktar privata yttranden och ageranden mot i lag fastställda demokrativillkor, eftersom yttrandena har fått göras och mötena har fått hållas. Det som prövas är risken för att barn kan komma att utsättas för just de företeelser som anges i demokrativillkoren. Med hänsyn till behovet av att skydda barn utifrån principen om barnens bästa är det därför acceptabelt att i lag ange att en enskild inte kan godkännas som huvudman om det bedöms finnas risk för att barn eller elever far illa.

Utskottet anser att regeringens resonemang är tydligt och väl avvägt. Utskottet instämmer även i regeringens uppfattning att en organisation eller en enskild som uttalar sig på ett sätt som klart strider mot principen om allas lika värde inte bör kunna godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna 2021/22:4554 (KD) yrkande 1, 2021/22:4579 (SD) yrkande 3, 2021/22:4599 (C) och 2021/22:4612 (M).

Firande av skolavslutningar och traditionella högtider

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om firandet av skolavslutningar och traditionella högtider i gudstjänstlokaler.

Jämför reservation 5 (SD, KD).

Motionerna

Följdmotion

I kommittémotion 2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3 berörs frågan om skolavslutningar och att regeringen ska återkomma med lagförslag som överensstämmer med riksdagens tillkännagivande om skolavslutningar och traditionella högtider.

Motion från allmänna motionstiden 2021/22

I motion 2021/22:13 av Ingemar Kihlström (KD) föreslår motionären att regeringen ska ta fram klagörande direktiv under riksdagsåret 2021/22 för att möjliggöra skolavslutningar och firanden av årets traditionella högtider med konfessionella inslag i kyrkolokaler.

Utskottets ställningstagande

Som även framgår ovan ställer sig utskottet bakom det förslag och den bedömning som regeringen framför i propositionen när det gäller riksdagens tillkännagivande om firandet av skolavslutningar och traditionella högtider i gudstjänstlokaler. Frågan om konfessionella inslag vid avslutningar och firandet av högtider ska därmed framöver bedömas enligt den föreslagna nya definitionen av konfessionella inslag i skollagen. Enligt regeringen innebär definitionen att det framöver kommer att vara tydligt i skollagen att verksamheter med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge konfessionella inslag inte förekommer. Så länge skolavslutningen eller högtiden utformas så att tonvikten ligger på den gemensamma samvaron, traditioner och högtidlighet och att konfessionella inslag – exempelvis bön, välsignelse eller trosbekännelse – inte förekommer så är det därmed tillåtet att skolan använder gudstjänstlokaler för detta ändamål. Mot denna bakgrund instämmer utskottet även i regeringens bedömning om att det inte behöver göras något undantag i skollagen från förbudet mot konfessionella inslag i utbildning hos en offentlig huvudman för att tillgodose tillkännagivandet och att tillkännagivandet därmed kan anses vara slutbehandlat.

Mot denna bakgrund avstyrks motionerna 2021/22:4554 (KD) yrkande 3 och 2021/22:13 (KD).

Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om verksamheter med konfessionell inriktning, bl.a. om det frivilliga deltagandet i konfessionella inslag, om att alla skolor ska anmäla inriktning och om en genomlysning av samtliga skolor med konfessionell inriktning.

Jämför reservation 6 (M), 7 (SD), 8 (KD) och 9 (L).

Motionerna

Följdmotioner

I kommittémotion 2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 lämnas ett förslag om att regeringen årligen bör följa upp effekterna av lagstiftningen vad gäller det frivilliga deltagandet i konfessionella inslag. Det kan, menar motionärerna, förekomma ett mycket starkt gruptryck som gör att det finns skäl att följa upp lagstiftningen för att säkerställa att deltagandet verkligen är frivilligt. Effekterna av förslaget om en skyldighet för huvudmän att anmäla om de vill bedriva verksamhet med en konfessionell inriktning bör också följas upp.

I yrkande 2 föreslås att en huvudman som ansöker om tillstånd för att bedriva förskola, skola och fritidshem med konfessionell inriktning även ska anmäla vilken konfessionell inriktning det avser. Med hänvisning till kompletteringen av ägar- och ledningsprövningen som bl.a. innebär att en huvudman inte ska anses lämplig att bedriva skolverksamhet om det finns risk för att barn eller elever kommer att utsättas för diskriminering eller kränkande behandling, bör det enligt motionärerna synliggöras i ansökan ifall den konfessionella verksamheten avser muslimsk inriktning.

I kommittémotion 2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 lämnar motionärerna förslag om att alla skolor ska vara skyldiga att deklarerera sin filosofiska, religiösa eller pedagogiska grund samt hur denna kommer till uttryck i utbildningen.

I kommittémotion 2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L) lämnas förslag om en sammanhållen skoldag utan konfessionella inslag. En sammanhållen skoldag skapar enligt motionärerna en tydligare gräns mellan det konfessionella och icke-konfessionella och underlättar för de elever som vill välja bort det frivilliga konfessionella inslaget.

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

I partimotion 2021/22:4033 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 16 föreslår motionärerna att Skolinspektionen ska göra en genomlysning av befintliga

konfessionella skolor för att granska huruvida skolorna följer läroplanen och skollagen. Enligt förslaget ska de skolor som inte klarar genomlysningen inte få förnyat skoltillstånd och därmed bli tvungna att stänga.

I kommittémotion 2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 17 lämnas förslag om att konfessionell inriktning inte ska tillåtas vid nyetablering inom pedagogisk omsorg. Motionärerna anser att pedagogisk omsorg ska vara icke-konfessionell, oavsett huvudman.

I motion 2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-) yrkande 10 lämnar motionären förslag om att alla könssegregerade undervisningsformer av religiösa skäl ska stoppas i alla skolor, såväl i friskolor som i kommunala. Vidare föreslås i yrkande 11 att religiösa skolor och förskolor bör förbjudas och att skolundervisningen i Sverige ska vara sekulär och verka utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Skolan som tillhör den samhällliga sfären måste vara sekulär, stå för mångfald utan att segregera elever efter religion eller könstillhörighet, menar motionären.

Utskottets ställningstagande

Elevernas frivilliga deltagande i konfessionella inslag är ett återkommande problemområde när det gäller hur skolor med konfessionell inriktning följer gällande bestämmelser. Utskottet är därför positivt till att regeringen har lämnat förslag som syftar till att ytterligare stärka barns och elevers frivilliga deltagande i konfessionella sammanhang. Förslagen innebär bl.a. att skollagen kompletteras med en bestämmelse om att huvudmannen alltid på förhand ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. Detta kan ske på olika sätt, bl.a. genom skriftlig information till vårdnadshavare och elever i förväg eller genom muntlig information. Skriftlig förhandsinformation som ger barn och elever betänketid är en viktig del i att säkerställa att det konfessionella inslaget är frivilligt, och ett sådant krav bör gälla både för fristående förskolor, skolor och fritidshem.

När det gäller förslag om att en huvudman vid ansökan om tillstånd även ska uppge vilken trosuppfattning en konfessionell inriktning avser instämmer utskottet i regeringens bedömning att en sådan reglering inte är nödvändig. Utskottet vill även understryka vikten av att den nu föreslagna regleringen inte bedöms utgöra någon risk för att utgöra otillåten registrering av enskilda religion. Vidare vill utskottet instämma i regeringens uppfattning att samtliga skolor inte bör vara skyldiga att deklarerat sin filosofiska, religiösa eller pedagogiska grund och hur denna kommer till uttryck i utbildningen. Jämfört med andra inriktningar bedöms endast verksamheter med konfessionell inriktning i skollagens mening ha en särställning.

När det sedan gäller förslag om en sammanhållen skoldag utan konfessionella inslag vill utskottet framföra följande. Regeringens förslag innebär att de konfessionella inslagen som huvudregel ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen och att det ska ordnas likvärdiga aktiviteter för

de barn och elever som inte vill delta i det konfessionella inslaget. Det frivilliga deltagandet för eleverna underlättas också om huvudmannen avgränsar det konfessionella inslaget schemamässigt eller i tid. Förslaget innebär även att konfessionella inslag endast får förekomma i begränsad omfattning och vid sådana tillfällen som huvudmannen i förväg har informerat elever och vårdnadshavare om. Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag och anser att det är väl avvägt. Därmed avstyrks motionerna 2021/22:4579 (SD) yrkandena 1 och 2, 2021/22:4554 (KD) yrkande 2 och 2021/22:4534 (L).

Med anledning av förslag om en genomlysning av befintliga skolor med konfessionell inriktning hänvisar utskottet till den regelbundna tillsyn som utförs av Skolinspektionen och kommunerna. Regeringen har i propositionen även föreslagit en komplettering av att skollagens bestämmelser om tillsyn av att kraven för godkännande fortfarande är uppfyllda. Förslaget innebär att ett godkännande ska få återkallas dels när den enskilde inte har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, saknar ekonomiska förutsättningar att följa gällande föreskrifter eller i övrigt bedöms vara olämplig, dels om den enskilde inte längre har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Utskottet ställer sig bakom dessa förslag. Utskottet vill även påminna om att riksdagen under året även har fattat beslut om en proposition med förslag som syftar till att öka möjligheterna att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45, bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136). Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 2021/22:4033 (M) yrkande 16.

Utskottet ser heller ingen anledning att vidta åtgärder med anledning av förslag dels om konfessionell inriktning inom pedagogisk omsorg, dels om könssegregerade undervisningsformer, dels om ett förbud mot religiösa skolor till förmån för en sekulär skolundervisning. Utskottet vill även i detta sammanhang påminna om att regeringen har aviserat att den avser att återkomma till riksdagen med förslag om etableringsstopp för enskilt bedrivna verksamheter med konfessionell inriktning inom förskoleklass, skola och fritidshem. Därmed avstyrks motionerna 2021/22:2545 (SD) yrkande 17 och 2021/22:80 (-) yrkandena 10 och 11.

Reservationer

1. Lagförslaget, punkt 1 (V)

av Daniel Riazat (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4516 av Daniel Riazat m.fl. (V) och
avslår proposition 2021/22:157.

Ställningstagande

Regeringen föreslår i propositionen en rad förändringar i den lagstiftning som avser fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Att som i propositionen bl.a. införa undantag för konfessionella friskolor från skollagens krav på att utbildningen ska vila på beprövad erfarenhet och vetenskaplig grund är för mig oacceptabelt. När den svenska skolan byggdes upp fanns det en bred politisk enighet kring detta. På senare år har enigheten utmanats. Införandet av fristående skolor, såväl vinstdrivande som på konfessionell grund, har bidragit till att elever med olika bakgrund i allt mindre utsträckning möts i en gemensam skola. Det förstärker den segregation och de skillnader som redan finns i samhället.

Enligt min mening består den främsta valfriheten av de möjligheter till olika livsval som elever med en gemensam grundutbildning kan få efter genomgången utbildning. I valfriheten ingår att varje individ själv har rätt att välja livsåskådning och utöva den. Religiös eller annan ideologisk påverkan ska därför inte förekomma i skolan oavsett om det handlar om obligatoriska eller frivilliga inslag i utbildningen. Jag ser därför inget behov av att i skollagen föra in förtydliganden av konfessionell utbildning och konfessionella inslag eftersom detta inte bör förekomma i skolan.

Jag är medveten om att det förekommer att elever i skolor som är icke-konfessionella larmar om hur deras rätt att utöva sin religion förhindras och försvåras på en del skolor. Rapporter visar dessutom att rasism, som islamofobi är del av, är den största anledningen till diskriminering i skolan. Detta vill mitt parti bekämpa och vi har därför lagt fram ett flertal motioner som handlar om just rasism i skolan. I det här fallet bör fokus ligga på alla elevers rätt att välja att tro på och utöva eller inte utöva en religion samt på en religionskunskapsundervisning av hög kvalitet och inte att skolan ska tillhandahålla konfessionell utbildning eller konfessionella inslag.

Härutöver har regeringen i propositionen valt att fokusera på att nyetablering av friskolor med konfessionell inriktning ska regleras. Detta riskerar att leda till ett system där det råder olika lagstiftning för samma typ av skolor och därmed till att ytterligare minska likvärdigheten. Samtliga förskolor, skolor och fritidshem bör hållas konfessionsfria samtidigt som barnens rätt till att få tro och utöva en eventuell religion ska respekteras.

Mot denna bakgrund bör riksdagen avslå proposition 2021/22:157 Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

2. Uppföljning av ägar- och ledningsprövningen, punkt 2 (M, SD, KD)

av Lars Hjälmered (M), Josefin Malmqvist (M), Patrick Reslow (SD), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvis (SD), Christian Carlsson (KD) och Richard Jomshof (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4612 av Lars Hjälmered m.fl. (M).

Ställningstagande

Vi vill att prövningen av de som önskar starta en ny eller utökad skolverksamhet skärps. Denna skärpta och utvecklade prövning är en pusselbit i ett utvecklat friskolesystem jämte andra viktiga delar såsom en utvecklad inspektion och nya styrdokument som genomsyras av tydlighet och en annan kunskapssyn.

Vi noterar att regeringen lagt fram förslag till ändringar av skollagen som innebär skärpningar i linje med den inriktning vi vill se. Samtidigt har regeringen fått svidande kritik för det förslag de tagit fram som ytterst kan försvåra tillämpningen av den nya lagen. Vi ser allvarligt på Lagrådets kritik. Samtidigt är vi angelägna om att nödvändiga lagskärpningar kommer på plats och är därför tvungna att lita på det underlag som regeringen har lämnat till riksdagen. För att inte farhågorna om brister i lagen ska besannas anser vi att regeringen ska få i uppgift att följa upp lagens tillämpning med fokus på den kritik som regeringen har fått från bl.a. Lagrådet samt vid behov återkomma till riksdagen med nya förslag.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

3. Tillämpningen av ägar- och ledningsprövningen, punkt 3 (SD, C, KD)

av Patrick Reslow (SD), Fredrik Christensson (C), Robert Stenkvist (SD), Christian Carlsson (KD) och Richard Jomshof (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4599 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C).

Ställningstagande

Grunden för svensk skola är att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Våra gemensamma skattepengar ska gå till seriösa aktörer som bedriver utbildning utifrån skolans kunskaps- och demokratiuppdrag. Det har funnits oseriösa aktörer både inom förskola och skola där staten inte har kunnat agera tillräckligt tydligt. Gentemot elever och vårdnadshavare måste staten kunna garantera att de aktörer som får starta och driva skola är seriösa och långsiktiga och att de påverkas från tredje part. Att stärka ägar- och ledningsprövningen är ett viktigt verktyg för det. Vi välkomnar därför regeringens proposition som förtydligar och stärker kraven på fristående förskolor, skolor och fritidshem. Däremot vill vi betona vikten av det som Lagrådet påpekar om att skyddet för en persons yttrandefrihet som är anställd i förskola, skola eller fritidshem måste beaktas. Vi vill därför att regeringen ska följa upp ägar- och ledningsprövningen med hänsyn till Lagrådets synpunkter för att säkerställa tillämpningen av lagen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

4. Förtydligande och uppföljning av demokrativillkoren, punkt 4 (SD, KD)

av Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD), Christian Carlsson (KD) och Richard Jomshof (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1 och
2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

Regeringen föreslår i propositionen att lämplighetsprövningen av enskilda huvudmän ska skärpas med ett demokrativillkor. Regeringen medger att syftet med den nuvarande ägar- och ledningsprövningen huvudsakligen är uppfylld, dvs. att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet, och att tillståndsmyndigheterna redan i dag kan göra en prövning mot exempelvis de bestämmelser i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen som ger uttryck för skolans värdegrund. Regeringen menar dock att det råder oklarheter om i vilken utsträckning uttalanden och ageranden i privata sammanhang, som kan sända en stark signal om att en sökande inte är lämplig, får beaktas. Vi delar regeringens ambition och godtar förslaget om demokrativillkor. Med tanke på den kritik som ändå har framförts anser vi däremot att det vore önskvärt med ett förtydligande i lagtexten för att undvika risk för rättsosäkerhet och tillämpningsproblem. Vi föreslår därför att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förtydligt och rättssäkert förslag till demokrativillkor.

Det föreslagna demokratikriteriet vid ägar- och ledningsprövningen har orsakat viss debatt. Inte minst Lagrådet har uttryckt att det kan finnas en konflikt mellan regeringens förslag och yttrandefriheten i de fall en anställd person uttrycker åsikter som, utan att vara brottsliga, strider mot demokrativillkoren. Mot denna bakgrund anser vi att en skärpt reglering av ägar- och ledningsprövningen är nödvändig, inte minst i en verksamhet som riktar sig mot barn och elever. Samtidigt är det viktigt att tillämpningen av lagregeln inte medför oanade konsekvenser, t.ex. att en anställds privata politiska engagemang i ett demokratiskt parti riskeras. Av denna anledning menar vi att regeringen kontinuerligt bör följa upp tillämpningen av demokrativillkoren och återrapportera till riksdagen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

5. Firande av skolavslutningar och traditionella högtider, punkt 5 (SD, KD)

av Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD), Christian Carlsson (KD) och Richard Jomshof (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3 och
avslår motion
2021/22:13 av Ingemar Kihlström (KD).

Ställningstagande

Vi tycker att det är bra att det i propositionen tydliggörs att även förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra skolavslutningar och att uppmärksamma högtider i gudstjänstlokaler. Däremot föreslår regeringen att konfessionella inslag inte ska få förekomma vid skolavslutningar om skolan inte har en konfessionell inriktning. Detta står i strid med riksdagens tillkännagivande från 2016 om att konfessionella inslag ska få förekomma vid vissa tillfällen i offentliga skolor. Det är problematiskt att regeringen inte respekterar riksdagens tillkännagivanden.

Vi anser att skolan ska uppmärksamma vårt kulturarv och våra sedvänjor så att våra barn får en bättre förståelse för Sveriges historia och våra rötter. Vi anser att det är självklart att traditionen med skolavslutningar i kyrkan vid svenska högtider ska få leva vidare, och för oss är det självklart att prästen i samband med skolavslutning ska kunna be en bön och att eleverna ska kunna få sjunga en psalm i samband med skolavslutningar i kyrkan. Vi motsätter oss således regeringens förslag om att konfessionella inslag inte ska få förekomma vid skolavslutningar och uppmärksammande av högtider, och föreslår att regeringen ska återkomma med ett förslag som överensstämmer med tillkännagivandet till regeringen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

6. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (M)

av Lars Hjälmered (M), Josefin Malmqvist (M) och Marie-Louise Hänel Sandström (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförts i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4033 av Ulf KristerSSon m.fl. (M) yrkande 16 och
avslår motionerna

2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-) yrkandena 10 och 11,

2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 17,

2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L),

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 och

2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Vi värnar friskolereformen, inte minst för att den ger möjligheter för elever och deras föräldrar att välja den skola och undervisningsform som passar dem bäst. Här ingår även skolor med konfessionell inriktning, vilket Sverige måste garantera genom Europakonventionen. Det finns många välfungerande konfessionella friskolor i Sverige, där undervisningen håller hög kvalitet och där barn och unga inom ramen för skoldagen får ett viktigt sammanhang att ge uttryck för såväl sin kulturella identitet som religiösa övertygelse. Men det finns också exempel på friskolor, både med och utan konfessionell inriktning, där politisk och religiös extremism förekommit.

Vi har därför lämnat förslag om att det bör genomföras en fullständig genomlysning av befintliga konfessionella skolor som innebär att Skolinspektionen ska granska huruvida skolorna följer läroplanen och skollagen. Konkret kan det t.ex. handla om huruvida historie-, religions- och sex- och samlevnadsundervisning bedrivs och håller tillräcklig kvalitet. Skolor som inte klarar genomlysningen ska inte få förnyat skoltillstånd och därmed bli tvungna att stänga.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

7. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (SD)

av Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD) och Richard Jomshof (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 17 och

2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2 samt

avslår motionerna

2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-) yrkandena 10 och 11,

2021/22:4033 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 16,

2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L) och

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2.

Ställningstagande

Regeringen föreslår i propositionen en rad åtgärder för att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet. Vi instämmer i regeringens bedömningar men anser att regeringen borde ha gått längre. Regeringen föreslår bl.a. att deltagande i konfessionella inslag alltid ska vara frivilligt. Vi har inget att

invända i sak, tvärtom menar vi att den föreslagna lagregleringen är bra. Vi måste ändå vara medvetna om att det kan förekomma ett mycket starkt gruptryck som gör att det frivilliga deltagandet egentligen inte är det. Det finns således skäl att följa upp lagstiftningen i denna del för att säkerställa att deltagandet verkligen är frivilligt. Vi har dessutom sedan ett antal år tillbaka lagt motioner i Sveriges riksdag om att en huvudman som vill bedriva konfessionell inriktning också måste anmäla detta. Det har varit en svaghet i lagstiftningen att det varit möjligt för en icke-konfessionell skola att ändå ha konfessionell inriktning. Vår förhoppning är att lagregleringen får önskad effekt, men vi vill att regeringen även följer upp effekterna av denna reglering.

Vidare anför regeringen i propositionen följande: Denna komplettering av ägar- och ledningsprovningen innebär att en huvudman inte ska anses lämplig att bedriva skollagsreglerad verksamhet om det finns en risk för att barn eller elever i sökandens verksamhet kommer att utsättas för våld, tvång, hot, diskriminering, kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Vi menar att detta ställer frågan om hur muslimska skolor utsätter flickor för olika typer av diskriminering och kränkande behandling på sin spets. Det kan t.ex. handla om tvång att bära slöja eller att få sitta längst bak i klassrummet eller i bussen. Islam är dessutom en religion som i övrigt särbehandlar flickor och kvinnor, och skollagsreglerad verksamhet med muslimsk konfessionell inriktning borde därför rimligen falla inom ramen för vad regeringen anför ovan. Av denna anledning anser vi att det ska synliggöras i ansökan ifall den konfessionella verksamheten avser muslimsk inriktning.

Härutöver anser vi att konfessionell inriktning inte ska tillåtas vid nyetablering inom pedagogisk omsorg. All pedagogisk omsorg bör vara icke-konfessionell, oavsett huvudman.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

8. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (KD)

av Christian Carlsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförts i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 och
avslår motionerna
2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-) yrkandena 10 och 11,
2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 17,
2021/22:4033 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 16,

2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L) och
2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Regeringen har föreslagit att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet i ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Vi tillstyrker detta förslag men föreslår också att alla skolor borde vara skyldiga att till elever och vårdnadshavare tydligt deklarerar sin filosofiska, religiösa eller pedagogiska grund samt meddela på vilket sätt denna grund kommer till uttryck i utbildningen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

9. Övriga frågor om verksamheter med konfessionell inriktning, punkt 6 (L)

av Fredrik Malm (L) och Maria Nilsson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L) och
avslår motionerna

2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-) yrkandena 10 och 11,

2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 17,

2021/22:4033 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 16,

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 och

2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Regeringen lämnar i denna proposition förslag till ändringar i skollagen som syftar till att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet. Vårt parti har länge arbetat för en skärpt lagstiftning när det gäller fristående skolor med konfessionell inriktning. Förslagen i denna proposition berör dock endast vissa begränsade aspekter, och våra synpunkter begränsas följaktligen till dessa framlagda förslag. Vår bredare politik i fråga om fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning tar vi upp i ett annat sammanhang.

Regeringen har i propositionen föreslagit en huvudregel om att konfessionella inslag ska vara skilda från övriga aktiviteter inom utbildningen,

i syfte att eleverna ska ha reella möjligheter att välja om de vill delta i sådana inslag eller inte.

Dagens lagstiftning ger skolor med enskilda huvudmän rätt att ha konfessionella inslag utanför den direkta undervisningen, som ska vara icke-konfessionell. Det finns exempel på skolor där sådana konfessionella inslag i sin helhet förläggs utanför den del av dagen som innehåller schemalagd undervisning, medan andra konfessionella skolor förlägger hela eller delar av de konfessionella inslagen på raster mellan lektioner med icke-konfessionell undervisning. Vi anser att regeringens nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning därför inte tar hänsyn till hur skoldagen kan se ut på en konfessionell skola. Vår uppfattning är att en sammanhållen skoldag med icke-konfessionell undervisning är den ordning som bör föredras. Eventuella konfessionella inslag får då läggas före skoldagens början eller efter dess slut. Vi menar att det skapar en tydligare gräns mellan det konfessionella och icke-konfessionella och jämfört med regeringens förslag underlättar för elever som vill välja bort det frivilliga konfessionella inslaget. Med en sammanhållen skoldag utan konfessionella inslag blir det tydligare för eleverna att eventuella konfessionella inslag utanför själva undervisningen, såsom en gemensam morgonbön eller annan religiös aktivitet, är frivilliga inslag som ligger utanför den sammanhållna skoldagen.

Regeringen bör vidta lämpliga åtgärder enligt det som anförts ovan.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2021/22:157 Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Följdmotionerna

2021/22:4516 av Daniel Riazat m.fl. (V):

Riksdagen avslår proposition 2021/22:157 Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

2021/22:4534 av Fredrik Malm m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om sammanhållen skoldag utan konfessionella inslag och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4554 av Christian Carlsson m.fl. (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett förtydligt förslag till demokrativillkor och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla skolor ska vara skyldiga att deklarera sin filosofiska, religiösa eller pedagogiska grund samt hur denna kommer till uttryck i utbildningen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om skolavslutningar och att regeringen ska återkomma med lagförslag som överensstämmer med riksdagens tillkännagivande om skolavslutningar och traditionella högtider och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4579 av Patrick Reslow m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen årligen bör följa upp effekterna av lagstiftningen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en huvudman som ansöker om tillstånd för att bedriva förskola, skola och fritidshem med konfessionell inriktning även ska anmäla vilken konfessionell inriktning det avser och tillkännager detta för regeringen.

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kontinuerligt följa upp tillämpningen av demokrativillkoren och återrapportera till riksdagen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2021/22:4599 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska följa upp ägar- och ledningsprövningen och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4612 av Lars Hjälmered m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska följa upp ägar- och ledningsprövningen, analysera kritiken som regeringen fått samt vid behov återkomma med nya förslag och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

2021/22:13 av Ingemar Kihlström (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram klagörande direktiv under riksdagsåret 2021/22 för att möjliggöra skolavslutningar och firanden av årets traditionella högtider med konfessionella inslag i kyrkolokaler och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:80 av Amineh Kakabaveh (-):

10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla könssegregerade undervisningsformer av religiösa skäl ska stoppas i alla skolor, såväl i friskolor som i kommunala, och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att religiösa skolor och förskolor bör förbjudas och att skolundervisningen i Sverige ska vara sekulär och verka utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:2545 av Patrick Reslow m.fl. (SD):

17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inte tillåta konfessionell inriktning vid nyetablering av pedagogisk omsorg och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:4033 av Ulf Kristersson m.fl. (M):

16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om genomlysning av Skolinspektionen av befintliga konfessionella skolor och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen
(2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att nuvarande 2 kap. 5 b § ska betecknas 2 kap. 6 b § och att nuvarande 2 kap. 5 c och 5 d §§ ska betecknas 2 kap. 5 d och 5 e §§,

dels att 1 kap. 3 och 7 §§, 2 kap. 5 och 5 a §§, den nya 2 kap. 5 e § och 26 kap. 3, 4 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 1 kap. 7 a–7 d §§ och 2 kap. 5 b och 5 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– *konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,*

– *konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,*

¹ Senaste lydelse av

2 kap. 5 b § 2018:1158

2 kap. 5 c § 2018:1158.

² Senaste lydelse 2020:605.

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– undervisning: *sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och*

– undervisning: *processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och*

– utbildning: *den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.*

– utbildning: *verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.*

7 §

Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell.

Utbildningen i övrigt vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt.

7 a §

Om huvudmannen för en fristående skola, en fristående förskola eller ett fristående fritidshem har fått godkännande att bedriva utbildningen med konfessionell inriktning, får andra aktiviteter i utbildningen än undervisningen ha en sådan inriktning, med de begränsningar som följer av 7 b och 7 c §§.

7 b §

I en utbildning med konfessionell inriktning får undantag från det som anges i 5 § tredje stycket om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

enbart göras för konfessionella inslag.

Deltagandet i konfessionella inslag ska alltid vara frivilligt. Huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn eller elever är införstådda med detta.

Ett konfessionellt inslag ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen. Om det i undantagsfall inte är möjligt att avgränsa ett konfessionellt inslag från en annan aktivitet i utbildningen utan att syftet med aktiviteten går förlorat, får det konfessionella inslaget ingå i aktiviteten. Om ett barn eller en elev inte vill delta i en aktivitet där ett konfessionellt inslag ingår ska barnet eller eleven erbjudas att ta del i en likvärdig aktivitet som inte innehåller sådana inslag.

7 c §

Vid fristående förskolor med konfessionell inriktning får konfessionella inslag endast förekomma i begränsad omfattning och vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om.

Vid fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning får konfessionella inslag endast förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat om. Sådan information ska lämnas till barnets vårdnadshavare, och i mellanstadiet och i högstadiet, även till eleven. I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska informationen lämnas till eleven och elevens vårdnadshavare.

7 d §

Information enligt 7 c § ska innehålla uppgifter om

1. vilka konfessionella inslag som kan förekomma och när de kan förekomma,

2. vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där sådana inslag ingår enligt 7 b § tredje stycket, och

3. en påminnelse om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt enligt 7 b § andra stycket.

2 kap.

5 §³

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,

2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och

3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § 1–4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § *andra stycket* bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet *och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.*

³ Senaste lydelse 2018:1158.

5 a §⁴

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 5 § andra stycket 1 och tredje stycket sammantaget avse

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 5 § andra stycket 1 sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 5 § tredje stycket avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

5 b §

En sökande ska inte anses som lämplig enligt 5 § tredje stycket om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,
2. diskriminering eller kränkande behandling, eller
3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

5 c §

En enskild som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman för en utbildning ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Den sökande behöver inte ange vilken konfessionell inriktning.

5 e §⁵

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. villkor för godkännande enligt 5 § andra stycket 1 och 2 och tredje stycket, samt

⁴ Senaste lydelse 2018:1158.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 5 d § 2018:1158.

2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 c §. 2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 d §.

26 kap.

3 §⁶

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och
5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.
5. att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§.

Första stycket gäller inte om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet.

Lydelse enligt prop. 2021/22:78

Föreslagen lydelse

4 §

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,
2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och
3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.
3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

14 §

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra och tredje styckena och 6 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg får återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 25 kap. 10 § första stycket 1 och 2 och andra stycket inte längre är uppfyllda.

1. Denna lag träder i kraft den 2 januari 2023.

⁶ Senaste lydelse 2018:1158.

2. För en enskild som före ikraftträdandet har fått ett godkännande som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola gäller föreskrifterna i 1 kap. 7 § andra stycket första meningen och 2 kap. 5 § femte stycket i den äldre lydelsen i stället för föreskrifterna i 1 kap. 7 a § och 2 kap. 5 § femte stycket i den nya lydelsen, om huvudmannen senast den 1 juli 2023 anmäler till tillsynsmyndigheten att verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Huvudmannen behöver inte ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om. Från och med att en sådan anmälan har inkommit till tillsynsmyndigheten ska bestämmelserna i 1 kap. 7 b–7 d §§ tillämpas på verksamheten.