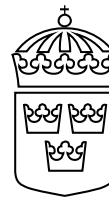


Regeringens proposition

2021/22:157



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

Prop.
2021/22:157

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2022

Magdalena Andersson

Lina Axelsson Kihlblom
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition lämnas förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som syftar till att öka kontrollen av konfessionella inslag i skolväsendet.

En informationsskyldighet föreslås införas för huvudmän till vårdnads-
havare och elever om konfessionella inslag. Det föreslås vidare en huvud-
regel 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. Lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att
bli huvudmän inom skolväsendet utökas med demokrativillkor, oavsett om
de ansöker om att få bedriva verksamheten med konfessionell inriktning
eller inte. Statens skolinspektion och kommunerna ges vid ägar- och led-
ningsprövningen 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.

Därtill föreslås definitionerna av undervisning och utbildning i skol-
lagen förtydligas och det föreslås införas nya definitioner av begreppen
konfessionellt inslag och konfessionell inriktning. Den föreslagna defini-
tionen 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

Prop. 2021/22:157 fritidshem. Definitionen tydliggör också att förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksammana traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag.

Förslagen upprätthåller 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 fritidshemmet, men även deras rätt att utöva sin trosuppfattning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	6
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Kontrollen av konfessionella inslag i svensk skola behöver stärkas	14
4.1	Utrymmet för konfessionella inslag i svensk skola är begränsat.....	14
4.2	Det finns en osäkerhet om vad som är tillåtet och inte.....	15
4.3	Barn har en rätt att såväl utöva som avstå från religion	16
4.4	Oseriösa aktörer ska inte bedriva utbildningsverksamhet.....	17
4.5	En effektiv ägar- och ledningsprövning förutsätter kännedom om en verksamhet avses bedrivas med konfessionell inriktning	17
4.6	Riksdagen har i ett tillkännagivande angett att vissa konfessionella inslag ska få förekomma i offentliga skolor.....	17
4.7	Propositionens disposition.....	18
5	Nuvarande reglering.....	18
5.1	Skollagen.....	18
5.1.1	Kort om skolväsendet	18
5.1.2	Konfessionella inslag i skolväsendet	19
5.1.3	Godkännande av enskilda som huvudmän för fristående förskolor, förskoleklass, skolor och fritidshem	21
5.1.4	Tillsyn.....	22
5.2	Bestämmelser om religionsfrihet och skydd för nationella minoriteter.....	23
5.2.1	Religionsfrihet	24
5.2.2	Barnets rätt till utbildning och föräldrars inflytande över utbildningen.....	26
5.2.3	Skydd för nationella minoriteter	27
6	Förslag om definitioner av begrepp	29
6.1	Skollagens definitioner av undervisning och utbildning ska förtydligas	29
6.2	Det ska införas definitioner i skollagen av konfessionellt inslag och konfessionell inriktning.....	36
6.3	Deltagande i konfessionella inslag ska alltid vara frivilligt och information ska lämnas.....	46
7	Ägar- och ledningsprövningen av enskilda ska skärpas.....	56
7.1	Enskilda som vill driva verksamhet inom skolväsendet ska vara lämpliga	56

Prop. 2021/22:157	7.2	Lämplighetsprövningen av enskilda huvudmän ska skärpas med demokrativillkor	60
	7.3	Tillståndsmyndigheterna bör få tillgång till fler uppgifter för skärpt kontroll vid prövning	74
	7.4	Skollagens bestämmelser om tillsyn av att kraven för godkännande fortfarande är uppfyllda ska kompletteras	75
	8	Konfessionell inriktning ska bara få bedrivas om inriktningen har godkänts av tillståndsmyndigheten eller anmälts till tillsynsmyndigheten	79
	9	Skolavslutningar och andra högtider ska få genomföras i gudstjänstlokaler	83
	10	Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.....	89
	10.1	Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling	89
	10.2	Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras	94
	11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	99
	12	Konsekvenser	101
	12.1	Hur många barn och elever kommer att beröras av förslagen?	101
	12.2	Konsekvenser för staten	102
	12.3	Konsekvenser för kommunala huvudmän	102
	12.4	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	103
	12.5	Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare	104
	12.6	Konsekvenser för den personliga integriteten	105
	12.7	Konsekvenser för personal i förskola och skola inklusive lärare och förskollärare	106
	12.8	Övriga konsekvenser	106
	13	Författningskommentar	108
	Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).....	125
	Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	141
	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	148
	Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	149
	Bilaga 5	Lagrådets yttrande	156
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022	159

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:157

Regeringens förslag:

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

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 in-
slag.

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

*Ett konfessionellt inslag ska av-
gränsas från andra aktiviteter i ut-
bildningen. Om det i undantagsfall
inte är möjligt att avgränsa ett kon-
fessionellt inslag från en annan
aktivitet i utbildningen utan att syf-
tet 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 kon-
fessionella inslag endast före-
komma i begränsad omfattning
och vid sådana tillfällen som hu-
vudmannen skriftligen har infor-
merat barnens vårdnadshavare
om.*

*Vid fristående skolor och fri-
stående fritidshem med konfes-
sionell inriktning får konfessio-
nella inslag endast förekomma vid
sådana tillfällen som huvudman-
nen 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 in-
formationen lämnas till eleven och
elevens vårdnadshavare.*

7 d §

*Information enligt 7 c § ska inne-
hålla 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.

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.

Prop. 2021/22:157 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.

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 anför om att det ska införas ett undantag från skollagens (2010:800) 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.

Regeringen gav den 8 mars 2018 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 Ågarprövnings- 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. Sedan utredningstiden förlängts genom tilläggsdirektiv (dir. 2018:59) beslutades ytterligare tilläggsdirektiv, enligt vilka utredaren också skulle lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas (dir. 2019:25). Utredaren skulle även analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser dessa författningsändringar kan få, bl.a. i förhållande till grundlag, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning. Utredningen, som tog sig namnet Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet, redovisade sitt uppdrag den 8 januari 2020 i betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/00060).

I denna lagrådsremiss behandlas alla förslag i betänkandet utom förslaget om etableringsstopp för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning inom förskoleklass, skola och fritidshem. Regeringen avser att återkomma med förslag om ett sådant etableringsstopp.

Under den fortsatta beredningen har Integritetsskyddsmyndigheten, Statens skolverk och Statens skolinspektion beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars lagförslag i huvudsak överensstämmer med lagförslagen i denna lagrådsremiss. Integritetsskyddsmyndigheten har meddelat att myndigheten inte har några synpunkter. Statens skolverk och Statens skolinspektion har inkommit med synpunkter som behandlas i avsnitt 6.1, 6.3, 7.2 och 11. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2020/00060).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i bilaga 4. Lagrådets yttrande finns i bilaga 5.

Lagrådet har i yttrandet påpekat att det i lagrådsremissen bl.a. föreslås 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. Lagförslagen i denna proposition föreslås träda i kraft före de lagförslag som lämnas i propositionen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (prop. 2021/22:159). Ytterligare ändringar i 2 kap. skollagen föreslås i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158). De sistnämnda ändringarna har utformats med beaktande av de ändringar som föreslås i denna proposition och de föreslagna ändringarna i propositionen Ett mer likvärdigt skolval ska också träda i kraft före förslagen i propositionen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning. I den sistnämnda propositionen föreslås ändringar i 2 kap. skollagen som innebär att förslagen i den propositionen och förslagen i denna proposition jämkas samman. Sistnämnda förslag har även utformats med beaktande av förslagen i propositionen Ett mer likvärdigt skolval.

Lagrådets övriga synpunkter behandlas i avsnitt 7.2 och 7.4.

4 Kontrollen av konfessionella inslag i svensk skola behöver stärkas

4.1 Utrymmet för konfessionella inslag i svensk skola är begränsat

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 (2010:800) 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 yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och som vanligtvis äger rum under skoldagen, t.ex. skolmältider, 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).

4.2 Det finns en osäkerhet om vad som är tillåtet och inte

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 Statens skolverk, ska registret innehålla uppgift om inriktning för fristående skolenheter. Detta är en relativt ny reglering som inte omfattar förskolor. Under läsåret 2018/19 gick sammanlagt 9 400 elever i en grundskola som registrerat konfessionell inriktning i Statens skolverks skolenhetsregister. Detta motsvarar knappt en procent av grundskolans elever totalt. Det kan även finnas skolor som inte har registrerat konfessionell inriktning, men där det ändå förekommer konfessionella inslag.

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 uppmärksamats 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.

4.3 Barn har en rätt att såväl utöva som 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 (se vidare avsnitt 5.2.1).

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.

4.4 Oseriösa aktörer ska inte bedriva utbildningsverksamhet

Alla barn och elever ska få en bra start i livet. Att bedriva utbildningsverksamhet inom skolväsendet i Sverige 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 Statens skolinspektion om att åtgärda allvarliga missförhållanden, har kunnat fortsätta verksamheten eftersom myndigheten inte har haft tillräckliga verktyg för att kunna ingripa på ett verkkningsfullt sätt. Särskilt allvarligt är att det förekommit att aktörer inom välfärdssektorn använt statliga och kommunala medel till antidemokratisk verksamhet. Av Säkerhetspolisens arbete och rapporter från bl.a. Försvarshögskolan framgår att det 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 avsevärt mycket 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.

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

Som anges i avsnitt 4.2 finns det 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.

4.6 Riksdagen har i ett tillkännagivande angett att vissa konfessionella inslag ska få förekomma i offentliga skolor

Som framgår av avsnitt 3 har riksdagen tillkännaggett för regeringen att det ska införas ett undantag från skollagens (2010:800) förbud mot konfessionella inslag i utbildning som bedrivs av en offentlig huvudman, med

Prop. 2021/22:157 innebär 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).

4.7 Propositionens disposition

I denna proposition lämnas i avsnitt 6 förslag till förtydliganden av definitionerna av utbildning och undervisning, nya definitioner av konfessionella inslag och konfessionell inriktning samt om informationsskyldighet för huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning i förhållande till vårdnadshavare och elever. Därefter följer i avsnitt 7 förslag om skärpt ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän. I avsnitt 8 lämnas förslag att en enskild som vill bedriva förskola eller skola med konfessionell inriktning ska ange det i sin ansökan om huvudmannaskap, att ett beslut om godkännande av någon som huvudman i förekommande fall ska omfatta konfessionell inriktning, att ett sådant godkännande ska vara en förutsättning för att verksamhet med en sådan inriktning ska få bedrivas samt att det för befintliga huvudmän ska räcka med en anmälan till tillsynsmyndigheten om att en verksamhet med konfessionell inriktning bedrivs. Slutligen behandlas i avsnitt 9 frågan om skolavslutningar och andra högtider i gudstjänstlokaler. Inledningsvis redogörs i avsnitt 5 för gällande rätt.

5 Nuvarande reglering

5.1 Skollagen

5.1.1 Kort om skolväsendet

Skolväsendet består av många olika skolformer

Skolväsendet regleras i skollagen och omfattar olika skolformer. Dessa är grundskolan (10 kap.), grundsärskolan, som är en skolform för elever med utvecklingsstörning (11 kap.), specialskolan, som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan (12 kap.), sameskolan (13 kap.), gymnasieskolan (15–17 a kap.), gymnasiesärskolan, som är en skolform för elever med utvecklingsstörning (18 och 19 kap.) och kommunal vuxenutbildning (20 kap.). I skolväsendet ingår också fritidshem (1 kap. 1 §).

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 §). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med special-

skola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 §).

En huvudman ansvarar 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. Som exempel på en sådan annan författning kan nämnas diskrimineringslagen (jfr 6 kap. 2 § skollagen).

Syftet med och utformningen av utbildningen

I 1 kap. skollagen finns en portalparagraf om syftet med utbildningen inom skolväsendet (4 §). Av den 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 ansvarsställande individer och medborgare.

När det gäller utbildningens utformning slås det i 1 kap. 5 § fast att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets ocränkbarhet, 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.

5.1.2 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 mellan undervisning och utbildning

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 inlärtande 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 yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Exempelvis

Prop. 2021/22:157 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).

Konfessionella inslag får inte förekomma hos offentliga huvudmän men hos enskilda huvudmän

Utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 §). Förbudet mot konfessionella inslag gäller således både själva undervisningen och utbildningen i dess helhet. Det får alltså inte förekomma av en huvudman organiserade konfessionella inslag, t.ex. bön eller välsignelse inom utbildningen, hos sådana huvudmän. 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. Utbildningen i övrigt får däremot ha en konfessionell inriktning. I fristående skolor, fristående förskolor eller fristående fritidshem 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. Skolavslutningar i gudstjänstlokaler regleras inte i skollagen.

Det ska vara frivilligt att delta i konfessionella inslag

I de fall konfessionella inslag får förekomma i utbildningen ska barns och elevers deltagande i sådana inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 §). I förarbetena uttalas att för barn i förskolan och underåriga elever i övriga skolformer utövas bestämmelserna 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 ska, liksom i fristående skolor, 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 (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 226 och 227).

De nämnda bestämmelserna om barnets bästa finns i 1 kap. 10 § skollagen. I den 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 bl.a. 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. Som exempel på situationer där barnets rätt att komma till tals nämns bland andra 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. Det gäller således t.ex. i fråga om att söka till en gymnasieskola med eller utan konfessionell inriktning.

5.1.3 Godkännande av enskilda som huvudmän för fristående förskolor, förskoleklass, skolor och fritidshem

Som nämnts i avsnitt 5.1.1 kan enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer och fritidshem. Bestämmelser om tillståndsprövning och godkännande av enskilda som huvudmän finns i 2 kap. skollagen.

Vem prövar en ansökan om huvudmannaskap?

En ansökan om huvudmannaskap prövas av Statens skolinspektion 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 §§).

Vad krävs för att en enskild ska bli godkänd som huvudman?

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.

5.1.4 Tillsyn

Vad är tillsyn och vilka utövar den?

Verksamheter som bedrivs enligt skollagen står under tillsyn. Tillsynen regleras i 26 kap. skollagen. Där finns bland annat 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.

Tillsynsmyndighetens befogenheter

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), lämnas förslag som syftar till att öka möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med allvarliga brister. De ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

5.2 Bestämmelser om religionsfrihet och skydd för nationella minoriteter

Som nämnts i avsnitt 4.7 lämnas i denna proposition förslag om bl.a. definitioner av konfessionella inslag och konfessionell inriktning i skollagen samt andra bestämmelser som rör fristående förskolor och fristående skolor med konfessionell inriktning. Det finns bestämmelser om religionsfrihet och skydd för minoriteter i regeringsformen (RF) och vissa folkrättsliga åtaganden som måste beaktas i detta sammanhang. Nedan lämnas en redogörelse för dessa.

5.2.1 Religionsfrihet

Religionsfriheten i regeringsformen

Varje medborgare är enligt regeringsformen (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).

Enligt 2 kap. 20 § RF kan bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten begränsas genom lag. Av 2 kap. 21 § RF följer att begränsningar endast får 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.

Som nämnts definieras religionsfriheten i 2 kap. 1 § RF som en rätt att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Denna frihet kallas för den positiva religionsfriheten. Det finns även en negativ religionsfrihet, som föreskrivs i 2 kap. 2 § RF. I paragrafen anges 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 negativa religionsfriheten 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. Även den individ som inte har en religion får således acceptera att andra individer har det och visar upp uttryck för detta, t.ex. genom att bära religiös klädsel, så länge detta inte är otillåtet till följd av tillåtna inskränkningar i andra opinionsfriheter, såsom yttrandefriheten (Jfr Bernitz H., Frihet till religion och frihet från religion i skolan, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3 2017).

I propositionen En reformerad grundlag behandlas frågan om skyddet för barn i RF (prop. 2009/10:80 s. 186–188). Där 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. Vidare är barns rätt till medborgarskap något annorlunda reglerat än vuxnas (2 kap. 7 § RF). 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 i nämnda proposition 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 (se nedan). Det nämns också att främjandet av skyddet av barnets rättigheter utgör en målsättning för Europeiska unionen (EU) (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).

Religionsfriheten i Europakonventionen och 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). Enligt 2 kap. 19 § RF får en föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Religionsfriheten regleras dels i artikel 9 Europakonventionen, dels i artikel 10 i EU:s rättighetsstadga, som ska följas av medlemsstaterna.

Enligt artikel 9.1 Europakonventionen har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt artikel 9.2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt artikel 10 i EU:s rättighetsstadga har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Inte heller enligt rättighetsstadgan är religionsfriheten absolut (artikel 52.1). Av artikel 52.3 framgår att i den mån rättighetsstadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Slutligen framgår av artikel 52.4 att i den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i rättighetsstadgan, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner (artikel 52.4).

Barns religionsfrihet enligt barnkonventionen

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

Prop. 2021/22:157 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).

5.2.2 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. Där anges också att det finns barn som inte har skolplikt, men som ändå har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket). Detta gäller exempelvis i stor utsträckning asylsökande barn och barn med tillfälliga uppehållstillstånd samt barn som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten (7 kap. 2 § tredje stycket och 29 kap. 2 § andra stycket 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. Vad detta innebär behandlas i Europadomstolens praxis. Som framgår ovan har vidare FN:s barnrättskommitté gjort uttalanden om barnets rätt till autonomi i förhållande till vårdnadshavaren.

Som framgår av avsnitt 5.2.1 gäller Europakonventionen som svensk lag sedan 1994. Med anledning av detta infördes i den dåvarande skollagen (1985:1100) bestämmelser om att fristående skolor får ha en konfessionell inriktning (prop. 1995/96:200 s. 39 och 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 (se avsnitt 5.2), tillkom i samband med att den nuvarande skollagen infördes (prop. 2009/10:165 s. 227 och 228.). När det gäller förarbetsuttalanden om föräldrars ansvar enligt föräldrabalken och

barns rätt att komma till tals i fristående skolor med konfessionell inriktning, se avsnitt 5.1.2.

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.

5.2.3 Skydd för nationella minoriteter

Sveriges internationella åtaganden om skydd för nationella minoriteter

I artikel 14 i Europakonventionen anges att åtnjutande av fri- och rättigheter enligt konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. På motsvarande sätt framgår av artikel 21.1 och 51.1 i EU:s rättighetsstadga att vid tillämpning av unionsrätten och med beaktande av den s.k. subsidiaritetsprincipen ska all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden. Subsidiaritetsprincipen innebär att Europeiska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt artikel 22 ska unionen respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden.

I Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) finns ett särskilt skydd för nationella minoriteter. Ramkonventionen trädde i kraft den 1 februari 1998 och ratificerades av Sverige 2000. I konventionen finns ingen definition av vad som utgör en nationell minoritet utan det är upp till varje stat att avgöra vilka som omfattas. 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

Prop. 2021/22:157 rätt att inrätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner. Av andra punkten framgår att utövandet av denna rätt inte ska medföra något ekonomiskt åtagande för parterna.

Artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter anger att i de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin religion eller att använda sitt eget språk. Bestämmelsen innebär ett förbud mot diskriminering, men också en skyldighet för staten att positivt stödja minoriteternas strävanden att bevara sin särart. Även i barnkonventionen finns en liknande bestämmelse i artikel 30 som anger att de stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör en urbefolkning ska ett barn som tillhör en sådan minoritet eller urbefolkning inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

Regeringsformens bestämmelser och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

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 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. Sveriges nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Det allmänna ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska särskilt främjas (1, 2 och 4 §§). Av förarbetena till lagstiftningen (prop. 2008/09:158 s. 126 och 127.) framgår bl.a. att begreppet kultur även får anses innefatta språk. Med främjande avses att det allmänna genom aktiva åtgärder och handlingar ska stödja språkens och kulturens fortlevnad. Barn som tillhör nationella minoriteter har ett behov av att få utveckla sin egen minoritetskulturella identitet och det egna minoritetsspråket. En sådan utveckling ska beaktas särskilt när beslut fattas som kan komma att påverka barn. Av språklagen (2009:600) framgår att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (8 §).

6.1 Skollagens definitioner av undervisning och utbildning ska förtydligas

Regeringens förslag: Undervisning ska i skollagen 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.

Utredningens förslag: Avviker från regeringens förslag. Utredningen föreslår att undervisning ska definieras som processer som leds av lärare eller förskollärare enligt mål som anges i skollagen och andra författningar och som ska leda till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. Utbildning föreslås enligt utredningens förslag definieras som verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Myndigheten för stöd till trossamfund*, *Länsstyrelsen i Östergötland*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund*, *Kristna friskolerådet*, *Sveriges skolledarförbund* och *Läraryförbundet*.

Att definitionerna förtydligas välkomnas av bl.a. *Gävle*, *Göteborgs* och *Jönköpings kommuner* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* som framhåller svårigheter att dra en tydlig gräns mellan utbildning och undervisning när det gäller konfessionella inslag.

Statens skolinspektion har synpunkter på definitionen av utbildning. Myndigheten föreslår att definitionen kompletteras med tillägget ”och andra aktiviteter”. Myndigheten anser vidare att formuleringen ”enligt denna lag och andra författningar” inte är okomplicerad. Myndigheten anser att det är oklart om frivilligt anordnade aktiviteter täcks av definitionen så som den är utformad rent språkligt. *Skolverket* anser att det bör förtydligas dels att den ändrade definitionen av begreppet utbildning omfattar aktiviteter som inte följer av författning men som huvudmannen frivilligt anordnar, dels om verksamhet som anordnas av eleverna på eget initiativ men med stöd av huvudmannen utgör en del av utbildningen.

Flera remissinstanser, däribland *Skolverket*, *Göteborgs universitet*, *Uppsala universitet*, *Göteborgs*, *Helsingborgs*, *Malmö* och *Stockholms kommuner* samt *SKR*, anger att det även med utredningens förslag kvarstår svårigheter att skilja på utbildning och undervisning, särskilt i förskolan. *Lärarnas Riksförbund* anser att distinktionen mellan, och definitionerna av, undervisning och utbildning måste göras ännu tydligare för att utesluta sammanblandning. Organisationen anser även att ett stödmaterial bör tas fram för skolväsendet för det ändamålet. *Göteborgs universitet*, *Uppsala*

Prop. 2021/22:157 *universitet, Malmö och Stockholms kommuner, Friskolornas riksförbund, Kristna friskolerådet, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan och Lärarförbundet* efterlyser ytterligare klargöranden om gränsdragningen i förskolan.

Föräldrakooperativens Samverkansorganisation, FSO, anger att den föreslagna definitionen av undervisning riskerar att vrida fokus från dagens strävansmål till att fokusera på barns mätbara uppnående av kunskapsmål.

Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS), avstyrker förslaget till förtydligande av definitionen av undervisning med hänvisning till att Europakonventionen ger föräldrar rätten att ge sina barn en utbildning och undervisning som stämmer med deras tro och övertygelse. Enligt *Stiftelsen Agape* behövs det ingen uppdelning mellan undervisning och utbildning då denna åtskillnad inte görs i internationella konventioner.

Judiska Centralrådet, Föreningen Hillel och Stiftelsen Judaica avstyrker samtliga förslag som lämnas av utredningen.

Som nämns i avsnitt 3 har bl.a. *Statens skolverk* och *Statens skolinspektion* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars lagförslag överensstämmer med regeringens lagförslag i detta avsnitt. Skolverket anför att begreppet lärtillfällen riskerar att förskjuta innebörden av begreppet undervisning i förhållande till nuvarande skrivning i fråga om andra skolformer och fritidshemmet. Till exempel sådan verksamhet som skolan anordnar och som tidigare ansetts ligga utanför undervisningen, exempelvis lägerskolor, studiebesök etc.

Skälen för regeringens förslag

Definitionerna av undervisning och utbildning är otydliga

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. Definitionen av undervisning var en nyhet vid införandet av den nuvarande skollagen. Det anges i förarbetena 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 (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 217).

Det framgår vidare av förarbetena att begreppet undervisning tidigare inte hade använts i förskolan och fritidshemmet. Det anges att undervisningsbegreppet ska ges en vid tolkning i dessa verksamheter. När det gäller förskolan uttalas att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen samt att det är förskollärares och annan personals uppgift att följa, stimulera och utmana barnens utveckling och lärande. Motsvarande resonemang anges även vara relevant för den pedagogik som används i fritidshemmet (prop. 2009/10:165 s. 217).

I förhållande till konfessionella inslag har gränsdragningen mellan begreppen undervisning och utbildning vållat bekymmer. Som framgår av avsnitt 5.1.2. beror det på att sådana inslag inte är tillåtna i undervisningen, men att de däremot är tillåtna i andra delar av utbildningen i fristående

förskolor, skolor och fritidshem. Utredningen har resonerat om begreppen undervisning och utbildning bör bytas ut mot andra begrepp, men har stannat för att begreppen bör behållas men förtydligas.

Undervisning definieras i dag som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”. Utbildning definieras som ”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”. Nedan behandlas först ett förslag till förtydligande av definitionen av utbildning, därefter ett förslag till förtydligande av definitionen av undervisning.

Definitionen av utbildning

Utredningen har föreslagit 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”.

Statens skolinspektion föreslår att definitionen av utbildning kompletteras med tillägget ”och andra aktiviteter”. Myndigheten anser vidare att formuleringen ”enligt denna lag och andra författningar” inte är okomplicerad. Även *Skolverket* anser att det bör förtydligas att den ändrade definitionen av begreppet utbildning omfattar aktiviteter som inte följer av författning men som huvudmannen frivilligt anordnar, till exempel skolresor eller skoldanser.

Definitionen av utbildning bör kompletteras med ”och andra aktiviteter” på det sätt *Skolinspektionen* föreslår 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. Den av utredningen föreslagna formuleringen ”verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag och andra författningar” bedöms inte åsyfta aktiviteterna som sådana utan den verksamhet inom vilka de bedrivs, t.ex. utbildning inom skolformerna förskola, grundskola eller fritidshem. Bedömningen görs att den av utredningen föreslagna hänvisningen i definitionen till andra författningar än skollagen gör definitionen svår att förstå och att denna hänvisning därför bör utgå. Definitionen blir då ”verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter”. 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 sådana aktiviteter som *Skolverket* lyfter fram, t.ex. skolresor, inte är uttryckligt angivna i skollagen utan frivilligt anordnas av huvudmannen (eller mer sannolikt av rektorn) inom ramen för utbildningen, måste sådana aktiviteter bedrivas i enlighet med vad som anges i t.ex. portalparagraferna 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, dvs. aktiviteten ska bland annat utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets ocränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. När det gäller bestämmel-

Prop. 2021/22:157 sen i 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet kan det dock konstateras att det enligt gällande rätt görs ett undantag från denna portalbestämmelse i 1 kap. 7 § skollagen, 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 avsnitt 6.2 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 närmare utvecklas i avsnitt 6.2 föreslås begreppet ”konfessionellt inslag” definieras som bekännande eller förkun- nande 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.

Skolverket efterlyser även ett förtydligande av om verksamhet som anordnas av eleverna på eget initiativ men med stöd av huvudmannen utgör en del av utbildningen. Som exempel på sådan verksamhet nämner Skolverket religiösa elevföreningar som huvudmannen upplåter skolans lokaler till.

Som framgår av avsnitt 5.2.1. 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 utbildnings- anordnare bedriver ett förebyggande och främjande arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering. Detta innebär att om religiösa elevsamma- slutningar ber att få tillgång till skollokaler under skoldagen, t.ex. under raster för att t.ex. förrätta bönestunder bör de få det. Det kan vara fråga om något så enkelt som att t.ex. få låna ett klassrum under raster. När det gäller frågan om elevinitierade aktiviteter inom ramen för en elevorganisation ingår i utbildningen kan konstateras att ansvaret för vad som sker i skolans lokaler under skoltid alltid ligger 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 elevinitie- rade aktiviteter motiverade av exempelvis religiös uppfattning som elever- na ägnar sig åt under raster under skoldagen inte leds av huvudmannen är de således en del av utbildningen på motsvarande sätt som andra rast- aktiviteter. 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 känner sig till, har huvudmannen en skyldighet att ingripa i enlighet med 1 kap. 5 § och 6 kap. skollagen och 2 kap. 5 och 7 § diskrimineringslagen mot sådant agerande. Sistnämnda kapitel i skollagen reglerar åtgärder mot kränkande behandling.

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”. Utredningens förslag innebär att ordet ”mål”, som enligt gällande lydelse av 1 kap. 3 § skollagen ingår i definitionen av utbildning (”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”) flyttas från den definitionen till definitionen av undervisning samt att det anges att de mål som avses är de mål som anges i skollagen och andra författningar. Målen för utbildningen anges dock inte i skollagen utan i författningar som ansluter till lagen. I 1 kap. 11 § skollagen anges att det för varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. Det är regeringen som med stöd av regeringens s.k. restkompetens enligt 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. Definitionen av undervisning i skollagen bör därför 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 är dock inte 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. Flera remissinstanser anger att det även med utredningens förslag kvarstår svårigheter att skilja på utbildning och undervisning särskilt i förskolan. *Göteborgs universitet, Uppsala universitet, Malmö och Stockholms kommuner, Friskolornas riksförbund, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan och Lärarförbundet* efterlyser ytterligare klargöranden om gränsdragningen i förskolan.

Det kan konstateras 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. Utredningen har med anledning av detta lämnat ett förslag som innebär att inom fristående förskolor med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnets vårdnadshavare om. Detta förslag behandlas i avsnitt 6.3. Det görs dock här bedömningen att inte heller detta förslag är tillräckligt.

Undervisning ska enligt förskolans läroplan utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden. Som nämnts ovan anges i förarbetena att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen i förskolan. Som utredningen anför ligger det i förskoleverksamhetens natur att många situationer under förskoledagen innebär möjligheter för förskollärare att utifrån en medveten pedagogisk handling med hänsyn till barnens ålder och utvecklingsnivå främja barnets lärande mot de mål som anges i läroplanen. Utifrån detta perspektiv kan all tid – liksom samtliga situationer, aktiviteter och innehåll i förskolan – göras till föremål för undervisning. Exempelvis kan det förekomma sådana möjligheter vid lek, måltider, påklädning och utomhusaktiviteter. Som framgår ovan föreslås att viss justering av utredningens förslag ska göras så att definitionen av undervisning ändras till ”processer som leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden”. 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 föreslås 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”. Tillägget tydliggör att undervisningen kan bedrivas på lektioner, som t.ex. ofta är fallet i skolan och kommunal vuxenutbildning (komvux), men också planerat eller spontant som i förskolan där omsorg, lärande och utveckling sker i en helhet. 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. Det sagda innebär att om en förskollärare i en fristående förskola tar initiativ till en bön, t.ex. i samband med en måltid, så är det visserligen fråga om en process som leds av en förskollärare, men då den inte leds mot mål som anges i författningar som ansluter till skollagen är det fråga om en annan aktivitet än undervisning som initieras av huvudmannen, dvs. en annan aktivitet i utbildningen. Om läraren under måltiden lär eleverna hur de ska hantera bestick eller något om innehållet i den mat de äter är det fråga om undervisning. Detta exempel visar att undervisning och andra aktiviteter i utbildningen kan ske växelvis i förskolan. De föreslagna ändringarna i definitionen av undervisning bedöms medföra att det blir lättare att hålla isär undervisning och utbildning även i förskolan.

Skolverket uttrycker tveksamhet till begreppet lärtillfällen och ifrågasätter om inte begreppet riskerar att rucka på innebörden i förhållande till nuvarande skrivning i fråga om andra skolformer och fritidshemmet, till exempel sådan verksamhet som skolan anordnar och som tidigare ansetts ligga utanför undervisningen, exempelvis lägerskolor, studiebesök etc. I förarbetena till den nuvarande lydelsen av definitionen undervisning, propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (2009/10:165 s.633), anges att definitionen är anpassad till såväl förskola och fritidshem som övriga skolformer. 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 undervisningsbegreppet ligger att lärandeprocessen sker under ledning av lärare eller förskollärare. Med detta menas enligt förarbetena inte att dessa måste vara närvarande i undervisningslokalen eller motsvarande all lektionstid. Tanken är dock att för att en aktivitet ska klassas som undervisning måste en lärare eller förskollärare ha det övergripande ansvaret för det som ska göras. Det anförs vidare i förarbetena att begreppet utbildning avser, utöver undervisningen, i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer enligt förarbetena 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 i detta avsnitt föreslagna ändringen i definitionen av begreppet undervisning, dvs. ”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”, innebär att såväl undervisningsbegreppet som utbildningsbegreppet blir mer nyanserade och tydliga. Huruvida t.ex. studiebesök och måltider faller under definitionen av undervisning respektive utbildning måste avgöras i det enskilda fallet. När det gäller studiebesök kan konstateras att om exempelvis en lärare i samhällskunskap inom ramen för undervisningen om demokrati anordnar ett studiebesök i riksdagen så kommer det att anses vara undervisning enligt den föreslagna lydelsen av definitionen av undervisning. Regeringen anser också att så bör vara fallet och 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 och därmed utgöra andra aktiviteter inom utbildningen, då det i dessa fall i regel inte är fråga om processer som leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och författningar som ansluter till skollagen och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden. 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.

Regeringen anser således 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 den föreslagna definitionen bidrar till att skapa tydlighet både i förskolan och i andra skolformer.

Sammanfattningsvis föreslås alltså 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 denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden” och att utbildning ska definieras som ”verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter”.

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

Regeringens förslag: Konfessionella inslag ska i skollagen 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.

Utredningens förslag: Avviker från regeringens förslag på så vis att utredningen föreslår att konfessionella inslag ska definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Utredningen föreslår vidare att konfessionell inriktning ska definieras som verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. Slutligen föreslår utredningen att begreppet icke-konfessionell inriktning ska införas i skollagen och definieras som verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. Utredningen har inte föreslagit något förtydligande i skollagen av hur regleringen av verksamhet med konfessionell inriktning förhåller sig till lagens krav på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna uttrycker stöd för utredningens förslag. Detta gäller bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Statens skolverk*, *Barnombudsmannen*, *Myndigheten för stöd till trossamfund*, *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet*, *Länsstyrelsen i Östergötland*, *Bollebygds*, *Gävle*, *Göteborgs*, *Jönköpings*, *Nykvärns* och *Vansbro kommuner*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund*, *Läraryrket*, *Förbundet Humanisterna*, *Rädda barnen* och *Svenskt Näringsliv*.

Barnombudsmannen, *Länsstyrelsen i Östergötland*, *Jönköpings kommun* och *Läraryrket* framhåller att det är viktigt att begreppen är tydliga för att förhindra tolkningar som leder till missförstånd eller felaktigheter.

Statens skolinspektion, Jönköpings, Malmö, Uppsala och Vansbro kommuner och SKR betonar de fördelar förslagen bedöms ge i tillsynen. *Gävle kommun* anser att förslaget tydliggör huvudmannens ansvar.

Göteborgs universitet uttrycker stöd för utredningens förslag men anser det skulle behöva klargöras om det är så att alla inslag som inte är konfessionella måste kännetecknas av pluralism, allsidighet och saklighet samt att det är otydligt om exempelvis böcker på ett visst språk som används i undervisningen, där innehållet är att likna med psalmer och religiösa berättelser, är att anse som ett konfessionellt inslag.

Skolinspektionen tillstyrker definitionen av konfessionella inslag, men anser att ytterligare förtydliganden bör göras. Enligt inspektionen behöver det bl.a. klargöras hur begreppet konfessionella inslag förhåller sig till kraven på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Enligt Skolinspektionen bör det vidare framgå av definitionen av konfessionella inslag att det är ett inslag som är initierat och genomfört av huvudmannen. Skolinspektionen framhåller även möjligheten för regeringen att överväga eller utreda en organisatorisk bestämmelse som reglerar att ett konfessionellt inslag bör avgränsas schemamässigt eller i tid. En huvudman skulle t.ex. kunna ha krav 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.

Skolverket efterlyser förtydliganden av hur barns och elevers eget religionsutövande förhåller sig till skolans övergripande ansvar i fråga om skolans värdegrund och skyldighet att motverka diskriminering och kränkande behandling.

Stockholms kommun anger att det finns risker med en alltför restriktiv definition av konfessionella inslag och att den föreslagna definitionen medför en möjlighet för huvudmännen att utföra handlingar nära gränsen till att betraktas som konfessionella inslag. Kommunen anser att det finns en risk att den föreslagna definitionen kommer att försvaga huvudmännens incitament att anmäla konfessionell inriktning. *Malmö kommun* instämmer i att definitionen bör vara snäv men ser en risk i att den föreslagna definitionen kan ge upphov till viss gränsdragningsproblematik, då vad som avses med bekännande och förkunnande kan vara subjektivt. *Lärarnas Riksförbund* anger att den föreslagna definitionen kan öppna upp för att en lärares personliga övertygelse som uttryck inte är ett konfessionellt inslag, så att undervisningen till eleverna förmedlar icke-vetenskapliga påståenden. Definitionen bör därför enligt förbundet breddas. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anser att en morgonsamling med konfessionell koppling såsom läsning ur religiös urkund även fortsättningsvis ska anses utgöra ett konfessionellt inslag.

Friskolornas riksförbund och *Kristna friskolerådet* ser svårigheter med gränsdragningar då värdegrundande resonemang finns i de flesta ämnen. Friskolornas riksförbund anser att även ett ställningstagande emot religion skulle kunna utgöra en form av konfession samt att begreppet ”icke-konfessionell” därför är svårt att definiera.

Kristna friskolerådet tillstyrker den del av förslaget till definition av konfessionella inslag som gäller bekännande eller förkunnande delar, men avstyrker resterande del av definitionen. Rådet anser att konfessionella inslag ska definieras som ”inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion, filosofi eller livsåskådning”.

Prop. 2021/22:157 Rådet anser också att begreppen ”bekännande” och ”förkunnande” behöver definieras.

Ansgarskolorna, Banérskolan, Broskolan AB, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan, Sävsjö Kristna Skola och Umeå Kristna Skolförening anger i likalydande svar att förslaget till definition av konfessionella inslag bör kompletteras så att det utöver religion också ska rymma filosofi. Även dessa remissinstanser anser att begreppen ”förkunnande” och ”bekännande” behöver förtydligas. *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)* föreslår definitionen ”inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar eller praktiker som tillhör en viss religion, filosofi eller livsåskådning”. *Svenska Evangeliska Alliansen* anser att utredningens förslag på ny definition av begreppet konfession väcker ytterligare frågor.

Flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund*, framhåller utmaningar när det gäller att skilja mellan religion, kultur och tradition.

Skolverket ser en motsättning mellan å ena sidan utredningens beskrivning av otillåten ensidig religiös påverkan och å andra sidan minoritetsskydd och rättigheter för barn i etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk enligt barnkonventionen samt det allmännas skyldigheter enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Skolverket efterlyser tydligare vägledning om hur denna avvägning ska gå till och vad som ska väga tyngst. För det fall minoritetsskydd och rättigheter ska väga tyngst anser Skolverket att det bör regleras genom en undantagsbestämmelse.

Stockholms universitet vill lyfta frågan om inte en skärpt tillsyn och kontroll med åtföljande indragning av tillstånd skulle kunna anses vara ett tillräckligt medel att ta till för att komma till rätta med friskolor som inte följer skollagen. *Föräldrakooperativens Samverkansorganisation (FSO)* bedömer att det nuvarande regelverket inom skollagen är tillfredsställande och menar att det snarare handlar om tillsynsmyndigheternas tillämpning, eller bristande sådan, av nu gällande regelverk.

Judiska Centralrådet avstyrker förslagen och anger att det finns utmaningar i att skilja mellan religion och kultur samt att tillsyn utifrån definitionen skulle kunna påverkas av en etnocentrisk kristen uppfattning. *Föreningen Hillel*, och *Stiftelsen Judaica* står bakom *Judiska Centralrådets* yttrande. Även *Stiftelsen Agape* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

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

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). Den osäkerhet som har uppstått i tillämpningen på grund av avsaknaden av definitioner av konfessionell inriktning och konfessionella inslag bedöms 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 verk-

samhet bedrivs i enlighet med författningarna om de är preciserade. Tydliga definitioner bedöms således vara nödvändigt för en effektivare och mer ändamålsenlig tillsyn. Bättre förutsättningar för tillsyn skapas också genom andra förslag i denna lagrådsremiss, t.ex. att bestämmelser som innebär att det inte blir tillåtet att bedriva fristående verksamheter enligt skollagen med konfessionell inriktning om det inte har angetts i ansökan om godkännande som huvudman (nya huvudmän) eller i en anmälan till tillsynsmyndigheten (befintliga huvudmän), se avsnitt 8.

Det bedöms däremot inte vara nödvändigt att definiera begreppet icke-konfessionell inriktning då det begreppet inte används i skollagen. I 1 kap. 6 § skollagen anges att utbildningen vid en skolenhet eller förskolenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell. På motsvarande sätt anges i 1 kap. 7 § skollagen att undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell. Det framgår direkt av ordalydelsen att i en skola, förskola eller ett fritidshem där utbildningen är icke-konfessionell ska konfessionella inslag inte förekomma. Det bör därför räcka med en definition av konfessionella inslag och konfessionell inriktning.

Vid de överväganden som görs nedan avseende införande av dessa två definitioner tillmäts barns och elevers religionsfrihet betydelse. När barns och elevers religionsfrihet nämns ska detta förstås mot bakgrund av vad som anges i avsnitt 5.1.2 och 5.2.1. Där anges bl.a. att barn är likställda med vuxna i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna i RF och att även 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 inte bara i förskolor, skolor och fritidshem med offentliga huvudmän utan även i fristående sådana verksamheter. 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. 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. 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 vidare 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 att vårdnadshavares samtycke ska krävas.

Det finns ett klart stöd bland remissinstanserna för utredningens förslag att konfessionella inslag ska definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Flera remissinstanser framhåller dock att det kan vara svårt att göra en strikt tolkning av vad som kan tolkas som konfessionella inslag. *JO* ställer sig positiv till att innebörden av konfessionella inslag definieras i lag, men påtalar att en sådan definition inte bli kan uttömmande utan endast tjäna som ett riktmärke för vad som kan anses utgöra ett konfessionellt inslag och vad som inte är det. *JO* understryker att det även med den föreslagna definitionen kan komma att uppstå svåra gränsdragningsfrågor avseende vad som utgör ett religiöst respektive ett sekulärt inslag.

Friskolornas riksförbund och *Kristna friskolerådet* påpekar att det av Europadomstolens dom i målet *Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark* (ansökningar nr 5095/71; 5920/72; 5926/72, Europadomstolens dom den 7 december 1976) framgår att det för många skolämnen inte går att fastställa någon värdenetral undervisning, utan att filosofiska, religiösa och andra värdegrundade aspekter ingår i de flesta ämnen. *Kristna friskolerådet* anför vidare att det som räknas upp som skolans värdegrund i 1 kap. 5 § skollagen – t.ex. 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 – är ett antal konfessionella grundsatsar för den svenska skolan. Rådet anser att det är fråga om värderingar som inte bygger på vetenskapliga fakta, utan på en övertygelse. Rådet lyfter i detta sammanhang att Europadomstolen, i det så kallade *krucifixfallet*, har konstaterat att ”sektularism” också är en övertygelse, en trosuppfattning, och därmed inte neutral (*Lautsi m.fl. mot Italien*, ansökan nr 30814/06, Europadomstolens dom den 18 mars 2011). Rådet menar att uppdraget att ge förslag på en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning är omöjligt att utföra, eftersom konfessionella aspekter är en del av undervisningen vid alla skolor samt att formulera en definition som endast omfattar de inriktningar som tydligt deklarerar sin konfessionella grund, vore diskriminerande. Med den uppbyggnad som skollagen har, med ett särskiljande mellan konfessionella och icke-konfessionella skolor, anser dock rådet att det ändå finns ett behov av en definition. För att undvika att definitionen blir alltför snäv föreslår rådet att konfessionella inslag skulle kunna definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion, filosofi eller livsåskådning. Rådet anser också att begreppen ”bekännande” och ”förkunnande” behöver definieras. Liknande synpunkter framförs också av bl.a. *Ansgarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan/Örnsköldsviks Kristna Skola* och *Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan*.

När det gäller det *Kristna friskolerådets* synpunkt att det som räknas upp som skolans värdegrund i 1 kap. 5 § skollagen – t.ex. 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 – är ett antal konfessionella grundsatser, kan konstateras att denna värdegrund utgår från de grundläggande värden som uttrycks i RF och i de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige förbundit sig att följa, bl.a. Europakonventionen. Denna värdegrund ska följas i all utbildning enligt skollagen, såväl sådan som bedrivs av offentliga huvudmän som utbildning med eller utan konfessionell inriktning som bedrivs av enskilda huvudmän.

När det gäller frågan om konfessionell inriktning kan konstateras att det vid införandet i den dåvarande skollagen (1985:1100) av bestämmelser om att fristående skolor får ha en konfessionell inriktning inte gjordes något ställningstagande till vad konfessionell inriktning innebär (prop. 1995/96:200 s. 39 och 40.). I förarbetena till den nuvarande regleringen anges dock att i en skola med konfessionell inriktning kan det finnas utrymme för att inom ramen för utbildningen anordna andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning, t.ex. fördjupning i den egna tros-läran som konfirmationsläsning. Det anges också att inget hindrar att det kan finnas inslag av religiösa symboler eller dylikt i inredningen (prop. 2009/10:165 s. 224 och 225.). Lagrådet anförde i sitt yttrande i det aktuella lagstiftningsärendet att bl.a. uttrycket ”konfessionella inslag” är av så avgörande betydelse för förståelsen av lagtexten att det borde definieras i lagen. Regeringen ansåg emellertid då att det handlade om väl etablerade begrepp som sedan länge funnits i 1985 års skollag och läroplaner utan att vara definierade och utan att det skapat några större problem. Mot bakgrund av de tillämpningsproblem som bl.a. uppmärksammats i Skolinspektionens tillsyn bedömer dock regeringen att det 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. Det noteras vidare att även om den nuvarande regleringen infördes med anledning av artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen – som anger att staten vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse – så är de enda exempel på konfessionell verksamhet som nämns i förarbetena hänförliga till religionsutövning. Då definitionen av konfessionella inslag endast syftar till att underlätta tillämpningen av lagen och tillsynen handlar det här om vad som ska avses som konfessionella inslag i skollagens mening, inte vad som avses med konfessionella inslag i en bredare kontext. 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. Det finns enligt 2 kap. skollagen utrymme att starta fristående skolor även utan sådan inriktning. I den utsträckning huvudmannen för en sådan skola t.ex. har en sekulär inställning är huvudmannen ändå skyldig att se till att religionsundervisningen är pluralistisk, allsidig och saklig. Mot denna bakgrund görs bedömningen att utredningens förslag är en god utgångspunkt för en definition av konfessionella inslag i skollagen.

Stockholms kommun anger att det finns risker med en alltför restriktiv definition av konfessionella inslag och att den av utredningen föreslagna

Prop. 2021/22:157 definitionen medför en möjlighet för huvudmännen att utföra handlingar nära gränsen till att betraktas som konfessionella inslag. Regeringen bedömer att utredningens förslag till definition av konfessionella inslag, som den beskrivs i betänkandet, är bred och medför att många aktiviteter kan komma att omvandlas till konfessionella inslag. Exempelvis anges i betänkandet att om en morgonsamling innehåller såväl icke-konfessionella delar, t.ex. information om veckans provtillfällen, som bekännande eller förkunnande delar, t.ex. bön, kan det vara naturligt att se hela morgonsamlingen som ett konfessionellt inslag. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.3 föreslås dock i denna lagrådsremiss, i linje med synpunkter som framförs av *Statens skolinspektion*, att konfessionella inslag som huvudregel ska avgränsas från övrig utbildning. Exempelvis kan en förskola skilja mellan en morgonstund med ett konfessionellt inslag, t.ex. bön, som är frivillig, och en efterföljande morgonsamling utan konfessionella inslag som syftar till information och genomgångar.

Utifrån detta ställningstagande bedömer regeringen att definitionen av konfessionella inslag snarast ska göras ännu snävare. Det föreslås därför 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, innebär att det inte får förekomma inslag av bekännelsekaraktär (prop. 2009/10:165 s. 277). Vissa remissinstanser – *Kristna friskolerådet*, *Ansgarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan*, *Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan*, *Sävsjö Kristna Skola* och *Umeå Kristna Skolförening* – har anfört att även ”bekännande och förkunnande delar” bör definieras. Det görs dock här bedömningen att det räcker med att exemplifiera dessa begrepp. Med bekännande och förkunnande inslag avses t.ex. trosbekännelse, bön eller predikan. Denna avgränsning medför att 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. *Föräldrakooperativens Samverkansorganisation (FSO)* uppfattar att förslagets avgränsning till förkunnelse och bekännelse är för snäv för att även omfatta religionsutövning kopplad till måltiden såsom kosher och halal. Här görs bedömningen att sådana måltider kan, liksom tändande av adventsljus, ses som tradition, men att förkunnande och bekännande delar som ingår i sådana traditioner utgör konfessionella inslag enligt den här föreslagna definitionen. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.3 föreslås där att det i en fristående verksamhet med konfessionell inriktning under vissa förutsättningar ska få göras undantag från huvudregeln att konfessionella inslag ska avgränsas från övrig utbildning om ett sådan avgränsning gör att aktiviteten förlorar sin karaktär, t.ex. en viss typ av måltid som traditionellt innehåller vissa bekännande och förkunnande inslag.

Göteborgs universitet anser det skulle behöva klargöras om det är så att alla inslag som inte är konfessionella måste kännetecknas av pluralism, allsidighet och saklighet. Även *Skolinspektionen* anser att ytterligare förtydliganden behövs och att det bl.a. behöver klargöras hur begreppet konfessionella inslag förhåller sig till skollagens krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Utredningen anför att utrymmet för ensidigt

religiösa inslag vid verksamheter med konfessionell inriktning genom den av utredningen föreslagna definitionen begränsas till inslag med bekännande eller förkunnande delar och att andra moment med religiös koppling måste uppfylla de krav på saklighet, pluralism och allsidighet som gäller för utbildningen i stort. Som framgått görs det i dag 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 är undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning. Det föreslås här att det i skollagen 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. Det sagda 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 (se ovan). I avsnitt 6.3 lämnas kompletterande förslag som innebär att en elev som inte vill delta i en aktivitet som innehåller konfessionella inslag ska erbjudas ett likvärdigt alternativ utan sådana inslag samt att en huvudman ska ha viss skyldighet att informera vårdnadshavare och elever bl.a. om när konfessionella inslag kommer att förekomma i utbildningen och att det är frivilligt att delta i sådana inslag.

Konfessionella inslag, religionsutövning och gränsdragning mot kultur och tradition

Flera remissinstanser, bl.a. *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund* och *Judiska Centralrådet*, framför att det finns utmaningar när det gäller att skilja mellan religion, kultur och tradition. *Judiska Centralrådet* anser att det som uppfattas som religion respektive kultur också påverkas av förhållandet mellan majoritets- och minoritetssamhällen. Synen på vad som är att se som en sekulär tradition eller religiös rit kan, vilket utredningen lyfter fram, skifta bland annat ur ett majoritets- respektive minoritetsperspektiv. Centralrådet lyfter bl.a. att det är av stor vikt att den judiska gruppen själva bör kunna definiera vad som tillhör deras kulturarv och vad som tillhör den judiska religionen. Judiska Centralrådet åberopar i detta sammanhang bl.a. artikel 5 i ramkonventionen om nationella minoriteter. Enligt denna artikel åtar sig parterna att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Utan att inverka på de åtgärder som vidtas i enlighet med sin allmänna integrationspolitik ska parterna avhålla sig från åtgärder eller metoder som syftar till assimilering av personer som tillhör nationella minoriteter mot dessa personers vilja och ska skydda dem mot alla åtgärder som syftar till sådan assimilering.

Den definition av konfessionella inslag som föreslås ovan tar, som nämnts, endast sikte på vad som ska anses vara konfessionella inslag i

Prop. 2021/22:157 utbildning inom skolväsendet. Den 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 (se avsnitt 5.2.1). 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, t.ex. en traditionell måltid, ska det, som anges ovan, vara tillåtet att anordna en sådan måltid i en fristående förskola eller fristående skola 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. Som framgår av avsnitt 6.3 kan dock huvudmannen be om besked i förväg hur många som vill delta i aktiviteten så att huvudmannen kan förbereda aktiviteten utifrån lämnade önskemål. Om alla barn och elever har tackat ja behöver något alternativ inte anordnas. 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, i linje med *Skolinspektionens* förslag, göra ett tillägg till definitionen av konfessionellt inslag 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”. Denna definition av konfessionellt inslag har den fördelen att det blir tydligt 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, som framgått ovan, 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. Förslag i syfte att säkerställa att deltagande i konfessionella inslag sker frivilligt lämnas i avsnitt 6.3.

Båda nu nämnda delar i den föreslagna regleringen, dvs. för det första att definitionen av konfessionella inslag föreslås formuleras så att den inte omfattar sådan religionsutövning som barn och elever ägnar sig åt på eget initiativ och för det andra att enskilda 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. 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

Kammarrätten i Göteborg efterlyser ett förtydligande av vad som gäller när huvudmannen i och för sig inte initierar eller genomför några konfessionella inslag, men exempelvis inrättar ett bönerum för att underlätta för elever att själva utöva sin religion. 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 inte betraktas som ett konfessionellt inslag enligt föreslagen definition. 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 enligt definitionen. Att enbart efter önskemål ställa ett rum till förfogande eller att servera viss av eleverna önskad mat eller vidta andra liknande åtgärder för att möjliggöra för eleverna att utöva sin religion kan inte anses innebära ett bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag.

Skolverket anser att det behöver förtydligas att det för skolor är nödvändigt att försäkra sig om att barns och elevers religionsutövande inte strider mot skolans värdegrund. Av 1 kap. 5 § skollagen framgår att utbildningen ska utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna samt att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Exempel på mänskliga rättigheter är religionsfriheten och yttrandefriheten. Som beskrivs i avsnitt 5.2.1 är religionsfriheten absolut och kan inte begränsas. Religionsfriheten är dock relativt snäv och omfattar inte alla uttalanden som någon gör oavsett sammanhang bara för att uttalandet ytterst emanerar från personens trosuppfattning. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, exempelvis yttrandefrihet, kan också begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter. Sådana begränsningar i t.ex. yttrandefriheten får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning. När det gäller yttrandefrihet är exempel på sådana godtagbara begränsningar kriminaliseringen av förolämpning, förtal, grovt förtal och hets mot folkgrupp. Enligt 16 kap. 8 § brottsbalken är hets mot folkgrupp att uppsåtligen, i uttalande eller i annat meddelande som sprids, hota eller uttrycka missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt ursprung, etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Utgångspunkten är att alltså yttrandefrihet gäller med de begränsningar som följer av lag. Läroplanerna framhåller att elever ska få möta olika ställningstaganden i undervisningen samt att alla uttryck för värderingar som strider mot skolans värdegrund ska förebyggas och bemötas med

Prop. 2021/22:157 kunskap och aktiva insatser. Skolpersonal ska även motverka diskriminering genom aktiva åtgärder. Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete för att inom verksamheten motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Vidare ingår att analysera orsaker till upptäckta risker och hinder, vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och följa upp och utvärdera arbetet (3 kap. 1 och 2 §§ diskrimineringslagen,). Om ett barn eller elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling har skolpersonal en skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder (6 kap. 10 § skollagen). En elev kan utsätta andra elever för kränkande behandling utifrån uppfattningar om t.ex. jämställdhet eller sexuell läggning som kan härledas från elevens trosuppfattning. Skolpersonalen har då en skyldighet att aktivt bemöta och reagera på uttryck som strider mot skolans värdegrund eller som kan upplevas som kränkande. I de fall en elev under en debatt t.ex. inte bara argumenterar för sin uppfattning utan även gör sig skyldig till exempelvis hets mot folkgrupp kan skolan anmäla misstanke om brott till Polismyndigheten.

En definition av konfessionell inriktning införs

Utredningen har föreslagit att definitionen av konfessionell inriktning ska lyda ”verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen”. Ovan görs bedömningen att formuleringen ”som initieras och genomförs av huvudmannen” i stället ska ingå i definitionen av konfessionellt inslag. *Skolinspektionen* anser vidare att konfessionell inriktning bör definieras som ”verksamhet där det förekommer konfessionella inslag”, i stället för ”verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag”. I likhet med vad som anförs av Skolinspektionen gör regeringen bedömningen 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. En sådan ändring som Skolinspektionen föreslår bedöms också underlätta vid Skolinspektionens prövning av godkännanden av enskilda som huvudmän, eftersom ändringen medför att en sökande måste redogöra för hur den tänker sig genomföra de konfessionella inslagen i utbildningen.

Sammanfattningsvis föreslås att konfessionell inriktning ska definieras som ”inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag” samt 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”.

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

Regeringens förslag: Deltagande i konfessionella inslag ska, liksom hittills, alltid 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, och
- en upplysning om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningens förslag är att det inom fristående förskolor med konfessionell inriktning endast ska få förekomma konfessionella inslag i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om. Utredningens förslag innehåller inget ytterligare krav på informationens innehåll och inte något krav på att även fristående skolor och fritidshem ska lämna information till vårdnadshavarna.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagandet i sådana inslag är frivilligt. Detta gäller bl.a. *Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän (JO), Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för stöd till trossamfund, Barnombudsmannen, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Länsstyrelsen i Östergötland, Friskolornas riksförbund och Lärarförbundet*. Flera av dessa framhåller dock svårigheter med att upprätthålla denna frivillighet i synnerhet gällande yngre barn, bland dem *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Malmö kommun och Lärarnas Riksförbund*.

Statens skolverk anser att elever och vårdnadshavare i förväg bör informeras om de konfessionella inslagen samt ges möjlighet att lämna besked om eleverna önskar delta i dessa inslag. Skolverket anser vidare att det behöver förtydligas om frivillighet innebär att eleven har rätt att utebli från

Prop. 2021/22:157 det konfessionella inslaget eller om frivilligheten innebär att eleven är skyldig att närvara men inte behöver delta aktivt i det konfessionella inslaget. *Statens skolinspektion* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* ser fördelar om tillsynsmyndighet i förväg vet vilka de konfessionella inslagen i verksamheten är. *Stockholms kommun* vill att det av informationen bör framgå frekvensen samt längden på de konfessionella inslagen.

Barnombudsmannen (BO) understryker vikten av att frivilligheten blir reell, att det är särskilt viktigt att lyssna till de barn och elever som berörs i detta sammanhang 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. Även *Göteborgs universitet* lyfter att frågan om frivillighet i praktiken är viktig och föreslår att skolor, förskolor och fritidshem ges tydligare instruktioner om vad frivillighet ska innebära och att man då bl.a. tar upp kvaliteten hos valalternativen. *Förbundet Humanisterna* anser att det är bra att kraven på att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt skärps, dock är betänkandes förslag otydligt och otillräckliga ur ett barnperspektiv, när det exempelvis inte tar hänsyn till att barn kan känna grupstryck att delta när andra fullgoda alternativ saknas. Förbundet anger att för att frivilligheten ska kunna säkerställas är det nödvändigt att ytterligare särskilja de delar av skoldagen som innehåller konfessionella inslag. *Kristna friskolerådet* och *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)* tillstyrker förslaget om frivillighet givet ett vidare konfessionsbegrepp som innefattar även filosofier och livsåskådningar.

Sveriges kristna råd ser problem med förslaget utifrån barnens unga ålder och barnkonventionens artikel 5 om att respektera föräldrarnas övertygelse. Enligt *Sveriges kristna råd* kan artikeln tolkas som att föräldrar har rätt att bestämma att barnen ska delta när de är små och att barnen med ökad mognad får bestämma själva.

När det gäller förslaget att det vid fristående förskolor med konfessionell inriktning endast ska få förekomma konfessionella inslag i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om skriftligen, har majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Skolinspektionen*, *Malmö kommun* och *LO* som anser att förslaget kan ge ökad förutsägbarhet och för barn och vårdnadshavare ökade möjligheter att göra mer informerade val.

Helsingborgs kommun avstyrker förslaget. Kommunen anser att dagens reglering om frivillighet är tillräcklig och motsätter sig krav på information till vårdnadshavare utifrån att detta kan få motsatt effekt, då det finns risk att huvudmän utgår från att konfessionella inslag är tillåtna förutsatt att information lämnats till elever och vårdnadshavare. Kommunen anser vidare att det med hänsyn till barnens unga ålder i förskolan även med förslaget saknas en reell möjlighet för dem att avstå från konfessionella inslag.

Judiska Centralrådet, *Föreningen Hillel* och *Stiftelsen Judaica* avstyrker samtliga förslag som lämnas av utredningen.

Som nämns i avsnitt 3 har bl.a. *Statens skolverk* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som huvudsakligen överensstämmer med det förslag som lämnas i detta avsnitt. Skolverket anser att det bör övervägas om det ska ställas krav på att lämna skriftlig information till

både elever och vårdnadshavare inte bara i högstadiet, vilket har föreslagits i utkastet, utan även i de lägre årskurserna och i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Skälen för regeringens förslag

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

Som redogjorts för i avsnitt 5.1.2 anges det i 1 kap. 7 § andra stycket skollagen att deltagande i konfessionella inslag i en fristående verksamhet med konfessionell inriktning ska vara frivilligt. Utgångspunkten vid tillämpning av detta stadgande och för vad som anges nedan om barns och elevers frivilliga deltagande är vad som anges i förarbetena till skollagen. Där 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. Av bestämmelserna om hänsyn till barnets bästa i 1 kap. 10 § skollagen, som grundar sig på barnkonventionen, följer 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 vidare 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 barns rätt att komma till tals 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 att vårdnadshavares samtycke ska krävas.

Utredningens kartläggning och analys visar att frivilligheten är ett återkommande problemområde när det gäller hur skolor med konfessionell inriktning följer bestämmelserna. Regeringen anser att bestämmelsen i skollagen om att deltagande i konfessionella inslag i en fristående verksamhet med konfessionell inriktning ska vara frivilligt därför bör, på det sätt som utredningen har föreslagit, 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, i stället för att barn och elever, beroende av ålder och mognad, snabbt ska behöva bestämma sig vid muntlig information direkt inför ett konfessionellt inslag.

Utredningen har föreslagit att vid fristående förskolor med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om. Det görs här bedömningen att skriftlig förhandsinformation som ger barn och elever betänketid är en så viktig del i av att säkerställa att det konfessionella inslaget är frivilligt att ett sådant krav, i linje med synpunkter från bl.a. *LO* och *Skolinspektionen*, 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, i linje med synpunkter från *Skolverket*, 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, så 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 från och med mellanstadiet. Hänsyn tas här till att läs- och skrivinläring sker i lågstadiet. 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 går längre än den här föreslagna bestämmelsen om skriftlig information och 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, i linje med synpunkter från *Skolverket*, bedömningen att den skriftliga informationen bör lämnas till både eleven och elevens vårdnadshavare (jfr dock bestämmelsen i 29 kap. 12 § skollagen om att den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen samt att denna rätt gäller 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).

När det gäller kravet på att information ska vara skriftlig måste den tekniska utvecklingen beaktas. Det är viktigt att informationen är tydlig. Å andra sidan bör kravet, som *Sveriges kristna råd* påpekar, inte vara alltför administrativt betungande. Ett minimikrav bör vara att informationen lämnas på ett sådant sätt att huvudmannen har vidtagit rimliga åtgärder för att vara säker på att informationen når mottagarna. Det bör t.ex. räcka att upprätta en mejllista till vårdnadshavare och elever och uppmana dem att anmäla förändrade mejladresser och därefter informera dem om när och på vilket sätt konfessionella inslag kommer att ingå i utbildningen. Om några mottagare inte använder mejl har huvudmannen naturligtvis en skyldighet att informera skriftligen på annat sätt, t.ex. genom brev. Om ändringar i rutinerna avseende konfessionella inslag görs krävs att information lämnas på nytt.

LO anser att huvudmannen, när informationen ska ges, även ska vara skyldig att samtidigt informera om frivilligheten i att delta i konfessionella inslag samt att huvudmannen även ska vara skyldig att delge tillsynsmyndigheterna samma information i syfte att underlätta tillsynen. *Skolinspektionen* lyfter fram att tillsynen underlättas om myndigheten inför en tillsyn kan ta reda på vilka de frivilliga konfessionella inslagen är. Regeringen gör bedömningen att det bör krävas att huvudmannen vid

skriftlig information om konfessionella inslag påminner om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. När det gäller informationen till tillsynsmyndigheterna görs dock bedömningen att det räcker, som föreslås i avsnitt 8, 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 förslag som lämnas i denna lagrådsremiss, har anmält att de bedriver en verksamhet med konfessionell inriktning till tillsynsmyndigheten. Mot bakgrund av denna information kan tillsynsmyndigheten inför en inspektion ange att myndigheten vill få del av den information som huvudmannen har lämnat till vårdnadshavarna och eleverna. Det följer redan av gällande rätt att huvudmannen då är skyldig att lämna sådan information (26 kap. 7 § skollagen).

Det frivilliga deltagandet underlättas om huvudmannen, som *Skolinspektionen* föreslår, 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. När det gäller traditionella måltider med koppling till religion, kan förkunnande och bekännande inslag 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.

Som Skolverket påpekar är det 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. *Förbundet Humanisterna* anför att barn kan känna grupstryck att delta när andra fullgoda alternativ saknas. Det kan dock även vara så att vissa barn hellre vill sitta med och lyssna och iakttä, i stället för att lämna gruppen för en alternativ aktivitet. 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. Om alla barn eller elever tackar ja, behöver något alternativ inte förberedas. Som *BO* lyfter fram är det 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.

Stockholms kommun anser att det av den information som huvudmännen ska vara skyldiga att lämna bör framgå frekvensen samt längden på de konfessionella inslagen, liksom vad barn som inte vill delta i de konfessionella inslagen erbjuds i stället. *LO* föreslår att *Skolverket* ska bemyn-

digas att ta fram föreskrifter om vad som ingår i huvudmannens ansvar i detta avseende. Regeringen gör bedömningen 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.

Helsingborgs kommun avstyrker förslaget. Kommunen anser att dagens reglering om frivillighet är tillräcklig och motsätter sig krav på information till vårdnadshavare utifrån att detta kan få motsatt effekt, då det finns risk att huvudmän utgår från att konfessionella inslag är tillåtna förutsatt att information lämnats till elever och vårdnadshavare. Som framgår ovan gör dock regeringen bedömningen att informationsskyldigheten är en viktig del i att tydliggöra för vårdnadshavarna och eleverna att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. Med de kompletteringar av regleringen som föreslås ovan bedöms också tillsynsmyndigheterna få bättre förutsättningar för sin tillsyn.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås sammantaget att det, utöver vad utredningen har föreslagit, ska tydliggöras i skollagen att ett konfessionellt inslag som huvudregel 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 dock det konfessionella inslaget få ingå i aktiviteten. Om ett barn eller en elev inte vill delta i sådan aktivitet ska barnet eller eleven alltid erbjudas att ta del i en annan likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag. Vid fristående förskolor med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om. Även vid fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat om på förhand. När det gäller grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmet ska information lämnas till barnets vårdnadshavare, och i mellan- och högstadiet, även till eleven. I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska informationen lämnas till både eleven och vårdnadshavaren. 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 sådana inslag ingår samt en upplysning om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. Den närmare regleringen kan ges i verkställighetsföreskrifter.

Vilken hänsyn ska tas till föräldrarnas övertygelse?

Sveriges kristna råd ser problem med förslaget utifrån barnens unga ålder och barnkonventionens artikel 5 om att respektera föräldrarnas övertygelse. Enligt rådet kan artikeln tolkas som att föräldrar har rätt att bestämma att barnen ska delta när de är små och att barnen med ökad mognad får bestämma själva. Som framgår av avsnitt 5.1.2 och 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, följer 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. Som exempel på situationer där barnets rätt att komma till tals nämns bland andra deltagande i utbildning med konfessionella inslag (prop. 2009/10:165 s. 636).

Vid tolkning av skollagen är också de uttalanden som har gjorts av FN:s barnrättskommitté av intresse. Innan dessa återges kan det vara av intresse vad som närmare anges i barnkonventionen. Enligt artikel 5 ska konventionsstaterna respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar eller, där så är tillämpligt, medlemmar av den utvidgade familjen eller gemenskapen enligt lokal sedvänja, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i barnkonventionen. Enligt artikel 12 ska konventionsstaterna tillförsäkra det 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. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler. I artikel 14, som stadgar att barnet har rätt till religionsfrihet, anges att konventionsstaterna ska respektera föräldrarnas och, i förekommande fall, vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt. Enligt FN:s barnrättskommitté 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 FN:s barnrättskommitté bör följa en elevs vilja att, eventuellt stick i stäv med en vårdnadshavarens 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 vårdnadshavarnas då respekteras. Också relativt unga barn ska enligt kommittén ha rätt till befrielse från konfessionella inslag i skolan utan att vårdnadshavarens samtycke ska krävas (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).

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

Barn i förskolan kan i de yngre åldrarna inte förväntas skilja på vad som utgör icke-konfessionell undervisning och vad som är ett frivilligt konfes-

sionellt inslag i utbildningen och vårdnadshavarnas inställning är då avgörande. Med ökad ålder och tydlig vägledning från föräldrar och personal blir det tydligare för barnet vad som är ett konfessionellt inslag och inte. Krav på att konfessionella inslag som huvudregel ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen och krav på skriftlig information till vårdnadshavarna enligt ovan bidrar till tydlighet och förutsägbarhet i förhållande till vårdnadshavarna och bättre förutsättningar för tillsyn.

Förslaget innebär att om en huvudman avser att ha ett konfessionellt inslag i form av t.ex. bön före måltiderna så ska detta anges i den skriftliga information som skickas till vårdnadshavarna på förhand. Bönetillfället ska vara avskilt från måltiden så till vida att barn ska ha möjlighet att sitta med vid bordet och antingen läsa med i bönen eller vara passiva eller sätta sig vid matbordet direkt efter bönen. Om vårdnadshavarna har tillkännaggett sin vilja att deras barn ska medverka vid dessa bönetillfällen, men barnet meddelar förskolläraren att han eller hon inte vill delta så behöver förskolläraren genom frågor undersöka skälet till att barnet inte vill delta. Förskolläraren får därefter avgöra, utifrån barnets ålder och mognad, om barnet bör sitta med vid bordet från början och antingen läsa med i bönen eller vara passiv eller sätta sig vid bordet direkt efter bönen. Det ligger i sakens natur att det inte går att tvinga ett barn som sitter vid ett bord att läsa en bön om barnet inte vill det.

Vid en jämförelse mellan förskolan och skolan finns det skäl att införa ytterligare en reglering för förskolan. Som framgår av avsnitt 6.1 görs det i skollagen en åtskillnad mellan undervisning och utbildning i övrigt. Det är bara i utbildningen i övrigt i fristående verksamheter som det får förekomma konfessionella inslag. I skolan utgörs merparten av skoldagen av undervisning. Det finns inte mycket tid över till konfessionella inslag förutom t.ex. i samband med måltider eller raster. Som har behandlats i avsnitt 6.1. ligger det dock i förskoleverksamhetens natur att många situationer under förskoledagen innebär möjligheter för förskollärare att utifrån en medveten pedagogisk handling med hänsyn till barnens ålder och utvecklingsnivå främja barnets lärande mot de mål som anges i läroplanen. Utifrån detta perspektiv kan samtliga situationer, aktiviteter och innehåll i förskolan göras till föremål för undervisning. Exempelvis kan det förekomma sådana möjligheter vid lek, måltider, påklädning och utomhusaktiviteter. Som framgår av avsnitt 6.1 föreslås därför, efter viss justering av utredningens förslag, skollagens definition av undervisning ändras till ”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”. Det sagda innebär att om en förskollärare i en fristående förskola under en måltid lär eleverna hur de ska hantera bestick eller något om innehållet i den mat de äter är det fråga om undervisning, men om förskolläraren tar initiativ till en bön, t.ex. inför en måltid, så är det visserligen fråga om en process som leds av en förskollärare, men då den inte leds mot mål som anges i författningar som ansluter till skollagen är det inte fråga om undervisning utan fråga om en annan aktivitet, i nu aktuellt fall, ett konfessionellt inslag. Detta exempel visar att undervisning och andra aktiviteter i utbildningen kan ske växelvis i förskolan. På motsvarande sätt som det finns otaliga tillfällen för undervisning under dagen finns det otaliga

tillfällen som skulle kunna ägnas åt konfessionella inslag. Då det inte finns någon timplan för undervisning motsvarande de timplaner som finns i de obligatoriska skolformerna och i gymnasiet och gymnasiesärskolan (se t.ex. 9 kap. 3 §, 10 kap. 2 §, 11 kap. 2 § och 12 kap. 2 § skolförordningen [2011:185] och bilaga 1–4 till den förordningen), bedöms det finnas behov av en annan avgränsning som gör att de konfessionella inslagen bara omfattar en mindre del av dagen i förskolan. Därför föreslås att det i skollagen ska anges att 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. Det bedöms att den närmare regleringen av vad som avses med begränsad omfattning kan ges i verkställighetsföreskrifter.

När det gäller den närmare gränsdragningen mellan konfessionella inslag och utbildningen i övrigt ställer *Sveriges kristna råd* frågan vad som händer till exempel om ett barn i förskolan i samband med lek ställer en fråga som har med tro att göra? Det kan handla om var mormor hamnar när hon dör. Hur ska pedagogerna i en sådan situation agera utan att det på något sätt inkluderar konfession? Som framgår av avsnitt 6.2 föreslås att det i skollagen ska förtydligas att undantaget från kravet på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund bara avser det konfessionella inslaget, t.ex. bön, trosbekännelse eller predikan, inte utbildningen i övrigt. Om ett barn ställer en fråga under en lek ska den frågan således besvaras på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. I fallet med frågan om mormodern kan pedagogen t.ex. berätta vad olika religioner säger händer efter döden, men också vad ateister anser. Barnets frågor och tankar om döden kan utgöra lärtillfällen för att, som förskolans läroplan anger, ge barnet möjlighet att utveckla förmåga att använda och förstå begrepp, se samband och upptäcka nya sätt att förstå sin omvärld. Dessa moment utgör spontan undervisning utifrån ett lärtillfälle som förskolläraren leder mot de mål som anges i läroplanen. Om barnet frågar förskolläraren vad förskolläraren tror finns det inget hinder att besvara en sådan fråga.

Det går att variera exemplet så att det är fråga om ett barn som berättar på förskolan att mormor har gått bort och att det är uppenbart att barnet är ledset. Om förskolläraren då, utöver det spontana lärtillfället, frågar om barnet skulle vilja vara med och under förskollärarens ledning be för mormor skulle förskolläraren i den delen erbjuda barnet att delta i ett konfessionellt inslag. Det finns inget som hindrar att förskolläraren på en förskola med konfessionell inriktning gör både och som två åtskilda moment. En förutsättning är dock att huvudmannen har beslutat om att denna typ av konfessionella inslag kan förekomma och har informerat vårdnadshavarna om att konfessionella inslag kan förekomma spontant utifrån en situation när ett barn t.ex. är ledset eller oroligt, samt att det är frivilligt för barnen att delta i inslaget. Om det i stället är barnet som föreslår att barnet och förskolläraren ska be en bön för mormor är det inte fråga om ett konfessionellt inslag då det sker på barnets initiativ, se avsnitt 6.2.

7 Ägar- och ledningsprövningen av enskilda ska skärpas

7.1 Enskilda som vill driva verksamhet inom skolväsendet ska vara lämpliga

Skollagens reglering om ägar- och ledningsprövning

Som nämnts i avsnitt 5 kan enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer och fritidshem. En ansökan om huvudmannaskap prövas av Statens skolinspektion 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 §). 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 (propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden [prop. 2017/18:158], bet. 2017/18:FiU43, rskr. 2017/18:356). 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 §). 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.

Vid den lämplighetsprövning som Skolinspektionen respektive kommunen ska göra kan underlag inhämtas från andra myndigheter, exempelvis Bolagsverket, Kronofogden, Skatteverket och Säkerhetspolisen (23 och 26 §§ förvaltningslagen [2017:900]). Det finns också en möjlighet att inhämta utdrag ur Polismyndighetens belastningsregister, vilket regleras i 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 till myndigheterna för detta syfte begränsas till nedan angivna brottstyper och endast om brotten lett till en annan påföljd än böter:

- brott mot 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken (dvs. bl.a. misshandel, olaga hot, sexualbrott, tillgreppsbrott, brott mot borge-närer och brott mot allmän ordning såsom hets mot folkgrupp och olaga diskriminering),
- 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafik-brott,
- narkotikastrafflagen (1968:64),
- skattebrottslagen (1971:69),
- lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
- lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
- 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622),
- lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- bidragsbrottslagen (2007:612),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och
- 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138).

Tillsyn

Tillståndsgivaren, dvs. Skolinspektionen eller kommunen, prövar inom ramen för sitt tillsynsuppdrag om en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller de aktuella kraven i 2 kap. 5 och 5 b § (26 kap. 3 och 4 §§). Om huvudmannen inte bedöms uppfylla kraven kan tillståndsgivaren återkalla godkännandet. En närmare redogörelse för tillsynsmyndigheternas befogenheter finns i avsnitt 5.1.4. Som nämns där föreslår regeringen i propositionen Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister (prop. 2021/22:45), ändringar i skollagen som syftar till att öka möjligheterna för Skolinspektionen att stänga skolor, såväl fristående som kommunala, med allvarliga missförhållanden. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Förhållandet mellan fri- och rättigheter och skolans värdegrund

Som närmare framgår av avsnitt 7.2 har utredningen lämnat förslag om att regleringen i skollagen om ägar- och ledningsprövning ska kompletteras med bestämmelser om att prövningen ska ske mot vissa demokrativillkor. Innan förslagen om utökad ägar- och ledningsprövning presenteras finns det skäl att kort beskriva förhållandet mellan å ena sidan bestämmelserna om skolans värdegrund och skolans demokratiuppdrag och å andra sidan den i grundlag och i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga skyddade yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten.

I skollagens portalparagrafer finns bestämmelser om syftet med skolutbildningen och grundläggande regler om utformningen av utbildningen. Dessa bestämmelser uttrycker i vid bemärkelse 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 att all ut-

Prop. 2021/22:157 bildning inom skolväsendet ska utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingarna och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor (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. Den ska också ange 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 finns i avsnitt 5.2.1. 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. Som nämnts i avsnitt 5.2.1 är religionsfriheten 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.

Rätten att ge ut och sprida tryckta skrifter och att i dem uttrycka tankar och åsikter regleras i tryckfrihetsförordningen (TF), medan motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra närmare angivna medier, såsom ljudradio, television, filmer, videogram och ljudupptagningar, regleras i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

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. Detta skiljer sig från TF och YGL, enligt vilka en begränsning av skyddet kräver grundlagsändring. I 7 kap. 2–20 §§ TF specificeras vilka gärningar som är att anse som tryckfrihetsbrott, bl.a. spioneri, uppror, uppvigling, hets mot folkgrupp, olaga våldsskildring, förtal, olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak. De gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 2–20 §§ TF ska anses vara yttrandefrihetsbrott, om de begås i ett program eller en teknisk upptagning och är straffbara enligt lag. För att en gärning skall utgöra tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott krävs alltså s.k. dubbel kriminalisering, det vill säga att gärningen är kriminaliserad både i TF:s brottskatalog och i brottsbalken (7 kap. 1 § TF och 5 kap. 1 § YGL). I detta hänseende kan ett yttrande sägas få ett svagare skydd om det faller utanför tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden. Skyddet enligt regeringsformen är dock starkt eftersom en begränsning av yttrande- och informationsfriheten inte kan ske om inte samtliga villkor och ändamål som anges i regeringsformen är uppfyllda.

Som nämns i avsnitt 5.2.1 utgör Europakonventionen lag i Sverige och lag eller andra föreskrifter får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen enligt 2 kap. 19 § RF. En redogörelse för skyddet för religionsfriheten i Europakonventionen finns i avsnitt 5.2.1. Enligt artikel 10 i konventionen 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. Artikeln hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

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

Prop. 2021/22:157 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 föreningsfrihet 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.

7.2 Lämplighetsprövningen av enskilda huvudmän ska skärpas med demokrativillkor

Regeringens förslag: 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.

Regeringens bedömning: Det bör inte 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att en enskild inte får godkännas som huvudman om det finns särskild anledning anta att den enskilde eller, om den enskilde är en juridisk person, företrädare för verksamheten kan komma att 1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter, 2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde, 3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever, 4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa, 5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller 6. rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana ageranden som anges i 1–5. Vidare föreslår utredningen att en huvudmannaförsäkran ska införas, där den undertecknande försäkrar att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med demokrativillkoren.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga synpunkter på utredningens förslag, däribland *Justitiekanslern (JK)*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Konkurrensverket*, *Polismyndigheten*, *Barnombudsmannen*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Länsstyrelsen i Östergötland*, *Ale*, *Alvesta*, *Jönköpings*, *Nykvarns*

och *Uppsala kommuner, Försvarshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Väst, Lärarnas Riksförbund, Rädda barnen, Svenska kyrkan och Landsorganisationen i Sverige, LO.*

Statens skolinspektion tillstyrker förslaget men efterfrågar vissa förtydliganden. *Statens skolverk* efterlyser närmare överväganden om formuleringen av vissa av de föreslagna demokrativillkoren. *Säkerhetspolisen* välkomnar utredningens förslag och anger att demokrativillkoren till stor del bör träffa den problembild som Säkerhetspolisen har sett hos aktörer i extremistmiljöerna men påpekar att enligt förslaget är det den enskilde eller en företrädare för verksamheten som anges i 2 kap. 5 a § skollagen som omfattas av demokrativillkoren. Säkerhetspolisen anser att en sådan avgränsning av vilka personer som omfattas av villkoren riskerar att bli för snäv och att även personer utanför den angivna personkretsen skulle kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten och myndigheten anser att de därför bör omfattas av prövningen av demokrativillkoren. Utöver det bör enligt Säkerhetspolisen samtliga personer som vid ansökningstillfället förväntas förekomma i verksamheten, även anställda hos en huvudman, omfattas av prövningen. *Sveriges Kristna råd* anger att det är bra med ett införande av demokrativillkor, även om de angivna villkoren är självklarheter. *Stiftelsen Agape* tillstyrker förslaget om det införs för alla skolor oavsett huvudman.

Ett antal remissinstanser ifrågasätter om inte det som de föreslagna demokrativillkoren avser redan fångas upp i den befintliga ägar- och ledningsprövningen eller bedömer att befintlig lagstiftning är tillräcklig, bland dem *Kammarrätten i Göteborg, Helsingborgs kommun, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Sveriges Kvinnolobby*. *Gävle kommun* anser, på samma sätt som utredningen, att det går att pröva en enskilds förmåga att följa värdegrunden genom de nuvarande reglerna och att i de allra flesta fall borde vara en tillräcklig prövning. Kommunen föreslår att det i stället för demokrativillkor införs ett förtydligande som ger uttryckligt stöd för möjligheten att kontrollera värdegrunden. *Ansgarskolorna, Banérskolan, Broskolan AB, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan, Sävsjö Kristna skola* och *Umeå Kristna Skolförening* föreslår i likalydande yttranden att man avvaktar med en förändring och först utvärderar om den befintliga ägar- och ledningsprövningen är tillräcklig. *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)*, och *Svenskt Näringsliv* anser att befintlig lagstiftning är tillräcklig.

Stockholms universitet vill lyfta frågan om inte en skärpt tillsyn och kontroll med åtföljande indragning av tillstånd skulle kunna anses vara ett tillräckligt medel att ta till för att komma till rätta med friskolor som inte följer skollagen.

Riksdagens ombudsmän (JO) och *Uppsala universitet* anger att det behövs ytterligare utredning och överväganden med hänvisning till att en prövning mot demokrativillkoren kan stå i konflikt med den enskildes religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet. *Göteborgs och Stockholms kommuner* anger att förslaget innebär gränsdragningssvårigheter och riskerar att skapa ett för stort tolkningsutrymme. *SKR och Friskolornas riksförbund* ifrågasätter om prövningen kan göras på ett rättssäkert sätt. *Sveriges advokatsamfund* ställer sig tveksamt till utredningens förslag som med stor sannolikhet kommer att leda till tillämpningsproblem och tvister. *PIBUS* anger att rättssäkerheten sätts åtsidan med demokrati-

Prop. 2021/22:157 villkorens formuleringar. *Idéburna skolors riksförbund* anger att det förefaller rättsosäkert att avslå vissa huvudmäns ansökan utifrån antaganden om personers åsikter, däremot kan handlingar som strider mot svensk lag naturligtvis diskvalificera personer i en ägar- och ledningsprövning.

Kristna friskolerådet avstyrker förslaget och anger att sammantaget är de föreslagna reglerna inte en proportionerlig åtgärd för att uppnå syftet att hindra skadliga och olämpliga skolmiljöer.

Gävle, Nykvarns och Stockholms kommuner, Rädda barnen, Lärarnas Riksförbund (LR) och Stiftelsen Agape lyfter fram behovet av att det tas fram ett stödmaterial för kommunerna vad gäller ägar- och ledningsprövningen. *Säkerhetspolisen* bedömer att ett kunskapscentrum skulle kunna utgöra ett stöd för myndigheternas bedömning. *Skolverket* tillstyrker att ett stödmaterial tas fram men anser till skillnad från utredningen att stödmaterialen inte enbart ska rikta sig till kommunerna utan även till Skolinspektionen. *Länsstyrelsen i Östergötland*, som anger att alla huvudmän behöver utbilda sig i demokrativillkor och efterlyser ett stödmaterial, föreslår att länsstyrelserna kan få ett tydligare uppdrag i att bidra till kompetensutveckling kring demokrati och demokrativillkor i respektive län.

En majoritet remissinstanser har inga synpunkter på eller tillstyrker förslaget om en huvudmannaförsäkrans, bland dem *JK, Skolinspektionen, Skolverket, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Alvesta, Jönköpings, Stockholms och Uppsala kommuner* samt *LO*. *LR* tillstyrker förslaget men anger att det är ett slag i luften om inte tillsynen skärps. *Göteborgs kommun* ställer sig bakom förslaget men är tveksam till hur en huvudmannaförsäkrans kan fungera i ett tillsynsperspektiv. *Kristna friskolerådet* samt *PIBUS* varken tillstyrker eller avstyrker då de har svårt att se vilken funktion en huvudmannaförsäkrans skulle ha i praktiken. Flera instanser, däribland *JO, Gävle, Helsingborgs och Malmö kommuner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, SKR* och *Svenskt Näringsliv*, avstyrker förslaget med hänvisning till att det inte har någon praktisk betydelse och att det är svårt att se nyttan med det. *JO* och *Malmö kommun* anger att förslaget är missvisande då villkoren omfattar endast en del av de författningar som reglerar verksamheten, och dessutom medför förslaget en ökad administrativ börda vilket även *Jönköpings kommun* noterar. *Friskolornas riksförbund* anger att förslaget ytterligare skulle minska de lika villkor som utgör grunden för både kommunala och fristående huvudmäns möjlighet att bedriva utbildning. *Stiftelsen Agape* avstyrker då förslaget endast omfattar enskilda i privat verksamhet.

Som nämns i avsnitt 3 har bl.a. *Statens skolinspektion* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars lagförslag i huvudsak överensstämmer med regeringens lagförslag i detta avsnitt. Myndigheten anför att till skillnad mot utredningens förslag så framgår det inte längre en direkt koppling mellan den sökande eller dess företrädares handlande, eller tidigare handlande, och den bedömda risken för eleverna. I förslaget till lagrådsremiss är lagtexten i stället utformad så att endast risken för att eleverna utsätts för de olika punkterna i demokrativillkoren utgör rekvisit för att den sökande ska bedömas som olämplig. Även om det av motivtexten kan framgå hur bestämmelsen ska tillämpas, bör det i den fortsatta beredningen övervägas om även ordalydelsen i bestämmelsen ska justeras.

Ägar- och ledningsprövningen bör skärpas

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. Som framgår av avsnitt 5.1.3 och 7.1 innebär prövningen bl.a. att det ställs krav på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet enligt skollagen. Sedan dess har antalet ansökningar från enskilda om att få starta fristående verksamheter inom skolväsendet minskat (men med en liten ökning vid 2021 års ansökningsomgång som avser planerad start av utbildning läsåret 2022/23), samtidigt som flera ansökningar om att få starta en fristående skola har avslagits på den grunden att ekonomisk stabilitet i verksamheten inte har bedömts vara säkerställd. Vidare har Skolinspektionen återkallat ett antal godkännanden då företrädarna för verksamheten inte har bedömts uppfylla lämplighetskraven. Syftet med regleringen bedöms huvudsakligen ha uppfyllts, dvs. att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet (prop. 2017/18:158 s. 44 och 45). Detta är viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet. Regeringen bedömer dock här, i likhet med utredningen, 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.

Demokrativillkor bör införas för att skärpa lämplighetsprövningen av enskilda

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, som påpekas i utredningen, att tillståndsmyndigheterna redan i dag kan göra en prövning mot olika bestämmelser i skollagen och andra författningar, t.ex. mot 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, dvs. de bestämmelser som ger uttryck för skolväsendets värdegrund. Där anges t.ex. 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 samt att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Det råder dock oklarheter om 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.

Skolan är en verksamhet där vuxna har ansvar för barns och elevers utbildning. Barn är underåriga och i beroendeställning till rektor, lärare och

annan personal. Även om tillsynsmyndigheterna kan göra inspektioner och granskningar så handlar det om punktinsatser. Bortsett från löpande kontakt med förskolan och skolan vid hämtningar och lämningar, utvecklingssamtal, föräldramöten och liknande saknar vårdnadshavarna av naturliga skäl i praktiken full insyn i verksamheten utöver det barnen själva berättar. Det är därtill inte alltid barn berättar om de utsätts för våld, hot eller otillbörlig påverkan.

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 för förskola, skola eller fritidshem 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.

Utredningen föreslår att en presumtiv huvudman, utöver att prövas enligt nuvarande bestämmelser i 2 kap. 5 § skollagen, även ska prövas mot nya i 2 kap. skollagen särskilt fastslagna demokrativillkor. Genom sådana demokrativillkor kan lagstiftaren lyfta fram de ageranden som strider mot barns rättigheter och samhällets grundläggande demokratiska principer, som särskilt bör prövas i fråga om den som önskar bli huvudman för skol-lagsreglerad verksamhet. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en enskild inte ska få godkännas som huvudman om det finns särskild anledning anta att den enskilde eller, om den enskilde är en juridisk person, företrädare för verksamheten kan komma att

1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde,
3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,
4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,
5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller
6. rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana ageranden som anges i 1–5.

Förslaget har tagits väl emot av majoriteten av remissinstanserna. Tre huvudsakliga invändningar har dock anförts mot förslaget. Den första är att det ifrågasätts vad demokrativillkor tillför i förhållande till den nuvarande regleringen. Denna synpunkt framförs av bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Bollebygds* och *Helsingborgs kommuner*, *SKR*, *Ansgarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan AB*, *Kristna skolföreningen i Malmö/Maria-skolan*, *Sävsjö Kristna skola* och *Umeå Kristna Skolförening*, *Svenskt Näringsliv* och *Svensk Kvinnolobby*. Den andra invändningen rör frågan huruvida förslaget, i den del utredningen framför att yttranden och ageranden i privata sammanhang kan beaktas vid prövningen mot demokrati-villkoren, är förenligt med den enskildes religionsfrihet, yttrandefrihet och

föreningsfrihet. Synpunkter att detta måste utredas eller att utredningens förslag kräver fördjupade överväganden har framförts av bl.a. *JO* och *Uppsala universitet*. Även *Skolinspektionen*, som är positiv till förslaget, vill veta hur förslaget kan förenas med yttrandefriheten. Slutligen har bl.a. *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund* lyft frågan om inte en skärpt tillsyn och kontroll med åtföljande indragning av tillstånd skulle kunna anses vara ett tillräckligt medel att ta till för att komma till rätta med fristående skolor som inte följer skollagen. Som har nämnts ovan gör dock, när det gäller den sistnämnda invändningen, regeringen bedömningen att det av hänsyn till barn och elever är att föredra att ansökningar om att godkännas som huvudman nekas från början, i stället för att dras tillbaka i efterhand.

När det gäller de två förstnämnda invändningarna görs följande bedömningar.

Möjligheten att beakta stora delar av det som föreslås av utredningen finns redan i dag. De villkor med koppling till grundläggande principer om demokrati och mänskliga rättigheter som föreslås kommer till stor del redan till uttryck i befintlig lagstiftning i form av positivt utformade krav riktade mot huvudmannen och genom regleringen om ägar- och ledningsprövning. När det gäller de positivt uttryckta kraven kan inledningsvis konstateras att enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen 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. I brottsbalken finns bestämmelser om att det är straffbart att på visst sätt att utöva våld, tvång eller hot (jfr punkt 1 i de av utredningens föreslagna demokrativillkoren). I diskrimineringslagen finns förbud mot diskriminering (jfr punkt 2 i utredningens förslag). I 6 kap. skollagen finns bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling. Av dem framgår att huvudmannen har skyldighet att förebygga och förhindra kränkande behandling (jfr punkt 3 i utredningens förslag). I 1 kap. 10 § skollagen anges att i all utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt (jfr punkt 4 i utredningens förslag). Punkt 5 i utredningens förslag avser motarbetande av det demokratiska styrelseskicket.

I utredningen ges ett antal exempel på när ovan nämnda punkter bör kunna tillämpas, t.ex. om en presumtiv huvudman för en förskola i massmedia uttalat sig i starkt positiva ordalag om barnaga eller om företrädare för den presumtive huvudmannen har begått ett antal brott som rör terrorism eller uppmanat till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage. Andra exempel som nämns är att ledande företrädare deltar i ett extremistiskt sammanhang eller uttrycker sig på ett sätt som är oförenligt med principen om människors lika värde, t.ex. i sociala medier. Det kan också handla om att den enskilde agerar på ett sätt som påverkar det säkerhetspolitiska läget, t.ex. genom polarisering eller indoktrinering.

Det kan konstateras 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 tex. 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. Den innebär att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF). Objektivitetsprincipen innebär att myndigheterna ska handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan stöd i lag (Regeringsformen – med kommentarer, Eka m.fl. 2018 s. 64). Likhetsprincipen, som anses ingå i objektivitetsprincipen, innebär ett krav på likabehandling inför lagen, inte i lagen. Myndigheter ska således inte göra någon annan skillnad mellan enskilda än vad som följer av gällande rättsregler (Eka m.fl. 2018 s. 64). 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 behandlas lika, dvs. alla enskilda som ansöker ska 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 skolans värdegrund eller i skollagen eller andra författningar 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. Exempel på sådant handlande kan vara att på sociala medier uppmana till våldshandlingar mot en viss gruppering, att plädera för könsuppdelad undervisning annat än tillfälligtvis eller att offentligt uttala att det är bra med kroppsbestraffning av barn. Ett annat exempel är att delta i våldsbejakande möten. Att sådana yttranden och ageranden prövas mot i lag fastställda demokrativillkor innebär inte i sig en inskränkning av t.ex. yttrandefriheten eller mötesfriheten, då yttrandena har fått göras och då mötena har fått hållas. 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 (jfr prop. 2017/18:158, s. 50). Hur långt tillbaka i tiden ageranden ska beaktas i prövningen kan bero såväl på dess art och allvarlighetsgrad som hur den sökande uppträtt därefter.

Demokrativillkoren bör 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 påpekar utredningen att endast enskilda kan dömas för brottet hets mot folkgrupp, men bedömer att även en organisation kan göra sig skyldig till liknande ageranden, t.ex. genom vad som publiceras på webbplatser eller i sociala medier. En organisation som i offentligheten uttalar sig på ett sätt som klart strider mot principen om allas lika värde bör enligt utredningen inte kunna godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Regeringen delar denna uppfattning. I förhållande till utredningens förslag bedömer dock regeringen att det är viktigt att tydliggöra, i linje med *Säkerhetspolisens* synpunkter, att det som ska bedömas inte bara är risken för att den som prövas själv kan komma att utföra sådana handlingar som anges i demokrativillkoren, utan också risken för att barn eller elever kan komma att utsättas för de i demokrativillkoren angivna företeelserna av personer som anställs i verksamheten, t.ex. rektor, lärare och

annan personal. Enligt Säkerhetspolisen bör samtliga personer som vid ansökningstillfället förväntas förekomma i verksamheten, även anställda hos en huvudman, omfattas av prövning av demokrativillkor.

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, såsom *Lagrådet* påpekar, vid ansökningstillfället kunna vara så att en enskild redan är godkänd som huvudman för t.ex. en skolenhet med grundskola och ansöker om att bli godkänd som huvudman för ytterligare en skolenhet med grundskola. Ett annat exempel är att en huvudman för en grundskola med låg- och mellanstadium ansöker om att bli godkänd som huvudman för en grundskoleutbildning med högstadium. Även om det kan finnas situationer då personal som redan är anställd i befintlig verksamhet flyttas över till den nya verksamheten, så kommer det 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, till skillnad från Säkerhetspolisen, 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, dvs. 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. Det som behöver bedömas vid prövningen av dessa personer i nu aktuellt avseende är, enligt regeringen, risken för att de är beredda att uppmåna eller i vart fall acceptera och underlåta att vidta åtgärder mot att personer som kommer att anställas eller flyttas över till den nya verksamheten agerar på ett sådant sätt som anges i demokrativillkoren i den verksamhet som ansökan avser (se vidare nedan). 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.

Demokrativillkoren motsvarar inte hela den reglering som en huvudman är skyldig att iaktta. Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen 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. 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.

Frågan är då vilka demokrativillkor som ska uppställas och hur bestämelsen om demokrativillkor bör formuleras i övrigt.

Demokrativillkoren ska utgå från barnens och elevernas skyddsbehov

Utredningens förslag bygger på att prövningen ska avse om det finns "särskild anledning att anta" att den som prövas "kan komma" att agera i strid

Prop. 2021/22:157 med demokrativillkoren (2 kap. 5 f § första stycket). *SKR* anger att det är ett problem att det är svårt att avgöra vad ”särskild anledning att anta” innebär. Flera remissinstanser framför att de anser att förslaget är rättsosäkert. Detta gäller bl.a. *Idéburna skolors riksförbund*, *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse*, *PIBUS*, och *Kristna friskolerådet*. *Kammarrätten i Göteborg* intar en annan hållning. Domstolen anför att det vid prövning enligt 2 kap. 5 § skollagen är den enskilde som har bevisbördan för att kraven är uppfyllda och det får antas att beviskravet är sannolikt. *Kammarrätten* anger att beviskravet ”särskild anledning att anta” får uppfattas som ett något högre beviskrav än sannolikt. Regeringens avsikt är inte att det ska ställas högre beviskrav, och därmed bli svårare för Skolinspektionen, än vad det är i dag att neka olämpliga personer att driva skolverksamhet. Regeringen gör därför 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 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.

Som nämnts är vidare den av utredningen föreslagna bestämmelsen formulerad som att det är sökanden själv eller, om denna är en juridisk person, sådana företrädare som avses i 2 kap. 5 a §, som kan antas komma att behandla barn och elever i strid med demokrativillkoren. Utredningen uttalar att det t.ex. kan vara frågan om skolföretagets styrelseordförande eller majoritetsägare. Så kan vara fallet men ofta är en styrelseordförande eller en majoritetsägare inte själv aktiv i klassrummet. Som nämnts ovan är den risk som ska bedömas 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. Sammanfattningsvis är det som bör prövas risken för att barn eller elever i verksamheten kan komma att utsättas för de företeelser som anges i demokrativillkoren.

Regeringen föreslår att utredningens tre första diskvalificeringsgrunder (demokrativillkor), som sammanfattningsvis handlar om kränkning av grundläggande fri- och rättigheter, diskriminering, kränkande behandling och andra beteenden som bryter mot principen om allas lika värde, med viss omformulering anges i två punkter som avser risk för att barn eller elever kan komma att utsättas för 1. våld, tvång eller hot, och 2. Diskriminering eller kränkande behandling. I utredningens förslag till första punkt anges även ”att på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter”. När det gäller detta kriterium nämner utredningen som exempel bl.a. att det kan vara frågan om att den enskilde eller dess företrädare vilseleder andra, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande, eller utnyttjar en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydnadsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning. Regeringen bedömer att det är otydligt på vilket sätt dessa exempel utgör en kränkning av fri- och

rättigheter. Då demokrativillkoren ska användas för en riskbedömning är det viktigt att de är enkla och tydliga. Av denna anledning föreslås de två första demokrativillkoren få ovan nämnda lydelse.

Utredningen föreslår vidare att en fjärde diskvalificeringsgrund ska vara ”på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa”. Regeringen anser att denna diskvalificeringsgrund är vag och därför inte bör ingå i villkoren.

Utredningens femte och sjätte diskvalificeringsgrunder, att motarbeta det demokratiska styrelseskicket eller rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana ageranden som anges i de övriga diskvalificeringsgrunderna, bedöms med hänsyn till den omarbetning av paragrafen som föreslås ovan kunna ersättas av en tredje punkt som avser risk för att utsättas för ”påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket”.

Regeringen anser vidare, till skillnad från utredningen, att en prövning mot demokrativillkor inte ska vara en fristående prövning utan att den ska vara en del i lämplighetsprövningen enligt 2 kap. 5 § skollagen.

I denna proposition föreslås således sammantaget att regleringen i skollagen ska kompletteras så att det i en ny paragraf i skollagen anges att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 2 kap. 5 § tredje stycket skollagen 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.

Med anledning av *Skolinspektionens* synpunkt att det i förslaget inte längre framgår en direkt koppling mellan den sökandes eller dess företrädares handlingar, eller tidigare handlingar, och den bedömda risken för elever, vill regeringen lyfta fram att prövningen enligt regeringens förslag, på det sätt som anges ovan och till skillnad från utredningens förslag, innebär att prövningen mot demokrativillkor ingår som ett moment i den prövning av sökandens lämplighet som ska göras enligt 2 kap. 5 § tredje stycket. I sistnämnda bestämmelse anges att om sökanden är en juridisk person krävs att samtliga som anges i 2 kap. 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Av 5 a § andra stycket framgår att prövningen ska avse 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 samt den juridiska personen. Prövningen enligt den föreslagna paragrafen ska avse om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för vissa i punkterna 1–3 specifikt angivna företeelser. Då samtliga ovan nämnda personer anses ha ett inflytande på utbildningen ska, om sökanden är en juridisk person, samtliga personer omfattas av prövningen. Vad prövningen ska avse behandlas nedan.

Som framgår av förarbetena till den nu gällande bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna använda ett utdrag ur belastningsregistret för sin kontroll, men de kan också använda annan tillgänglig information från exempelvis andra myndigheter och kunskap om hur de personer som prövas bedrivit annan välfärdsverksamhet (jfr prop. 2017/18:158). Informationen kan göras tillgänglig för myndigheterna även på andra sätt. Uppgifter kan hämtas in exempelvis genom att tillståndsmyndigheterna via en sökmotor söker på de personnamn i ägar- och ledningskretsen som är aktuella. Det är här viktigt att påpeka att insamlingen av uppgifter ska avse enbart de personer som ska prövas. 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 företrädares 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. En risk kan t.ex. bedömas finnas om den som ansöker om godkännande eller, om den sökande är en juridisk person, denne eller dess företrädare enligt 2 kap. 5 a §, i sociala medier har gett uttryck för så starka positiva åsikter om våldsanvändning, diskriminering, motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket att det bedöms finnas en konkret risk för att denne i verksamheten rekryterar personal med samma åsikter och att barn eller elever därigenom kommer att utsättas för påverkan som syftar till ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. En annan risk som kan bedömas finnas är att någon av de personer som omfattas av prövningen personligen kan komma att medverka i utbildningen och utsätta barnen för sådana ageranden.

Den föreslagna regleringen bedöms vara förenlig med integritetsskyddet i regeringsformen

Som nämnts i avsnitt 7.1 skyddas den personliga integriteten i RF. I 2 kap. 6 § andra stycket RF anges att var och en är 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. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF får begränsningar i skyddet för den personliga integriteten endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning 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. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

När Skolinspektionen eller en kommun utför en fördjupad undersökning av sökandens och eventuella företrädares lämplighet som skolhuvudman

kan undersökningen resultera i en insamling av uppgifter som kan karaktäriseras som en kartläggning av vederbörandes personliga förhållanden. En sådan undersökning bedöms också, med hänsyn tagen till att fråga kan vara om s.k. känsliga personuppgifter (se vidare avsnitt 10 om dataskydd), såsom sökandens politiska åsikter och religiös eller filosofisk övertygelse, innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten. I detta avsnitt föreslås att prövningen ska utvidgas till att också omfatta en prövning mot s.k. demokrativillkor. Dessa villkor föreslås regleras i skollagen. Villkoren, som utgår från barnens och elevernas skyddsbehov, tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Som ovan beskrivits ska staten enligt RF verka för att barns rättigheter tas till vara och enligt barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen. Den föreslagna regleringen bedöms vara både angelägen och nödvändig. Då den ovan har bedömts inte utgöra någon inskränkning i yttrande-, mötes- eller föreningsfriheten bedöms den inte heller sträcka sig så långt att den utgör 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. Det ska vidare beaktas att det är frivilligt att ansöka om att bli godkänd som huvudman enligt skollagen. Sammantaget bedöms den föreslagna regleringen vara förenlig med RF.

Den behandling av personuppgifter som den föreslagna regleringen ger anledning till behandlas i avsnitt 10.

Även juridiska personer ska kunna lämplighetsprövas

Som framgår ovan ska en enskild som ansöker om att godkännas som huvudman inom skolväsendet bedömas vara lämplig av tillståndsmyndigheten. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Om den enskilde är en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse företrädare för verksamheten enligt 2 kap. 5 a § skollagen, bl.a. majoritetsägare, verkställande direktör, styrelseledamöter och andra personer som har ett bestämmande inflytande i verksamheten. Som *Statens skolinspektion* anger så omfattar dess nuvarande ägar- och ledningsprövning endast fysiska företrädare för den juridiska personen. Enligt förarbetena bör bedömningen ske samlat för hela den berörda kretsen, dvs. kravet ska i ett aktiebolag vara uppfyllt av styrelsen, verkställande direktör (vd) och ägare tillsammans (prop. 2017/18:158 s. 47).

Syftet med lämplighetsprövningen är att stärka kontrollen över välfärden så att endast seriösa personer ska anförtros rätten att bedriva utbildning och ersättas med kommunala bidrag. Utformningen av bestämmelserna innebär dock att den enskilde, i det fall det är frågan om en juridisk person, inte prövas i sig – utan endast dess företrädare. Som anges ovan påpekar utredningen att endast enskilda kan dömas för brottet hets mot folkgrupp, men att även en organisation kan göra sig skyldig till liknande ageranden, t.ex. genom vad som publiceras på webbplatser eller i sociala medier. Om enbart fysiska företrädare omfattas av lämplighetsprövningen

Prop. 2021/22:157 försvåras tillståndsmyndigheternas möjligheter att bedöma den enskildes lämplighet enligt 2 kap. 5 § tredje stycket skollagen och myndigheternas möjligheter att i tillsynen, enligt 26 kap. 14 §, kontrollera att huvudmannens lämplighet fortsatt är uppfylld. Enligt utredningen ska prövningen 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 delar denna uppfattning. Det föreslås 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.

Kommuner bör inte omfattas av ägar- och ledningsprövning

Ansgarskolorna, Banérskolan, Broskolan, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan, Stiftelsen Agape, Sävsjö Kristna skola och Umeå Kristna Skolförening anger att det kan finnas skäl för att lämplighetsprövningen även bör omfatta ledningen för kommunala skolor. Frågan behandlades i förarbetena till den nuvarande regleringen, propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158, s. 51). Där konstateras att kommuner och privata aktörer har olika roller och ansvar. Kommunerna har ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla socialtjänst och utbildning åt medborgarna, och förutsätts ha kunskap och kompetens inom det som utgör kommunernas grundläggande uppdrag. Regeringen gör i propositionen bedömningen att det finns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att det inte finns skäl att införa något som motsvarar en ägar- och ledningsprövning för kommunal verksamhet. Regeringen gör nu ingen annan bedömning.

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 bedrivna verksamheter enligt skollagen. Det skulle innebära att fysiska personer som ansöker om godkännande eller, om den sökande är en juridisk person, de personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen, ska lämna en skriftlig huvudmannaförsäkran till den myndighet som prövar ansökan. Förslaget innebär att den sökande eller dess företrädare genom att underteckna en huvudmannaförsäkran intygar att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som uppställs för verksamheten, dvs. att inte agera på de sätt som beskrivs ovan.

Som framgår ovan motsvarar demokrativillkoren inte hela den reglering som en huvudman är skyldig att iaktta. Enligt 2 kap. 8 § skollagen ansvarar huvudmannen 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. 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 innebär att tillståndsmyndigheten vid prövningen av en ansökan om huvudmannaskap ska göra en riskbedömning mot dessa villkor. Som påtalas av *JO, Malmö och Göteborgs kommuner* vore en

huvudmannaförsäkran enligt förslaget missvisande sett till det ansvar huvudmannen har enligt 2 kap. 8 § skollagen. Det bedöms därför vara olämpligt att införa en sådan huvudmannaförsäkran som utredningen föreslår. 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 svar på en enkät som utredningen skickade till kommuner upplevs ofta frågor om godkännande och tillsyn som svåra av kommunerna och det efterfrågas vägledning till stöd för de beslut som ska fattas. I linje med vad *Gävle* och *Stockholms kommuner, Rädda Barnen* och *Lärarnas Riksförbund* anför bedöms det finnas behov av att ta fram ett stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning.

Utredningen anser att det kan vara problematiskt att ge ett sådant uppdrag till Skolinspektionen då myndigheten som tillsynsmyndighet över kommunernas skollagsreglerade verksamhet i så fall får dubbla roller, och då myndigheten inte har en stödjande roll i dag. *Skolinspektionen* delar utredningens bedömning att det behövs ett stödmaterial, och anger att SKR har utarbetat ett stödmaterial om ägar- och ledningsprövning i samråd med Skolinspektionen. Även *Skolverket* tillstyrker att ett stödmaterial tas fram men anser till skillnad från utredningen att stödmaterial inte enbart ska rikta sig till kommunerna utan även till Skolinspektionen.

Det anges i 26 kap. 9 § skollagen att tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn ska lämna råd och vägledning. Regeringen gör därför bedömningen att det statliga uppdraget att utarbeta stödmaterial om ägar- och ledningsprövning till kommunerna bör ges till Skolinspektionen. Något stödmaterial till Skolinspektionen bedöms inte behövas.

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. Exempel på sådana myndigheter kan vara länsstyrelsen och Säkerhetspolisen.

Vidare har Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället i betänkandet *Rätt mottagare Granskning och integritet* (SOU 2021:99) föreslagit att en stödfunktion inrättas vid nationellt centrum mot våldsbejakande extremism som finns inom Brottsförebyggande rådet. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Det är därför naturligt, om utredningen leder till att en sådan stödfunktion inrättas, att samråd sker med den myndighet som den nya funktionen inrättas i. Samma funktion bedöms också att kunna vara ett direkt stöd till kommunerna när det gäller att bedöma individers lämplighet.

Sammanfattningsvis 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.

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

Regeringens bedömning: Statens skolinspektion och kommunerna bör vid ägar- och ledningsprövning få rätt att begära ut fler uppgifter från belastningsregistret.

Utredningens förslag: Utredningen har inte lämnat någon bedömning i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 7.1 får tillståndsgivarna redan i dag tillgång till åtskilliga uppgifter från belastningsregistret vid prövning av personer som ansöker om godkännande som huvudman. Tillståndsmyndigheten kan ta del av uppgifter om domar som avser bl.a. brott mot liv och hälsa, exempelvis misshandel, brott mot frihet och frid, exempelvis olaga hot, och brott mot allmän ordning, exempelvis hets mot folkgrupp. Tillståndsmyndigheterna saknar dock i dag tillgång till uppgifter om brott som rör terrorism. Sådana bestämmelser finns främst i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). 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.

Det har övervägts om tillståndsgivarna även bör få viss tillgång till misstankeregistret, som bl.a. innehåller personuppgifter om den som är skäligen misstänkt för brott. På det sättet skulle tillståndsgivarna kunna få reda på uppgifter om personer som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkt för brott mot bl.a. brottsbalken. Det finns dock starka skäl mot att uppgifter som enbart avser misstankor om brott lämnas ut. Det måste därför göras en avvägning mellan tillståndsmyndigheternas behov av uppgifterna och den skada eller olägenhet som den enskilde kan drabbas av genom ett utlämnande. Sammantaget bedöms det vara alltför långtgående att ge tillståndsgivarna tillgång till uppgifter ur misstankeregistret. I likhet med den bedömning som gjordes i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112, s 32), bedöms således att Skolinspektionen och kommunerna inte bör ges tillgång till uppgifter ur misstankeregistret.

Sammanfattningsvis innebär de förslag och den bedömning som görs i denna proposition 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 godkännandeprovning är de uppgifter som finns i den enskildes ansökan om godkännande 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 har som 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.

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

Regeringens förslag: Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska, liksom hittills, 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har också uttryckligen angivit att ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska få återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt bestämmelserna om demokrativillkor.

Remissinstanserna: Mycket få instanser kommenterar specifikt utredningens förslag.

De remissinstanser som är positiva, inte har några synpunkter eller inte har något att invända mot förslaget är *Justitiekanslern, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Domstolsverket, Konkurrensverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Försvarets högskolan, Göteborgs universitet/Förvaltningshögskolan, Högskolan Väst, Delegationen mot segregation, Skolväsendets överklagandenämnd, Ale, Alvesta och Uppsala kommuner och Förbundet Humanisterna.*

Fagersta kommun anger att flera av de ändringar som föreslås kommer att stärka tillsynen av och kontrollen över skolor med konfessionell inriktning. *Göteborgs kommun* ställer sig bakom möjligheten för tillsynsmyndigheterna att återkalla tillstånd för huvudmän som inte uppfyller demokrativillkoren. *Jönköpings kommun* anger att en komplettering av ägar- och ledningsprövningen med demokrativillkor kan underlätta såväl lämplighetsprövningen inom ramen för ägar- och ledningsprövningen som tillsynsarbetet. *Rädda Barnen* tillstyrker förslaget om nya demokrativillkor och att tillsynen även ska omfatta dessa villkor. *Svenska kyrkan* och *Svenska Kyrkans Unga* ställer sig positiv till att återkallande av tillstånd utvidgas till att även omfatta brister i hur demokrativillkoren följs. *Gävle kommun*, som anser det i stället för demokrativillkor borde föreslås ett förtydligande som ger uttryckligt stöd för möjligheten att kontrollera värdegrunden, anger att om demokrativillkor ska genomföras bör tillsyns-

Prop. 2021/22:157 myndigheten fortlöpande utöva tillsyn av att huvudmannen uppfyller kraven. *Lärarnas Riksförbund* anger att införande av demokrativillkor kan bli ett slag i luften om inte tillsynen av att det följs skärps.

Stiftelsen Agape tillstyrker förslaget om att tillsynsansvaret ska utökas och att möjligheten att återkalla tillstånd utvidgas förutsatt att ett demokrativillkor införs och att det kommer att gälla för alla skolor oavsett huvudman. *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)* avstyrker utredningens förslag om att tillsynsansvaret ska utökas och att möjligheten att återkalla tillstånd utvidgas till att även omfatta demokrativillkor. *Sveriges Kommuner och Regioner* ifrågasätter vad den nya regleringen om ägar- och ledningsprövning tillför i förhållande till kostnaderna för detta. *Svenskt Näringsliv* avstyrker den nya regleringen om ägar- och ledningsprövning och anser att befintlig lagstiftning är tillräcklig.

Skälen för regeringens förslag: I samband med att bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning infördes skärptes också bestämmelserna om tillsyn och kontroll. Som nämnts i avsnitt 7.1 ska tillståndsgivaren, dvs. 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 §§). Enligt 26 kap. 14 § skollagen i dess nuvarande lydelse kan ett godkännande återkallas bl.a. om den enskilde inte längre uppfyller kraven på att genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten (5 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen), inte längre har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten (5 kap. 2 § andra stycket 2 skollagen) eller om den enskilde inte längre i övrigt bedöms vara lämplig (5 kap. 2 § tredje stycket skollagen).

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. Det görs här bedömningen att det förstnämnda förslaget bör genomföras. När det gäller demokrativillkoren görs följande överväganden.

De villkor som för närvarande uppställs i 2 kap. 5 § skollagen för att bli godkänd som huvudman är positivt uttryckta. Den enskilde och, om denne är en juridisk person, företrädare för denne ska bedömas vara lämplig att bli huvudman. Om det exempelvis framkommer att en sådan företrädare för huvudmannen som anges i 2 kap. 5 a § skollagen, sedan huvudmannen fick sitt godkännande, har begått brott kan tillsynsmyndigheten vid en helhetsbedömning komma fram till att företrädaren, och därmed huvudmannen, inte längre är lämplig. I sådana fall kan godkännandet återkallas. 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. Som framgår av avsnitt 7.2 föreslås bedömningen av denna risk ingå som ett moment i lämplighetsbedömningen enligt 2 kap. 5 § skollagen. 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 förkommer ageranden som står i strid med demokrativillkoren ska huvudmannen anses olämplig.

Frågan är då om ett godkännande ska kunna dras tillbaka baserat på en riskbedömning om vad som kan komma att hända i verksamheten trots att det vid tillsyn inte har kunnat beläggas att sådana negativa ageranden som anges i demokrativillkoren faktiskt har skett. I förarbetena till 26 kap. 14 § skollagen (prop. 2017/18:158 s. 53) påpekas att Skolinspektionen kan förelägga en tillståndsinnehavare att åtgärda brister och att tillståndet, om föreläggandet inte följs, som en yttersta sanktion kan återkallas samt att tillståndet, om bristerna är mycket allvarliga, kan återkallas utan föregående föreläggande. I förarbetena ansågs att dessa möjligheter bör finnas även vid brister i fråga om ägar- och ledningsprövningen. Det påtalades att denna prövning syftar till att förhindra att kvalitetsbrister uppkommer och att det är angeläget att tillsynsmyndigheterna kan ingripa innan bristande ekonomiska förutsättningar eller bristande lämplighet har hunnit drabba brukare och elever.

När det närmare gäller frågan om ett föreläggande att åtgärda en brist behöver meddelas innan ett beslut om återkallande av tillståndet fattas, anges i förarbetena att ett föreläggande enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer endast kan utfärdas om det finns förutsättningar för att det kan följas. Ett tillstånd eller ett godkännande bör därför kunna återkallas utan föregående föreläggande om aktören saknar rättslig eller faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som orsakat frågan om återkallelse av tillståndet. Detta kan enligt förarbetena t.ex. vara fallet om skälet för att ta upp frågan om återkallelse är konkurs, om aktören uppvisar kraftigt försämrade ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen, eller om aktören är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till en person som bedöms vara olämplig. I sammanhanget påpekas att det följer av förvaltningslagen att tillståndshavaren ska ges tillfälle att yttra sig innan ett sådant beslut fattas (prop. 2017/18:158 s 53).

Frågan är då om ett godkännande som huvudman ska kunna återkallas om huvudmannen eller en sådan företrädare för huvudmannen som anges i 2 kap. 5 a § skollagen t.ex. i sociala medier uttalar starkt positiva åsikter om ageranden som står i direkt strid med skolans värdegrund innan detta har hunnit drabba barn och elever, eller om verksamheten ska få fortgå så länge något agerande i strid med skolans värdegrund inte har kunnat påvisas i verksamheten, vid de tillfällen som tillsynsmyndigheten har varit där. Som har anförts ovan är skolan en verksamhet där vuxna har ansvar för barns och elevers utbildning. Barn är underåriga och i beroendeställning till rektor, lärare och annan personal. Även om tillsynsmyndigheterna kan göra inspektioner och granskningar så handlar det om punktinsatser. Regeringen görs därför 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.

Lagrådet har tagit upp en närliggande fråga, nämligen vad som gäller om en person som anställd i den aktuella verksamheten, t.ex. en lärare, i sitt privatliv – exempelvis på öppna sociala medier – uttrycker åsikter som,

Prop. 2021/22:157 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 efterlyser 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 påpekar att det inte utvecklas vilken typ av ingripanden mot sådana aktiviteter som kan behöva göras för att fortlöpande leva upp till lämplighetskraven.

Regeringen vill här tydliggöra 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 än sådana som anges i 2 kap. 5 a § skollagen 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 därmed mot demokrativillkoren eller på annat sätt agerar i strid med skolregleringen som det uppstår en skyldighet för huvudmannen att ingripa. Det är i sådana fall fråga om att en arbetstagare inte följer sin arbetsgivares instruktioner eller lagar och andra författningar på arbetet och i sådana fall kan arbetsrättsliga bestämmelser och åtgärder aktualiseras. Om en anställd i direktkontakt med barnen eller eleverna agerar på ett sätt som står i strid med demokrativillkoren är det således, som Lagrådet påpekar, givet att detta kan beivras. Om huvudmannen inte agerar i en sådan situation, trots att den anställdes agerande har kommit till huvudmannens kännedom, utan ser mellan fingrarna med den anställdes agerande så kan huvudmannen bedömas vara olämplig. En huvudman ansvarar 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. Det innebär att en huvudman inte kan vara passiv utan att huvudmannen 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 avseende 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 (se avsnitt 7.3) 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.

8 Konfessionell inriktning ska bara få bedrivas om inriktningen har godkänts av tillståndsmyndigheten eller anmälts till tillsynsmyndigheten

Prop. 2021/22:157

Regeringens förslag: En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. 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.

Annan utbildning än undervisning vid fristående förskola, fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola får endast 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.

Utredningens förslag: Avviker delvis från regeringens förslag. Utredningen har inte föreslagit att ett godkännande som huvudman i förekommande fall ska avse konfessionell inriktning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. När det gäller kravet på anmälan föreslår utredningen en annan lagteknisk lösning som innebär att en enskild som har godkänts som huvudman för skola eller fritidshem före den 1 juli 2023 ska få bedriva sådan verksamhet med konfessionell inriktning under förutsättning att denne dels före nämnda datum har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning, dels faktiskt har påbörjat verksamheten och i den tagit emot elever för utbildning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som yttrat sig över förslaget är positiva till eller har inga synpunkter på förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolinspektion, Barnombudsmannen, Delegationen mot segregation, Domstolsverket, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Polismyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Försvarshögskolan, Högskolan Väst, Ale, Alvesta, Fagersta, Gävle, Göteborgs, Jönköpings, Stockholms och Uppsala kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Rädda Barnen* och *Sveriges Kvinnolobby*.

Göteborgs universitet, som stöder förslaget, anger att en viktig förutsättning för att motverka en principiell risk för selektiva bedömningar är att sökande inte behöver ange vilken konfession det handlar om. Även *Länsstyrelsen i Östergötland* anger att det inte behöver anges vilken konfession

Prop. 2021/22:157 det handlar om och att det är viktigt att alla skolformer för barn och unga omfattas av kravet. *Landsorganisationen i Sverige, LO*, tillstyrker förslaget och anger att det är en högst väsentlig information vid tillsynen och att det också är relevant för regeringens uppföljning och för forskningen. *Lärarnas Riksförbund* som ser det som självklart att skolor som har en konfessionell inriktning registreras som sådana men menar att då det oftast är allmänt känt vilken konfession en sådan skola har kan det återfinnas i registreringen.

Malmö kommun förordar att frågan utreds ytterligare för att säkerställa att en anmälningsskyldighet inte riskerar att utgöra en otillåten registrering av enskilds religion.

Ansgarskolorna, Banérskolan, Broskolan AB, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan, Sävsjö Kristna Skola och Umeå Kristna Skolförening föreslår i likalydande svar att alla skolor, oavsett inriktning och inte bara religiös, tydligt bör ange vilken ideologisk och filosofisk grund de utgår ifrån.

Kristna friskolerådet och *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)*, som båda avstyrker förslaget, anser att alla skolor ska vara skyldiga att till elever och vårdnadshavare tydligt deklarerar sin filosofiska, religiösa eller pedagogiska grund, samt på vilket sätt denna grund kommer till uttryck i utbildningen.

Stiftelsen Agape avstyrker förslaget att en eventuell konfessionell inriktning ska anmälas. Även *Judiska Centralrådet* avstyrker detta förslag och uppger att regeringen i en proposition från 1968 har angivit att Hillelskolan är konfessionslös.

Skälen för regeringens förslag

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

Som nämns i avsnitt 4.5 finns det 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 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 (2 kap. 5 § första stycket 1 skollagen). För fristående förskola, fristående skola eller fristående fritidshem som bedrivs med konfessionell inriktning gäller enligt 1 kap. 7 § skollagen att konfessionella inslag inte får förekomma i undervisningen, men i utbildningen i övrigt, samt att barns och elevers deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt. I avsnitt 6.1 och 6.2 föreslås förtydliganden av skollagens definitioner av undervisning och utbildning samt nya definitioner av konfessionella inslag och konfessionell inriktning. I avsnitt 6.3 föreslås ytterligare krav på en utbildning med konfessionell inriktning och på huvudmannen, bl.a. att konfessionella inslag som huvudregel ska särskiljas från andra aktiviteter inom utbildningen och viss informationsskyldighet om konfessionella inslag för huvudmannen i förhållande till vårdnadshavare och elever. 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 för-

värvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten ofullständig. Det finns 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.

Judiska Centralrådet anger att utredningens definition av konfessionella skolor innebär att Sveriges judiska skolor skulle anses vara konfessionella även om de inte uppfattas som konfessionella av föräldrar eller av huvudmännen för skolorna. Centralrådet anser att artikel 5 i Ramkonventionen medför en rätt för Sveriges judar att själva definiera vad som är religion och vad som är kultur, och hänvisar till en proposition angående undervisning för utlandssvenska barn samt för vissa minoriteter i Sverige (Kungl. Maj:ts proposition nr 67 år 1968) där det anges att den judiska Hillelskolan är konfessionslös då den inte ålägger barnen någon religionsutövning. Att exempelvis läsa böner är enligt den definition som föreslås i denna proposition konfessionella inslag, även om de förekommer i en traditionell kontext och även om det är frivilligt för eleverna att delta. Som framgår av avsnitt 6.2 är det här fråga om en definition av konfessionella inslag i skollagens mening och inte en definition av begreppet i dess vidare betydelse. Av skäl som anges i avsnitt 6.2 bedöms inte en definition av vad som ska anses vara konfessionella inslag i skollagsreglerad verksamhet stå i strid med artikel 5 i ramkonventionen. Om det förekommer konfessionella inslag i en skollagsreglerad verksamhet är det frågan om en konfessionell inriktning som huvudmannen bör uppge 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.

Regeringen föreslår således 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. Av skäl som närmare utvecklas nedan ska den enskilde dock inte vara skyldig att uppge 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. Det föreslås 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]). I avsnitt 11 föreslås 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.

Prop. 2021/22:157 *En enskild som har godkänts som huvudman före ikraftträdandet behöver anmäla till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning för att få fortsätta bedriva verksamheten*

För befintliga huvudmän och huvudmän som får ett godkännande före ikraftträdandet av de förslag som lämnas i denna proposition, 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 att de bestämmelser som föreslås i denna proposition har trätt i kraft 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 bestämmelser som föreslås i avsnitt 6.3 tillämpas på sådana utbildningar och huvudmän från och med att anmälan har inkommit till tillsynsmyndigheten. Som utvecklas nedan ska inte huvudmännen vara skyldiga att i anmälan ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om. Som närmare utvecklas i avsnitt 11 föreslås nu nämnda bestämmelser införas som övergångsbestämmelser.

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 ovan nämnts ska en huvudman som avser att bedriva, eller bedriver, verksamhet med konfessionell inriktning endast ange i ansökan, eller anmälan, att verksamheten har en sådan inriktning, inte vilken konfessionell inriktning det i så fall är frågan om. Förslaget stöds av majoriteten remissinstanser men *Malmö kommun* förordar att frågan utreds ytterligare för att säkerställa att den föreslagna regleringen inte riskerar att utgöra en otillåten registrering av enskilda religion. Så som förslaget är utformat bedöms denna risk inte finnas. 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. Vidare har Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) i december 2016 i ett svar på förfrågan från Skolverket angivit att enbart en uppgift om att en fysisk person går på en skola som har konfessionell inriktning inte ensamt torde avslöja den fysiska personens religiösa eller filosofiska övertygelse. Däremot skulle den uppgiften tillsammans med andra uppgifter om den fysiska personen

kunna avslöja dennes religiösa eller filosofiska övertygelse och därmed utgöra känsliga personuppgifter (Datainspektionen dnr 316–2016).

Lärarnas Riksförbund anser att det i en anmälan om konfessionell inriktning bör kunna anmälas vilken inriktning det är frågan om och eftersom det oftast är allmänt känt vilken konfession en sådan skola har bör det också kunna återfinnas i registreringen. Regeringen bedömer dock att det inte är nödvändigt att enskilda huvudmän ska uppge vilken trosuppfattning en konfessionell inriktning avser.

Ett antal företrädare för fristående skolor med konfessionell inriktning föreslår i likalydande spontana remissvar att alla huvudmän bör vara skyldiga att uppge inriktning, såväl kommunala som enskilda huvudmän och oavsett inriktning. *Kristna friskolerådet* och *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)*, som båda avstyrker utredningens förslag, anser att alla skolor ska vara skyldiga att till elever och vårdnadshavare tydligt deklarerar sin filosofiska, religiösa eller pedagogiska grund, samt på vilket sätt denna grund kommer till uttryck i utbildningen. Som framgår av avsnitt 6.2 bedöms en verksamhet med konfessionell inriktning i skollagens mening ha en särställning jämfört med andra inriktningar. Det är bara enskilda huvudmän som får ha en konfessionell inriktning i sin verksamhet, konfessionella inslag får inte förekomma i undervisningen och deltagandet i sådana inslag ska alltid vara frivilligt. Det är därför av särskild vikt att det är offentligt om verksamheten har en sådan inriktning, inte minst inför val av förskola och skola men också för tillsynsmyndigheterna.

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.

9 Skolavslutningar och andra högtider ska få genomföras i gudstjänstlokaler

Regeringens bedömning: 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit en särskild bestämmelse i skollagen enligt vilken alla skolor, förskolor och fritidshem får förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler. I bestämmelsen tydliggörs att för skolor, förskolor och

Prop. 2021/22:157 fritidshem som har en icke-konfessionell inriktning får sådana aktiviteter inte innehålla konfessionella inslag. Vidare anges att närvaro vid sådana aktiviteter i gudstjänstlokaler ska vara frivillig för barn och elever.

Remissinstanserna: Av de som yttrat sig över förslaget är majoriteten positiva eller har inga synpunkter, däribland *Justitiekanslern, Statens skolverk, Delegationen mot segregation, Försvärshögskolan, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs universitet, Högskolan Väst, Konkurrensverket, Polismyndigheten, Ale, Alvesta, Gävle, Göteborgs, Jönköpings, Uppsala och Vansbro kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Sveriges skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Rädda Barnen och Landsorganisationen i Sverige (LO).*

Flera, däribland bl.a. *Barnombudsmannen, Statens skolinspektion och Lärarnas Riksförbund*, framhåller betydelsen av barns och elevers frivilliga deltagande samt behovet av att erbjuda likvärdiga alternativ för de barn och elever som inte vill delta.

Rädda Barnen är positiva till förslaget men menar att utredningen inte tillräckligt har hämtat in barns tankar och synpunkter om konsekvenserna av att inte delta i en avslutning eller högtid. Även *Skolinspektionen* är positiva till förslaget om frivillighet men anser att det kan riskera att urholka värdet av inkludering för alla vid avslutningar.

SKR är positiva till förslaget men tveksamma till om barns och elevers frivilliga deltagande ska regleras i skollagen.

Helsingborgs och Malmö kommuner anger att det inte finns skäl att ytterligare lagstifta om detta. *Kristna friskolorådet* och *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)*, som båda avstyrker förslaget, anser att dagens reglering och den praxis som utvecklats är tillräcklig. *Kristna friskolorådet* anser att förslaget att det beträffande den offentliga skolan och icke-konfessionella friskolor ska lagstadgas att besök i en gudstjänstlokal är frivilliga är inkonsekvent eftersom inga konfessionella inslag får förekomma i dessa sammanhang. *Stiftelsen Agape* avstyrker förslaget och menar att det bör överlåtas till rektorer och lärare att, tillsammans med lokala företrädare för olika trosuppfattningar, utforma avslutningar och andra högtider på ett inkluderande men samtidigt frivilligt sätt.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns praxis om offentliga huvudmäns skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

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” (propositionen Ny skollag – för kunskap, valfrihet och trygghet, 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.

Utredningen konstaterar att det inte finns någon möjlighet att få befrielse från deltagande i skolavslutningar. I 1985 års skollag fanns en rätt till befrielse från undervisning i religionskunskap för elever som tillhörde vissa trossamfund som hade regeringens tillstånd att bedriva sådan undervisning. Denna reglering upphävdes dock fr.o.m. den 1 juni 1997 efter förslag i propositionen Fristående skolor m.m. (prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:14). Som skäl angavs bl.a. att undervisningen i skolan ska vara icke-konfessionell, saklig och allsidig och att alla föräldrar därför med förtroende ska kunna skicka sina barn till skolan. Enligt 7 kap. 19 § den nuvarande 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 vidare inte tillämplig på skolavslutningar då de tillhör annan del av utbildningen än undervisning.

Ytterligare förtydliganden av regleringen utöver den nya definitionen av konfessionella inslag bedöms inte behövas

Som framgår av avsnitt 3 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 betänkandet anges under Utskottets ställningstagande 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.

Utredningen, som har bedömt att tillkännagivandet har gjorts mot bakgrund av en relativt bred förståelse av vad som utgör konfessionella inslag, t.ex. att varje besök i en gudstjänstlokal skulle utgöra ett konfessionellt inslag, konstaterar 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 av avsnitt 6.2 föreslås definitionen av konfessionellt inslag 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 uppmärksammana traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge inga konfessionella inslag enligt den nya definitionen förekommer. Regeringen gör därför, i likhet med utredningen, bedömningen att det inte behöver göras något undantag från förbudet mot konfessionella inslag i utbildning hos en offentlig huvudman för att tillgodose tillkännagivandet. Tillkännagivandet får därför anses slutbehandlat.

Utredningen har föreslagit att en ny förtydligande bestämmelse ska införas i skollagen. Enligt den ska alla skolor, förskolor och fritidshem få förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler. I bestämmelsen tydliggörs att för skolor, förskolor och fritidshem som har en icke-konfessionell inriktning får sådana aktiviteter inte innehålla konfessionella inslag. Vidare anges att närvaro vid sådana aktiviteter i gudstjänstlokaler ska vara frivillig för barn och elever.

Regeringen bedömer att de två förstnämnda bestämmelserna är överflödiga och att det räcker med den befintliga bestämmelsen om att utbildning med en offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell och den nya definitionen av konfessionella inslag.

När det gäller den av utredningen föreslagna bestämmelsen som innebär att närvaro vid firande av avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler ska vara frivillig för barn och elever, har *Kristna friskolerådet* anfört att förslaget är inkonsekvent när det gäller den offentliga skolan och icke-konfessionella friskolor, eftersom inga konfessionella inslag får förekomma vid sådana aktiviteter i sådana skolor. Utredningen har motiverat sitt förslag med att det inte alltid är oproblematiskt för barn och elever att vistas i gudstjänstlokaler, också när det inte förekommer förkunnande eller bekännande inslag. Detta eftersom ett besök i en gudstjänstlokal kan vara oförenligt med barnets eller elevens egen religion eller övertygelse. Utredningen gör bedömningen att ett närvarokrav skulle kunna strida mot religionsfriheten i RF, Europakonventionen, barnkonventionen och andra internationella åtaganden. Regeringen gör dock bedömningen att detta är att dra alltför långtgående slutsatser. Inom ramen för religionsundervisning kan t.ex. studiebesök i gudstjänstlokaler tillhörande olika religioner genomföras, självfallet utan att konfessionella inslag ingår. I ett sådant sammanhang har elever närvaroplikt. Något skäl att göra någon annan bedömning i nu aktuellt fall bedöms inte finnas.

Det kan i detta sammanhang även beaktas att det i Sverige har funnits en tradition med skolavslutningar i kyrkan. Här kan en jämförelse göras med Europadomstolens avgörande i målet *Lautsi m.fl. mot Italien*. Där var frågan om förekomsten av krucifix på väggarna i statliga skolor i Italien stod i strid med artikel 9 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet) och artikel 2 andra meningen i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (rätt till undervisning). Europadomstolen kom i stor samsänntning fram till att det föll inom statens bedömningsmarginal att bedöma om krucifix, med hänvisning till tradition, skulle kunna förekomma på väggarna i skolorna. Domstolen anförde att även om krucifix är en kristen symbol är det inte tillräckligt för att anses utgöra indoktrinering att ha dem synliga i skolmiljön. Det faktum att det finns en liten övervikt för en viss religion behöver inte nödvändigtvis innebära att det

strider mot kravet på pluralism och objektivitet. Krucifixen var enligt domstolen en passiv symbol som inte gick att jämföra med aktivt handlande. Krucifixen ansågs av domstolen inte kunna ha en påverkan på eleverna på samma sätt som vid deltagande i religiösa aktiviteter. Artikel 9 och artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen hade därmed inte åsidosatts. På motsvarande sätt görs här bedömningen att så länge ett firande av en skolavslutning eller ett uppmärksammande av högtider 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. Vid sådant förhållande, och med hänsyn till syftet med sådana aktiviteter görs här bedömningen att det inte finns skäl att göra undantag från närvaroplikten för sådana aktiviteter.

Det sagda innebär att det genom den befintliga bestämmelsen om att utbildning med en offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell och den nya i avsnitt 6.2 föreslagna 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. Någon ytterligare reglering bedöms inte behövas 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. I avsnitt 6.3 föreslås att ett konfessionellt inslag som huvudregel ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen. Om det 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 sådan aktivitet ska barnet eller eleven erbjudas att ta del i en annan likvärdig aktivitet som inte innehåller konfessionella inslag. Det får således göras en bedömning av om en del av en skolavslutning i en fristående skola med konfessionell inriktning som traditionsenligt genomförs i en gudstjänstlokal i sin tur kan delas upp i två delar, en som inte innehåller konfessionella delar och en som gör det eller om traditionen är så utformad att konfessionella delar inflikas i olika delar av den del av avslutningen som genomförs i en gudstjänstlokal.

Under alla omständigheter innebär förslaget i avsnitt 6.3 att information ska lämnas skriftligt i förväg om att skolavslutningen kommer att innehålla konfessionella inslag och att det ska vara frivilligt för eleven att delta i sådana inslag. Om en elev inte vill delta i en sådan del av en skolavslutning ska ett likvärdigt alternativ anordnas. Huvudmannen kan, 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. Om alla tackar ja till att delta i avslutningen i gudstjänstlokalen behöver något alternativt arrangemang

Prop. 2021/22:157 inte anordnas. Det bör dock beaktas att, som *Skolinspektionen* påpekar, en skolavslutning är en aktivitet som i sig handlar om gemenskap, att mötas och avsluta en utbildning tillsammans. 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, vilket skolledningen behöver beakta när den tar ställning till att genomföra delar av utbildningen på detta sätt.

Det sagda innebär att de förtydliganden av regleringen som föreslås i avsnitt 6 kan tillämpas på skolavslutningar även när det gäller fristående skolor med konfessionell inriktning och att det inte bedöms behövas 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. Det kan t.ex. handla om högtider såsom advent, påsk, eid al-fitr eller chanukka. 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 så som det uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen och utvecklas i läroplanernas inledande delar. Uppmärksammande av dessa högtider kan ske såväl i lokaler som används för gudstjänster som i andra lokaler.

När det är fråga om undervisning får dock konfessionella inslag inte förekomma, vare sig i skolor med offentliga huvudmän eller i fristående skolor med konfessionell inriktning. När det gäller skolor med offentlig huvudman får inte heller utbildningen i övrigt innehålla konfessionella inslag. När det gäller fristående skolor föreslås det i avsnitt 6.2 förtydligas att kravet på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund gäller alla delar av utbildningen i en fristående skola med konfessionell inriktning utom det konfessionella inslaget. I de fall huvudmannen för en fristående skola inom ramen för en annan del av utbildningen än undervisning vill uppmärksamma en högtid på ett sådant sätt att konfessionella inslag ingår i firandet av högtiden föreslås i avsnitt 6.3 att eleven i god tid före ska få information om att konfessionella inslag kommer att ingå, att det, på motsvarande sätt som gäller i dag, ska vara frivilligt för eleven att delta i aktiviteten, och att om eleven så önskar ska en alternativ likvärdig aktivitet anordnas utan konfessionella inslag.

10 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Prop. 2021/22:157

De förslag som lämnas i denna proposition 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. Nedan görs en analys av hur sådana behandlingar förhåller sig till dataskyddsregelverket.

10.1 Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning kompletteras av nationella bestämmelser

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 (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Den kompletteras i Sverige av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, dvs. bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i sektorsspecifika lagar och förordningar och som avviker från dataskyddslagen har företräde (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (2017/18:218). För skolmyndigheter och offentliga huvudmän ansågs dataskyddslagens reglering vara tillräcklig. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det finnas behov av kompletterande bestämmelser om behandling av vissa uppgifter, bl.a. s.k. känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana kompletterande bestämmelser har förts in i 26 a kap. skollagen. Där finns också ett bemyndigande för regeringen (26 a kap. 5 § skollagen) att meddela föreskrifter om undantag från de bestämmelser om sök-

Prop. 2021/22:157 begränsningar som finns i skollagen och dataskyddslagen i fråga om personuppgifter om hälsa i vissa skolformer där uppgiften om att en elev går i den skolformen är en uppgift om hälsa i sig, t.ex. grundskolan eller specialskolan, se avsnitt 5.1.1

Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en tillämplig rättslig grund. De rättsliga grunderna regleras i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen och är

- samtycke (artikel 6.1 a),
- avtal (artikel 6.1 b),
- rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c),
- skydd av vissa intressen (artikel 6.1 d),
- utförande av uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning (artikel 6.1 e), och
- intresseavvägning (artikel 6.1 f).

Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

I skäl 43 till dataskyddsförordningen förtydligas att utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat. Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (dvs. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige), utförande av allmän uppgift och myndighetsutövning (dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning) ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Enligt skäl 41 i dataskyddsförordningen bör den rättsliga grunden vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den.

Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse

I propositionen Ny dataskyddslag framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt uttalanden i förarbetena av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detta måste även gälla i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

Som nämnts ovan krävs enligt dataskyddsförordningen att den grund för behandlingen som avses i punkt 6.1 c och e är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att det krävs en reglering i den

nationella rätten av själva personuppgiftsbehandlingen, utan det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 48 och 49). Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av lagar, förordningar och andra regeringsbeslut, antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (prop. 2017/18:105 s. 57).

Enligt art. 6.3 ska vidare unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det konstateras i propositionen Ny dataskyddslag att bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. Vidare gäller enligt 2 kap. 19 § RF att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Mot denna bakgrund bör utgångspunkten vara att nu aktuellt krav i dataskyddsförordningen är uppfyllt i fråga om bl.a. de uppgifter av allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt (prop. 2017/18:105 s. 50).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten under åberopande av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse krävs också att behandlingen är nödvändig för att utföra uppgiften av allmänt intresse (art. 6.3). Detta ska enligt uttalanden i propositionen Ny dataskyddslag inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som i all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Ju mer detaljerat en viss uppgift har reglerats, desto mindre utrymme torde det finnas för den personuppgiftsansvarige att välja olika tillvägagångssätt. Detta medför i sin tur en större förutsebarhet i fråga om vilken personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras. Om ett uppdrag i stället har reglerats på en mer övergripande och resultatriktad nivå kan det sannolikt utföras på många olika sätt, vilka i förhållande till varandra kan vara mer eller mindre nödvändiga i dataskyddsförordningens mening. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär alltså i sig en spärr mot helt onödig behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses (prop. 2017/18:105 s. 60).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Som framgått får personuppgifter också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e och artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Myndighetsutövning som rättslig grund för behandlingen ska, likhet med den rättsliga grunden utförande av uppgift av allmänt intresse, vara fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

I propositionen Ny dataskyddslag anges att begreppet myndighetsutövning har en EU-gemensam innebörd. Utgångspunkten i svensk rätt är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet och att detta bör gälla även fortsättningsvis. Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning behöver ha stöd i gällande rätt och befogenheten att utöva myndighet är därför alltid fastställd i en författning i Sverige. Den rättsliga grunden myndighetsutövning som grund för att behandla personuppgifter kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som har tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 62 och 63).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden rättslig förpliktelse

En behandling av personuppgifter är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. För att denna grund ska kunna tillämpas krävs, i likhet med de rättsliga grunderna utförande uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning att den rättsliga förpliktelsen är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.1 c och artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). I propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) anges att detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår. Det ska vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske. Detta kan exempelvis ske genom en författning som anger att en näringsidkare i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet eller en domstol (prop. 2017/18:105 s. 54). Med detta får förstås att ändamålet med personuppgiftsbehandling som grundar sig på rättslig förpliktelse bör framgå av det sammanhang där den rättsliga förpliktelsen fastställs.

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 1 § dataskyddslagen där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Behandling av vissa kategorier av uppgifter

När det gäller vissa typer av uppgifter ställs det särskilt höga krav i dataskyddsförordningen för att de ska få behandlas. Enligt artikel 9.1 är det som huvudregel förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana uppgifter benämns i dataskyddsförordningen särskilda kategorier av personuppgifter. I dataskyddslagen benämns de i stället känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §).

Det finns undantag från förbudet i artikel 9.2 a–j. Av artikel 9.2 g följer att behandling av känsliga uppgifter får utföras om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Enligt dataskyddslagen får en myndighet behandla känsliga uppgifter med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning 1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, 2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller 3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. (3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen). Vid sådan behandling är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

Dessa bestämmelser gäller för t.ex. Skolinspektionen, kommunala tillstånds- och tillsynsmyndigheter och kommunala huvudmän. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Därmed förbjuds sökningar som görs för att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt, religiös åskådning eller sexuell läggning. Däremot kan sökningar göras t.ex. för att utöva tillsyn, för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård (prop. 2017/18: 105 s. 195).

I skollagen har det införts en bestämmelse som innebär att enskilda huvudmän får behandla känsliga uppgifter om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Även vid sådan behandling är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att

Prop. 2021/22:157 få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (26 a kap. 4 §).

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder regleras i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Sådan behandling av uppgifter får enligt artikeln endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Av 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen framgår att myndigheter får behandla den typen av uppgifter.

Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

10.2 Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras

Regeringens bedömning: 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.

Skälen för regeringens bedömning

Ansökan om godkännande som huvudman

Fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem drivs normalt av en juridisk person men det är även möjligt för en fysisk person att vara huvudman. Förslagen i avsitt 7 och 8 innebär att Statens skolinspektion och kommunerna kan komma att behöva behandla personuppgifter i form av namn, personnummer, adresser, utdrag ur belastningsregistret m.m. för fysiska personer som är huvudmän och för eventuella företrädare för en juridisk huvudman, med anledning av ansökningar om huvudmannaskap. Detta gäller oavsett om sökanden avser att driva verksamheten med konfessionell inriktning eller inte. Om en huvudman avser att bedriva verksamheten med konfessionell inriktning ska detta anges i ansökan, men det behöver inte anges vilken konfessionell inriktning det är fråga om.

Prövningar av ansökningar om huvudmannaskap är en befintlig ärendekategori för Skolinspektionen och kommunala tillståndsmyndigheter som regleras i skollagen, men där regleringen nu förslås kompletteras i vissa avseenden. Tillståndsprövningen är en viktig uppgift av allmänt intresse som utgör både myndighetsutövning gentemot den enskilde och en rättslig förpliktelse för myndigheterna.

När det gäller den föreslagna skyldigheten för en sökande som avser att bedriva den verksamhet som ansökan avser med en konfessionell inriktning, att ange detta i ansökan, har det i avsnitt 8 bedömts att det inte är fråga om en känslig uppgift.

I avsnitt 7.2 föreslås att ägar- och ledningsprövningen ska utökas med en prövning mot s.k. demokrativillkor. Denna prövning föreslås gälla alla ansökningar om huvudmannaskap, dvs. oavsett om sökanden avser att driva verksamheten med konfessionell inriktning eller inte. Denna komplettering av ägar- och ledningsprövningen 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. Vid en prövning mot dessa demokrativillkor kan det vara nödvändigt att behandla personuppgifter, även känsliga personuppgifter såsom personuppgifter som avslöjar bl.a. politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse. I samband med en sådan prövning kan tillståndsmyndigheten även komma att behöva behandla uppgifter om lagöverträdelser. Behandling av sådana uppgifter ingår dock redan i det befintliga prövningsförfarandet, se avsnitt 7.1.

Regleringen avseende ovanstående tillägg i prövningsförfarande föreslås tas in i skollagen. Det kommer således att vara fråga om ärendehandläggning som är fastställd i nationell rätt. De uppgifter som föreslås åläggas tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i skollagen bedöms, som nämnts ovan, vara såväl viktiga uppgifter av allmänt intresse som utgöra myndighetsutövning och rättsliga förpliktelser. Myndigheterna kommer således att ha stöd för sin personuppgiftsbehandling i 2 kap. 1 och 2 §§, 3 kap. 3, 8 och 10 §§ dataskyddslagen.

Av artikel 9.2 g följer att behandling av känsliga uppgifter får utföras om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Syftet med att kontrollera sökandens och eventuella företrädares insikter i bl.a. de bestämmelser som gäller för verksamheter med konfessionell inriktning är att säkerställa barns och elevers såväl positiva som negativa religionsfrihet enligt RF och barnkonventionen i sådan verksamhet enligt skollagen som ansökan avser. Det intrång i den personliga integriteten som den behandling av personuppgifter som kan förekomma i detta led av ägar- och ledningsprövningen bedöms uppvägas av detta intresse. Något mindre integritetskänsligt alternativ finns inte. Således bedöms sådan behandling av personuppgifter vara nödvändig och stå i proportion till det eftersträvade syftet att upprätthålla barns och elevers grundlagsskyddade religionsfrihet i förskola, skola och fritidshem.

När det gäller prövningen mot demokrativillkoren är det övergripande syftet att säkerställa att barn inte far illa i offentligfinansierad verksamhet enligt skollagen. Som angetts i avsnitt 7.2. är en utgångspunkt, när en komplettering av ägar- och ledningsprövningen övervägs, att det inte finns någon rättighet att bedriva skola med stöd av allmänna medel utan att

Prop. 2021/22:157 staten kan uppställa villkor för att en enskild ska bli godkänd som huvudman. 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 och bör således uppställa villkor för godkännande av enskilda som huvudman för verksamhet enligt skollagen som minskar risken för att barn far illa i sådan verksamhet. Skolan är en verksamhet där vuxna har ansvar för barns och elevers utbildning. Barn är underåriga och står i beroendeställning till rektor, lärare och annan personal. Syftet med regleringen om demokrativillkor är att skydda barn och elever från att utsättas för våld, hot, kränkande behandling och andra oacceptabla ageranden eller brist på ageranden som beskrivs i de föreslagna bestämmelserna. Barn och elever är således skyddsobjekt. Av Skolinspektionens tillsynsbeslut framgår att det i skollagsreglerad verksamhet förekommer brister kopplade till skolans demokratiuppdrag, likvärdig utbildning samt till kravet på saklighet och allsidighet i verksamheterna. Det har vidare förekommit kopplingar mellan våldsbejakande extremistmiljöer och skolverksamhet där Säkerhetspolisen, Skolinspektionen och domstolar har ansett att barn riskerar att utsättas för bl.a. radikaliserings (Skolinspektionens beslut 2020-11-09 dnr: 2018:11114, beslut 2021-06-10 dnr SI 2019:7842 [beslutet fastställt av Förvaltningsrätten i Stockholm 2021-09-01 i mål nr 20703-21], beslut 2019-12-09 dnr SI-2019:3330 [beslutet fastställt av Förvaltningsrätten i Stockholm 2020-04-08 i mål nr 29437-19]). Med hänsyn till att det är frivilligt att ansöka om godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet bedöms det intrång i den personliga integriteten som den behandling av personuppgifter och känsliga personuppgifter som prövningen kan komma att medföra uppvägas av intresset att skydda barn och elever från de risker som beskrivits ovan. Något mindre integritetskänsligt alternativ finns inte. Således bedöms behandlingen av personuppgifter vara nödvändig och stå i proportion till det eftersträfvade syftet att skydda barn och elever i skolan.

För att känsliga uppgifter ska få behandlas krävs, förutom att behandlingen ska stå i proportion mot det eftersträfvade syftet, att behandlingen omgärdas av skyddsåtgärder. En sådan skyddsåtgärd finns i 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen. Där föreskrivs att det är förbjudet att enbart med stöd av 3 kap. 3 § första stycket utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Detta förbud gäller Skolinspektionen och kommunerna exempelvis när dessa utför den förstärkta ägar- och ledningsprövning som föreslås i avsnitt 7.2.

Sammantaget bedöms den behandling som Skolinspektionen och kommuner kommer att behöva göra vid prövningar av ansökningar från enskilda om att bli godkänd som huvudman enligt 2 kap. 5 § skollagen enligt det utvidgade regelverk som föreslås i denna proposition att vara förenlig med dataskyddsregelverket.

I avsnitt 7.2 har det även bedömts att den utvidgade ägar- och ledningsprövningen är förenlig med relevanta bestämmelser i 2 kap. RF.

Anmälan om konfessionell inriktning

I avsnitt 8 föreslås att en befintlig huvudman som vill fortsätta bedriva eller börja bedriva en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten senast vid ikraftträdandet av de förslag som lämnas i denna proposition. Huvudmannen behöver dock inte ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om. I avsnitt 8 görs bedömningen att denna anmälningsskyldighet inte innefattar behandling av känsliga personuppgifter. De personuppgifter som kan förekomma är uppgifter som rör huvudmannen, om denne är en fysisk person, eller företrädare för huvudmannen, t.ex. namn- och adressuppgifter och eventuellt personnummer. Effekten av att en sådan anmälan inte görs är att huvudmannen får fortsätta att bedriva den verksamhet som huvudmannen redan har godkännande för, men att verksamheten inte får ha en konfessionell inriktning, såvida inte huvudmannen ansöker om godkännande för en sådan inriktning och får ett sådant godkännande.

Den inkomna anmälan kommer att behöva diarieföras och uppgifterna i anmälan kommer att ligga till grund för eventuell tillsynsverksamhet från tillsynsmyndighetens sida. Skyldigheten att diarieföra allmänna handlingar utgör en rättslig förpliktelse för tillsynsmyndigheten och tillsynsverksamheten utgör myndighetsutövning. Dessa uppgifter är redan fastställda i nationell rätt, i 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och 26 kap. skollagen. Tillsynsmyndigheten kommer således att ha laglig grund att behandla personuppgifterna med stöd av 2 kap. 1 och 2 §§ och 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

Det kommer dock att bli fler personuppgifter som ska behandlas vid tillsynen. När personuppgiftsbehandling sker som ett led i myndighetsutövning krävs, förutom att behandlingen ska uppfylla ett mål allmänt intresse, att behandlingen ska vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Ett syfte med anmälningsskyldigheten är att de anmälda uppgifterna bl.a. ska ligga till grund för tillsynsmyndighetens val av tillsynsobjekt. Ytterligare ett syfte är att tillsynsmyndigheten, om den vid tillsyn upptäcker att konfessionella inslag förekommer hos en huvudman som inte har anmält konfessionell inriktning, ska kunna vidta adekvata åtgärder enligt 26 kap. skollagen. Med hänsyn till att det är frivilligt för enskilda att bedriva skollagsreglerad verksamhet och till vilka personuppgifter det är fråga om bedöms det intrång i den personliga integriteten som nu aktuell behandling av personuppgifter kan komma att medföra uppvägas av intresset av att i skollagsreglerad verksamhet säkerställa barns och elevers positiva och negativa religionsfrihet och intresset av att ingripa mot otillåten verksamhet. Något mindre integritetskänsligt alternativ finns inte. Således bedöms behandlingen av personuppgifter vara nödvändig och stå i proportion till det eftersträvide syftet en effektiv tillsyn.

Huvudmannens skyldighet att informera vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag

I avsnitt 6.3 föreslås att huvudmän som bedriver en fristående skollagsreglerad verksamhet med konfessionell inriktning ska åläggas en informationsskyldighet gentemot vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag. Den information som ska lämnas ska innehålla uppgifter om vilka

Prop. 2021/22:157 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, och en upplysning om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. Ett minimikrav kommer att vara att informationen lämnas på ett sådant sätt att huvudmannen har vidtagit rimliga åtgärder för att vara säker på att informationen når mottagarna. Det bör t.ex. räcka att upprätta en mejllista till vårdnadshavare och elever och uppmana dem att anmäla förändrade mejladresser. Om någon mottagare inte använder mejl har huvudmannen en skyldighet att informera skriftligen på annat sätt, t.ex. genom brev. Om ändringar i rutinerna avseende konfessionella inslag görs krävs att information lämnas på nytt.

Som framgår av avsnitt 8 får en utbildning enligt skollagen inte begränsas till en elev med 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. Vidare har, som tidigare nämnts, Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen) i december 2016 i ett svar på förfrågan från Skolverket angivit att enbart en uppgift om att en fysisk person går på en skola som har konfessionell inriktning inte ensamt torde avslöja den fysiska personens religiösa eller filosofiska övertygelse. Däremot skulle den uppgiften tillsammans med andra uppgifter om den fysiska personen kunna avslöja dennes religiösa eller filosofiska övertygelse och därmed utgöra känsliga personuppgifter (Datainspektionen dnr 316–2016). De enskilda huvudmännen kommer således med anledning av den föreslagna informationsskyldigheten att behöva behandla personuppgifter i form av namn och kontaktuppgifter, men inte några känsliga personuppgifter.

Som framgår av avsnitt 10.1 är en behandling av personuppgifter tillåten bl.a. om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. För att denna grund ska kunna tillämpas krävs att den rättsliga förpliktelsen är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.1 c och artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

Den ovan nämnda informationsskyldigheten föreslås åläggas huvudmannen genom reglering i skollagen. Den rättsliga förpliktelsen kommer således att vara fastställd i nationell rätt. Ändamålet med informationskyldigheten är att värna barns och elevers negativa religionsfrihet i offentligfinansierad skollagsreglerad utbildning. De enskilda huvudmännen kommer att behöva behandla personuppgifter i form av namn och kontaktuppgifter. Sådana uppgifter behandlas redan i dag av enskilda huvudmän, vid mottagande av barn och elever till verksamheten och vid annan information om verksamheten. Förslaget innebär således att det inte tillkommer personuppgiftsbehandling av nya uppgifter som huvudmannen inte redan behandlar. Det görs bedömningen att den behandling av personuppgifter som aktualiseras genom förslaget knappast innebär något intrång i den personliga integriteten. Den rättsliga förpliktelsen bedöms därmed vara proportionell med hänsyn till det eftersträfvade målet att värna barns och elevers negativa religionsfrihet.

Sammantaget bedöms 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.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: 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, grundsärskola, 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 från och med att anmälan har inkommit till tillsynsmyndigheten.

Utredningens förslag: Avviker delvis från regeringens förslag. Utredningen föreslår ikraftträdande den 1 januari 2022. Utredningen har vidare föreslagit en annan lagteknisk utformning på så sätt att kravet på en anmälan om konfessionell inriktning för att en godkänd huvudman ska få fortsätta att bedriva verksamhet med konfessionell inriktning och om sista datum för en sådan anmälan regleras i paragrafer i skollagen i stället för i övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter eller tillstyrker utredningens förslag. *Sveriges Kommuner och Regioner* har inga synpunkter på när i tiden som ändringarna i skollagen föreslås träda i kraft. Förbundet vill dock betona att det i god tid innan behöver finnas relevant stödmaterial och föreskrifter på plats för hur nya bestämmelser ska tillämpas.

De som avstyrker förslaget är även kritiska till många av utredningens övriga förslag, bl.a. *Ansarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan AB*, *Före-*

Prop. 2021/22:157 *ningen Hillel, Judiska Centralrådet, Kristna friskolerådet, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan, Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS), Stiftelsen Judaica, Sävsjö Kristna skola och Umeå Kristna församling.*

Kristna friskolerådet anser att det är problematiskt att frågan avgörs innan nästa riksdagsval samt att tiden för verksamheterna att ställa om skulle bli alltför knapp.

Som nämns i avsnitt 3 har bl.a. *Statens skolinspektion* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss vars lagförslag överensstämmer med regeringens lagförslag i detta avsnitt. Myndigheten anför att det inte kommer gå att utläsa bara av huvudmännens godkännanden om de har en konfessionell inriktning eller inte. Skolinspektionen behöver upprätta någon form av register över inkomna anmälningar, som också kan ändras om en huvudman inte längre önskar ha en konfessionell inriktning. Den föreslagna definitionen av konfessionell inriktning innebär att uppgiften om inriktning behöver vara aktuell.

Skälen för regeringens förslag: Syftena med förslagen i avsnitt 6, 7 och 8 är att genom bl.a. förtydligade bestämmelser om konfessionella inslag i skolväsendet, skärpt ägar- och ledningsprövning avseende alla som ansöker om huvudmannaskap oavsett om de avser att bedriva verksamhet med konfessionell inriktning eller inte, en skyldighet för enskilda som ansöker om huvudmannaskap och som avser att bedriva verksamhet med konfessionell inriktning att ange detta i sin ansökan och en skyldighet för befintliga huvudmän som vill fortsätta att bedriva verksamhet med konfessionell inriktning att anmäla detta till tillsynsmyndigheten, är att 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 sådana 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 (se 2 kap. 1 § skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 § gymnasieförordningen [2010:2039]) föreslås 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 demokrativillkoren blir samma år.

Senaste datum för befintliga huvudmän som vill fortsätta att 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 om att konfessionella inslag som huvudregel ska särskiljas från andra aktiviteter i utbildningen och om huvudmannens informations-skyldighet gentemot vårdnadshavare och elever m.m. Dessa bestämmelser bör bli tillämpliga på sådana huvudmän och deras verksamhet från och

med att anmälan har inkommit till tillsynsmyndigheten. Sådana bestämmelser kan införas som övergångsbestämmelser.

Skolinspektionen har anfört att myndigheten behöver upprätta någon form av register över inkomna anmälningar om att en huvudman avser att bedriva en verksamhet med konfessionell inriktning, som också kan ändras om en huvudman inte längre önskar ha en sådan inriktning. Enligt 8 § förordningen (2020:833) om skolenhetsregister ska registret innehålla vissa angivna uppgifter om skolenheter, bl.a. vissa uppgifter om huvudmannen och uppgift om inriktning för fristående skolenheter. Skolinspektionen ska enligt 12 § till Skolverket lämna bl.a. uppgifter om förändringar av uppgifter om skolenheter med enskild huvudman. När Skolinspektionen således lämnar uppgifter om att en enskild huvudman har anmält till inspektionen att huvudmannen avser att bedriva en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning respektive inte längre avser att bedriva en verksamhet med sådan inriktning till Skolverket, så för Skolverket in dessa uppgifter i skolenhetsregistret. Enligt 7 § får uppgifterna i skolenhetsregistret användas av myndigheter och enskilda. Något behov av att föra ytterligare ett register avseende sådana uppgifter anser regeringen inte finnas.

12 Konsekvenser

Förslagen om definitioner av undervisning, utbildning och konfessionellt inslag berör direkt eller indirekt samtliga huvudmän som bedriver verksamhet inom skolväsendet, såväl offentliga som enskilda. Övriga förslag berör främst enskilda huvudmän och enskilda som avser att ansöka om att bli godkända som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet. Förslagen påverkar även barn och elever samt deras vårdnadshavare. När det gäller myndigheter påverkas framför allt Statens skolinspektion och kommuner som tillståndsgivande myndigheter som även genomför tillsyn.

12.1 Hur många barn och elever kommer att beröras av förslagen?

Läsåret 2018/19 fanns 9 808 förskoleenheter varav 2 757 bedrevs av enskilda huvudmän. Av 517 670 barn i förskolan var 105 153 inskrivna i förskolor med enskild huvudman. Samma läsår fanns det 4 262 fritidshem, varav 689 med enskild huvudman. Av de sammanlagt 489 971 eleverna var 60 712 inskrivna i ett fritidshem med enskild huvudman. Uppgift om antalet barn och elever inskrivna i fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning saknas.

I grundskolan fanns det läsåret 2018/19 4 834 skolenheter, varav 822 med enskild huvudman. Av 1 068 274 elever i grundskolan gick 162 330 elever i en skola med enskild huvudman varav 9 447 elever gick i en grundskola med enskild huvudman med känd konfessionell inriktning. I grundsärskolan fanns det samma läsår 555 skolenheter varav 35 med en-

Prop. 2021/22:157 skild huvudman. Av de 11 140 elever som gick i grundsärskolan gick 611 i en skola med enskild huvudman. I gymnasieskolan fanns det läsåret 2018/19 totalt 1 307 skolenheter varav 434 med enskild huvudman. Av de 352 286 eleverna i gymnasieskolan gick 97 202 på en skola med enskild huvudman av vilka 864 elever gick i en fristående skola med känd konfessionell inriktning. Samma läsår fanns det 240 skolenheter i gymnasiesärskolan varav 32 med enskild huvudman. Av de sammanlagt 6 172 eleverna i gymnasiesärskolan gick 553 i skolor med enskild huvudman.

12.2 Konsekvenser för staten

Förslagen innebär att Skolinspektionen kommer att få ett tydligare och förstärkt regelverk att förhålla sig till vid sin prövning av ansökningar från enskilda om huvudmannaskap för skola och fritidshem och vid sin tillsyn samt att myndigheten kommer att få tillgång till fler uppgifter som underlag för sitt arbete (se avsnitt 6.3, 7.2, 7.3 och 8). Förslagen bedöms stärka arbetet mot oseriösa aktörer inom välfärden.

Förslagen bedöms kunna underlätta Skolinspektionens arbete med godkännandeprovningar och tillsyn. Även om myndigheten inledningsvis får lägga tid på att implementera de nya bestämmelserna i sitt arbete förenklar de nya bestämmelserna samtidigt till viss del myndighetens arbete. Totalt sett bedöms förslagen därför inte medföra utökade kostnader för myndigheten.

Huruvida de nya bestämmelserna kommer att leda till fler överprövningar av beslut i förvaltningsdomstol är svårt att överblicka, men det kan inte uteslutas. Den tillkommande arbetsbördan bedöms dock vara så pass begränsad att den inte har någon nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och därmed inte medför behov av ökad finansiering.

12.3 Konsekvenser för kommunala huvudmän

Kostnader

Genom förslagen kommer kommunerna, på motsvarande sätt som Skolinspektionen, att få ett tydligare och förstärkt regelverk att förhålla sig till såväl i ägar- och ledningsprovningen vid prövningen av ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudmän för förskola och fritidshem, som vid tillsynen. Kommunerna kommer att få tillgång till fler uppgifter som underlag för sitt arbete. Även om kommunerna, i likhet med Skolinspektionen, inledningsvis kommer att få lägga tid på att implementera de nya bestämmelserna förenklar de nya bestämmelserna samtidigt till viss del kommunernas arbete. Förslagen i denna del bedöms inte medföra utökade kostnader för kommunerna.

Ändringen av befintliga definitioner i skollagen och den nya definitionen av konfessionella inslag påverkar verksamheter med kommunal huvudman, exempelvis bedömningarna av skolavslutningar och andra högtider (avsnitt 8). Detta tydliggörande förenklar för offentliga huvudmän genom att de får möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärk-

samma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, givet att konfessionella inslag inte ingår. Prop. 2021/22:157

Sammantaget bedöms kostnadskonsekvenserna vara begränsade men en viss ökad hantering av de förändringar och skärpningar som görs i fråga om definitioner, ägar- och ledningsprövning samt tillsyn ökar kostnaderna för kommunala huvudmän. Medel har avsatts i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) för kommunernas ökade hantering i egenskap av godkännande- och tillsynsmyndigheter för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Från och med 2023 anslås 7 miljoner kronor och därefter anslås 14 miljoner kronor permanent.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, RF, framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har orsakat den.

I avsnitt 7.2 föreslås att den ägar- och ledningsprövning som kommunerna ska genomföra vid prövningen av ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudmän för förskola och fritidshem ska utvidgas, dels genom att en prövning utifrån vissa demokrativillkor införs som ett nytt moment i lämplighetsprövningen, dels genom att denna prövning, om sökanden är en juridisk person, ska avse inte bara dess företrädare utan även den juridiska personen som sådan. Vidare föreslås i avsnitt 7.4 kommunerna få utökade tillsynsuppgifter. Förslagen om den utökade ägar- och ledningsprövningen och förslagen i avsnitt 6.3 om huvudmännens informationsskyldighet gentemot vårdnadshavare samt förslaget i avsnitt 7.5 om huvudmännens anmälningsskyldighet gentemot tillsynsmyndigheterna innebär att kommunerna kommer att få tillgång till fler uppgifter som underlag för sitt tillsynsarbete. Den utökade prövningen och de tillkommande tillsynsuppgifterna bedöms utgöra marginella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Kommunerna genomför redan i dag ägar- och ledningsprövning och utövar tillsyn. Förslagen ger utökad befogenhet som möjliggör en mer ändamålsenlig tillståndsprövning och tillsyn. Förslaget bedöms vara det mest effektiva sättet att uppnå syftet med ägar- och ledningsprövningen och tillsynen. Det bedöms inte finnas ett mindre ingripande sätt att uppnå detta syfte. Regleringen kan därför inte anses gå utöver vad som är nödvändigt.

Övriga förslag bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte påverka kommunernas kostnader och det finns därför inget behov av statliga resurstillskott.

12.4 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Under 2019 var totalt 107 772 barn inskrivna i 2 809 fristående förskoleenheter. Hösten 2019 gick 63 407 elever i fristående fritidshem, 167 372 elever gick i 823 fristående grundskoleenheter och 100 954 elever gick i 438 fristående gymnasieskoleenheter. Totalt fanns det 2019 ca 740 enskilda huvudmän för skolor och fritidshem (det finns ingen tillgänglig uppgift om antalet enskilda huvudmän för förskolor).

Förslagen om ändringar i befintliga definitioner i skollagen, nya definitioner av konfessionella inslag och konfessionell inriktning, informations- och anmälningsskyldighet för enskilda huvudmän, skärpt ägar- och ledningsprövning och utökad tillsyn har konsekvenser för utbildningsverksamheter med enskilda huvudmän.

Enskilda huvudmän som bedriver skollagsreglerad verksamhet med konfessionell inriktning kommer att bli skyldiga att anmäla detta till tillsynsmyndigheten samt anpassa sin verksamhet till 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. Anmälan till tillsynsmyndigheten innebär ett visst administrativt merarbete för dessa huvudmän, men behöver bara göras en gång. Den information om konfessionella inslag som behöver lämnas till vårdnadshavare och elever bör kunna lämnas inom ramen för befintliga rutiner för informationslämnande, exempelvis genom mejl eller informationsblad som sänds hem till vårdnadshavarna eller eleverna. Huvudmän måste också tänka igenom hur de bedriver sin verksamhet och säkerställa att konfessionella inslag avgränsas i förhållande till andra aktiviteter inom utbildningen m.m. Detta får anses ingå i ett normalt utvecklingsarbete inom en verksamhet.

Även de som första gången ansöker om att bli godkända som huvudmän ska i sin ansökan ange om de avser att bedriva den sökta verksamheten med konfessionell inriktning. Denna uppgiftsskyldighet kan dock inte anses medföra något merarbete av betydelse inom ramen för ansökningsprocessen.

En utvidgad ägar- och ledningsprövning enligt förslagen bedöms inte innebära något merarbete för de enskilda huvudmännen.

Förslagen bedöms sammanfattningsvis endast leda till ett begränsat administrativt merarbete för de enskilda huvudmännen, vilket inte bör försäkra några större ekonomiska konsekvenser för dem.

Samma regler för alla ger inga konsekvenser för konkurrensen

Förslagen om ändrade definitioner av undervisning och utbildning samt en utvidgad ägar- och ledningsprövning innebär inte några negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika aktörer, eftersom förslagen innebär att samma regler ska gälla för alla enskilda huvudmän, oavsett om de har en konfessionell inriktning eller inte.

12.5 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare

Konsekvenser för barn och elever

Enligt skollagens portalparagrafer (1 kap. 5, 8 och 9 §§) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratis-

ka värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Förslagen i avsnitt 6 om definitioner av undervisning, utbildning, konfessionella inslag och konfessionell inriktning, huvudregeln om att konfessionella inslag i fristående verksamheter med konfessionell inriktning ska avgränsas i förhållande till andra aktiviteter i utbildningen och informationsskyldighet i fråga om sådana inslag för huvudmännen i förhållande till vårdnadshavare och elever, syftar till att säkerställa barns och elevers rätt till utbildning och undervisning som är saklig och allsidig och iakttagande av deras rätt till positiv och negativ religionsfrihet i såväl skolor med offentlig huvudman som i fristående skolor med konfessionell inriktning. Bestämmelserna gör att det blir tydligare för huvudmännen hur de ska agera och de skapar även bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn, vilket är positivt för barn och elever.

Syftet med förslagen om en skärpt ägar- och ledningsprövning i avsnitt 7 är att olämpliga personer inte ska bli godkända som huvudmän. Förslagen syftar därmed dels till att minska risken för att barn och elever utsätts för sådana ageranden som anges i demokrativillkoren, dels till att minska risken för att tillstånd ska behöva dras tillbaka i efterhand, så att barn och elever slipper uppbrott i sin utbildning.

Förslagen i avsnitt 8 om en skyldighet för enskilda som ansöker om huvudmannaskap och som avser att bedriva verksamhet med konfessionell inriktning att ange detta i sin ansökan och en skyldighet för befintliga huvudmän som vill fortsätta att bedriva verksamhet med konfessionell inriktning att anmäla detta till tillsynsmyndigheten syftar till att skapa bättre förutsättningar för ägar- och ledningsprövning samt tillsyn, vilket i sin tur förutsätts leda till en utbildning där barnens rättigheter iakttas.

Förslagen innebär ingen ändring när det gäller möjligheten att välja skola.

Konsekvenser för vårdnadshavare

För vårdnadshavare innebär förslaget en ökad trygghet i att verksamheten bedrivs av seriösa aktörer i enlighet med skollagens bestämmelser, att undervisningen sker på vetenskaplig grund och att det ges möjlighet för barn och elever att utöva både positiv och negativ religionsfrihet. Genom förslagen tydliggörs vårdnadshavares rätt till information rörande eventuella konfessionella inslag i alla berörda skolformer, särskilt i förskolan.

12.6 Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslagen stärker den personliga integriteten då de syftar till att det ska bli enklare för barn och elever att utöva såväl sin positiva som sin negativa religionsfrihet, i förhållande till ålder och mognad, oavsett om verksamheten har en offentlig eller enskild huvudman.

En integritetsanalys avseende den personuppgiftsbehandling som förorsakas av förslagen i denna proposition finns i avsnitt 10.

12.7 Konsekvenser för personal i förskola och skola inklusive lärare och förskollärare

För lärare och förskollärare bedöms den föreslagna definitionen av konfessionella inslag innebära en ökad tydlighet när det gäller vad som får och inte får förekomma under andra delar av utbildningen än undervisningen. Förslagen om ändrade definitioner av termerna undervisning och utbildning kommer att underlätta i verksamheten, inte minst i fristående förskolor med konfessionell inriktning. Genom införandet av demokrativillkor förtydligas att en enskild huvudman, eller företrädare för denne, inte kan agera i verksamheten i strid med demokrativillkoren eller tillåta eller uppmana personalen att agera mot barn eller elever på ett sätt som står i strid med demokrativillkoren.

12.8 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för jämställdheten

Syftet med jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män, respektive flickor och pojkar, att forma samhället och sina egna liv. Till jämställdhetspolitiken finns sex delmål knutna varav ett handlar om jämställd utbildning. Jämställd utbildning innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor gällande utbildning, studieval och personlig utveckling. Förslagen i denna remiss bör stärka jämställdheten.

I Skolinspektionens tillsyn har det framkommit brister gällande likvärdighet och jämställdhet på skolor med konfessionell inriktning, bland annat undervisning uppdelat på kön och bristfällig sexualundervisning. Förslaget om en skärpt ägar- och ledningsprövning som innefattar demokrativillkor innebär att prövningen bl.a. ska avse som det finns risk för att barn och elever diskrimineras på grund av kön. Andra förslag, bl.a. förslaget att befintliga huvudmän som bedriver verksamheter med konfessionell inriktning ska anmäla det till tillsynsmyndigheten om de vill fortsätta att göra det, förbättrar förutsättningarna för tillsyn gällande skolans jämställdhetsuppdrag.

Konsekvenser för nationella minoriteter

Förslagen om definitioner av konfessionella inslag och om konfessionell inriktning bedöms vara förenliga med Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, se avsnitt 6.2. Även övriga förslag bedöms vara förenliga med konventionen.

Konsekvenser för det segregationspolitiska målet

Målet för segregationspolitiken är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation anges fem prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildning inriktas arbetet mot skolsegregation och att sambandet mellan elevernas socio-

ekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska. Hög kvalitet och likvärdighet i skolan är viktigt för att motverka konsekvenser av skolsegregation.

Skolan har stor betydelse under barn och ungas uppväxt samt lägger grunden för goda framtidsutsikter. Alla förskolor, grundskolor och gymnasieskolor ska ha en hög och likvärdig kvalitet och elever ska ges förutsättningar att nå nationella mål och utveckla sina kunskaper. Syftet med förslagen i denna proposition är att alla barn och elever ska säkerställas en likvärdig utbildning som uppfyller kravet på saklighet och allsidighet samt värnar elevers rätt att utöva sin trosuppfattning eller att avstå från religionsutövning i förskola, skola och fritidshemmet.

Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Skolan är också en viktig del i det brottsförebyggande arbetet. Förslagen stärker det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms även på längre sikt bidra till det brottsförebyggande arbetet, eftersom en trygg skolgång och utbildning med hög kvalitet, där individens positiva och negativa religionsfrihet beaktas, bedöms leda till att fler elever kan gå ut skolan med goda kunskaper och en positiv bild av det allmänna, vilket i sin tur kan minska risken för kriminalitet och utanförskap. Dessutom är skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag i sig brottsförebyggande, bl.a. genom att det bidrar till utvecklingen av ansvarskännande individer och aktivt medborgarskap.

Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Skolan har en viktig roll för integrationen i samhället och har särskild betydelse för utrikes födda elever och elever med utländsk bakgrund. Genom skolan läggs grunden för barn och ungas framtidsutsikter och möjligheter att delta aktivt i samhället. Alla barn och elever oavsett bakgrund, ska ges möjlighet att uppnå goda kunskapsresultat och fullfölja sin skolgång. Att eleverna får ta del av undervisning av hög kvalitet som är saklig och allsidig är viktigt för de integrationspolitiska strävandena. Dessa strävanden stärks genom förslagen till ändringar i skollagen där definitionen av konfessionella inslag syftar till att utgöra en grund för säkerställandet av barns och elevers såväl positiva som negativa religionsfrihet oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Även förslaget om att införa demokrativillkor är viktigt ur ett allmänt integrationspolitiskt perspektiv.

Regeringen bedömer att förslagen stärker arbetet med att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenser som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, Europakonventionen och andra internationella åtaganden

Förslagen bedöms inte påverka Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller medföra några konsekvenser som påverkar Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

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

1 kap.**3 §** 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,*
- 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: 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: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

I *åttonde strecksatsen* införs en ny definition av konfessionell inriktning. En sådan inriktning definieras som ”inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag”. Av 7 a § framgår att en sådan inriktning bara får förekomma i en fristående skola, en fristående förskola eller ett fristående fritidshem och endast om huvudmannen har fått tillstånd att bedriva verksamheten med en sådan inriktning enligt 2 kap. 5 §. Av 7 a § framgår vidare att endast andra aktiviteter i utbildningen än undervisningen får ha en sådan inriktning, se definitionerna av ”undervisning” och ”utbildning” i tolfte och trettonde strecksatserna nedan. Ytterligare begränsningar för utbildning med konfessionell inriktning anges i 7 b och 7 c §§, se kommentaren till de paragraferna.

Termen konfessionella inslag definieras i *nionde strecksatsen*. Sådana inslag definieras som ”bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag”.

Formuleringen ”bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion” avser religionsutövande som ligger nära religionsfrihetens kärna enligt regeringsformen. Inslag som omfattas är t.ex. trosbekännelse, bön och predikan. Betydelsefullt kan också vara i vilket sammanhang en handling sker. Ett exempel på något som inte är ett konfessionellt inslag är att elever inom ramen för undervisningen i religionskunskap studerar böner eller trosbekännelser som tillhör olika religioner. Om eleverna däremot uttalar en bön eller en trosbekännelse som tillhör den egna religionen i samband med en religiös ceremoni som på uppdrag av huvudmannen leds av skolans personal eller av huvudmannen inbjudna företrädare för en trosuppfattning, är det fråga om ett konfessionellt inslag. Även sjungande av religiösa sånger eller recitation av religiösa texter kan innebära bekännande eller förkunnande beroende på ordalydelsen och omständigheterna när detta utförs. 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 som de inte innefattar eller kombineras med bekännande eller förkunnande delar.

För att det ska vara fråga om ett konfessionellt inslag krävs, förutom att det ska vara fråga om bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion, att inslaget ”initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag”. Huvudmannen kan alltså uppdra åt någon annan, t.ex. rektorn eller annan personal eller ett religiöst samfund, att genomföra de konfessionella inslagen som huvudmannen beslutat ska förekomma inom utbildningen. Om religiösa inslag initieras och genomförs av någon annan, exempelvis en rektor, en lärare eller annan personal i skolan, utan att inslaget är sanktionerat av huvudmannen faller ett sådant agerande inte inom definitionen och utgör alltså inte ett konfessionellt inslag. Ett sådant inslag är dock fortfarande inte tillåtet om det initieras av personalen eftersom ett sådant inslag inte skulle vara förenligt med t.ex. kravet i 5 § tredje stycket på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet eller med läroplanerna (jfr 11 §). Det är huvudmannen som enligt 2 kap. 8 § ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Kravet på att inslaget ska vara initierat av huvudmannen eller på dennes uppdrag för att falla under definitionen av konfessionellt inslag innebär vidare att inslag som initieras av eleverna själva faller utanför definitionen. Barns och elevers frihet att på eget initiativ ensamma eller tillsammans med andra utöva sin religion skyddas av 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen (den s.k. positiva religionsfriheten). Att i en verksamhet vidta s.k. aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567), t.ex. lägga schemat på ett sätt som möjliggör för troende judiska elever att på eget initiativ iaktta sabbat eller underlätta för troende muslimska elever att be på eget initiativ innebär inte i sig att verksamheten innehåller konfessionella inslag, eftersom huvudmannen inte initierar eller genomför inslagen

Prop. 2021/22:157 utan bara underlättar för eleverna att använda sig av sin positiva religionsfrihet.

Konfessionella inslag får bara förekomma i fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem för vilka huvudmannen har fått ett godkännande för en konfessionell inriktning och endast i andra aktiviteter i utbildningen än undervisningen (se 7 a § och 2 kap. 5 § samt kommentarerna till dessa paragrafer och definitionerna av ”undervisning” och ”utbildning” i tolfte och trettonde strecksatserna nedan). Deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt för barnen och eleverna, se 7 b § andra stycket. Ett konfessionellt inslag ska vidare som huvudregel avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen, se 7 b § tredje stycket. Huvudmannen har också en skyldighet att informera om konfessionella inslag i förhållande till vårdnadshavarna och eleverna, se 7 c §.

I *tolfte strecksatsen* ändras definitionen av undervisning. Med undervisning avses enligt gällande lydelse ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”. Definitionen ändras till ”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”.

När det gäller de mål som avses i definitionen anges i 11 § att det för varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i denna lag. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. Det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer 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.

Formuleringen ”på lektioner eller vid andra lärtillfällen” i definitionen tydliggör vad som är undervisning när termen förekommer i skollagen. I skolor och kommunal vuxenutbildning sker undervisning i stor utsträckning på lektioner (se vidare nedan). Enligt förskolans läroplan ska dock undervisning utgå från ett innehåll som är planerat eller uppstår spontant eftersom barns utveckling och lärande sker hela tiden. Det ligger i förskoleverksamhetens natur att många situationer under förskoledagen innebär möjligheter för förskollärare att utifrån en medveten pedagogisk handling med hänsyn till barnens ålder och utvecklingsnivå främja barnets lärande mot de mål som anges i läroplanen, dvs. det finns många lärtillfällen. Utifrån detta perspektiv kan samtliga situationer och aktiviteter i förskolan göras till föremål för undervisning. Exempelvis kan det förekomma sådana möjligheter vid lek, måltider, påklädning och utomhusaktiviteter. Det sagda innebär att om en förskollärare under måltiden lär eleverna hur de ska hantera bestick eller något om innehållet i den mat de äter är det fråga om undervisning. Om en förskollärare i en fristående förskola med konfessionell inriktning enligt instruktioner från huvudmannen tar initiativ till en bön, t.ex. inför en måltid, så är det visserligen fråga om en process som leds av en förskollärare, men då den inte leds mot mål som anges i föreskrifter som ansluter till skollagen är det fråga om en annan aktivitet än

undervisning som initieras av huvudmannen, dvs. ett konfessionellt inslag. Ett exempel på en situation som kan behöva hanteras inom förskolan är om ett barn berättar på förskolan att någon närstående till barnet har gått bort. Utöver ett eventuellt behov av tröst kan barnets frågor och tankar om döden mycket väl utgöra lärtillfällen för att som förskolans läroplan anger ge barnet möjlighet att utveckla förmåga att använda och förstå begrepp, se samband och upptäcka nya sätt att förstå sin omvärld. Lärande samtal om exempelvis mormors död kan rymma både vad som fysiskt händer med kroppen efter döden, hur vi minns varandra och hur olika religioner eller kulturer förklarar eller historiskt har förklarat vad som sker efter döden. Alla dessa moment utgör spontan undervisning utifrån ett lärtillfälle som förskolläraren leder mot de mål som anges i läroplanen. Skulle förskolläraren däremot också fråga om barnet skulle vilja vara med och under förskollärares ledning be för mormor skulle förskolläraren i den delen erbjuda barnet att delta i ett konfessionellt inslag. Det finns inget som hindrar att förskolläraren på en förskola med konfessionell inriktning gör både och som två åtskilda moment. En förutsättning är dock att huvudmannen har beslutat om att denna typ av konfessionella inslag kan förekomma och har informerat vårdnadshavarna om att konfessionella inslag kan förekomma spontant utifrån en situation när ett barn t.ex. är ledset eller oroligt, samt att det är frivilligt för barnen att delta i inslaget, se 7 b–d §§ och kommentarerna till de paragraferna. Om det i stället är barnet som föreslår att barnet och förskolläraren ska be en bön för mormor är det inte fråga om ett konfessionellt inslag då det sker på barnets initiativ, se kommentaren till definitionen om konfessionellt inslag ovan.

Ändringen av definitionen av undervisning medför vidare att förarbetena till den nuvarande definitionen inte heller längre är relevanta fullt ut när det gäller undervisning i skolor och kommunal vuxenutbildning. I propositionen Den nya skollagen — för kunskap, valfrihet och trygghet (2009/10:165) anges att definitionen är anpassad till såväl förskola och fritidshem som övriga skolformer. Det anges bl.a. att det i definitionen av undervisningsbegreppet ligger att lärandeprocessen sker under ledning av lärare eller förskollärare. Med detta menas enligt förarbetena inte att dessa måste vara närvarande i undervisningslokalen eller motsvarande all lektionstid. Tanken är dock att för att en aktivitet ska klassas som undervisning måste en lärare eller förskollärare ha det övergripande ansvaret för det som ska göras. Det anförs vidare i förarbetena att begreppet utbildning avser utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer enligt förarbetena 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 (prop. 2009/10 s. 633). Ändringarna av definitionen påverkar den skiljelinje som i de nuvarande förarbetsuttalandena dras upp mellan lektionstid och det som i förarbetena benämns som externa aktiviteter. Ändringen tydliggör att även i skolor och kommunal vuxenutbildning kan undervisning ske utanför formella lektioner. Huruvida t.ex. studiebesök och måltider faller under definitionen av undervisning respektive utbildning måste avgöras i det enskilda fallet. Om exempelvis en lärare i samhällskunskap inom ramen för undervisningen om demokrati anordnar ett

studiebesök i riksdagen så kommer det att anses vara undervisning enligt den föreslagna lydelsen av definitionen ("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"). Ett studiebesök kommer med den nya definitionen således att falla under begreppet undervisning om det leds av lärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till skollagen. Däremot kommer liksom hittills t.ex. måltider och raster i normalfallet att falla utanför begreppet undervisning och därmed utgöra andra aktiviteter inom utbildningen, då det i dessa fall i regel inte är fråga om processer som 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. Ett exempel på när en måltid i stället faller in under begreppet undervisning är när en måltid tillagas och intas som ett led i undervisningen inom hem- och konsumentkunskap.

I den *trettonde strecksatsen* ändras definitionen av utbildning. Med utbildning avses enligt gällande lydelse "den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål". Definitionen ändras till "verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter".

Med "verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag" avses för offentliga huvudmän de skolformer som huvudmannen har ansvar för enligt denna lag, t.ex. förskola eller grundskola, vid huvudmannens förskoleenheter och skolenheter (se 2 kap. 2–4 §§). Vad som avses med "verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag" när det är fråga om en enskild huvudman beror på hur omfattande dennes godkännande som huvudman är. Enligt 2 kap. 5 § femte stycket ska ett godkännande av en enskild som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. En enskild huvudmans verksamhet kan således t.ex. avse grundskola eller vissa årskurser inom en grundskola vid en viss skolenhet. En huvudman ansvarar enligt 2 kap. 8 § för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Definitionen av utbildning omfattar "undervisning och andra aktiviteter" som barn och elever deltar i inom ramen för en verksamhet som avses ovan. I utbildning ingår för det första sådan verksamhet som en huvudman ska tillhandahålla enligt skollagen. Detta är, utöver undervisning (se definitionen av det begreppet ovan), t.ex. skolmåltider. Även raster under skoldagen ingår i begreppet utbildning. Vidare omfattas aktiviteter som huvudmannen inte åläggs i författning att tillhandahålla men som huvudmannen frivilligt anordnar inom ramen för sin verksamhet, t.ex. skolresor. Även när det gäller sådana aktiviteter är huvudmannen skyldig att följa bestämmelserna i bl.a. skollagen, t.ex. 4 §, som reglerar syftet med utbildningen inom skolväsendet, bl.a. att den ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på, och 5 §, som reglerar utbildningens utformning, bl.a. att var och en som verkar inom

utbildningen aktivt ska motverka alla former av kränkande behandling. Det finns dock i 7 b § första stycket ett undantag för fristående verksamheter med konfessionell inriktning från kraven i 5 § tredje stycket på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Undantaget innebär att det i verksamhet med konfessionell inriktning får göras undantag från kravet på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet för konfessionella inslag, se 7 b § och kommentaren till den paragrafen. Detta innebär att all undervisning och all annan utbildning utom själva det konfessionella inslaget ska vila på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Begreppet utbildning omfattar inte bara aktiviteter som leds eller initieras av huvudmannen utan även elevinitierade aktiviteter på skoltid. Även mer organiserade aktiviteter som eleverna ägnar sig åt på exempelvis raster under skoldagen, t.ex. aktiviteter inom politiska eller religiösa elevorganisationer, är en del av utbildningen på motsvarande sätt som andra rastaktiviteter. Huvudmannen har ett ansvar för att inom utbildningen värna skolans värdegrund, god arbetsmiljö, trygghet, säkerhet samt en skyldighet att agera aktivt med åtgärder mot alla former av kränkande behandling. Om exempelvis elever som ingår i en religiös elevförening skulle bete sig kränkande eller diskriminerande mot andra elever utifrån uppfattningar som ytterst har sin grund i deras tro har således huvudmannen en skyldighet att agera. Verksamhet utanför skoltid som anordnas av eleverna på eget initiativ utgör inte utbildning enligt definitionen, t.ex. om en grupp elever träffas på skolgården och spelar fotboll efter skoldagens slut. Utbildning avser vidare endast sådan verksamhet hos en huvudman där barn och elever deltar i undervisning och andra aktiviteter. Annan verksamhet som en huvudman bedriver enligt skollagen och andra författningar, t.ex. de uppgifter som enligt skollagen åvilar en kommun i egenskap av hemkommun eller arbetsgivare, omfattas inte av definitionen av utbildning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

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

I paragrafen regleras bl.a. att undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell.

Andra stycket första meningen, som enligt gällande lydelse reglerar att utbildningen i övrigt får ha en konfessionell inriktning, flyttas till en ny paragraf, 7 a §, och kompletteras där med ytterligare villkor för att utbildningen ska få ha en konfessionell inriktning, se kommentaren till den paragrafen.

Paragrafens andra stycke andra meningen, som enligt gällande lydelse reglerar att deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt, flyttas till en ny paragraf, 7 b § andra stycket första meningen.

De begrepp som används i det kvarvarande första stycket, som nu bildar hela paragrafen, definieras i 3 §.

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 §§.*

Prop. 2021/22:157 Paragrafen, som är ny, innehåller en reglering om förutsättningarna för att fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem ska få ha en konfessionell inriktning. Termerna fristående skola, fristående förskola och fristående fritidshem definieras i 3 §.

Av paragrafen framgår att fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning i de fall där huvudmannen för utbildningen har fått ett godkännande för en sådan inriktning enligt 2 kap. 5 §. Den konfessionella inriktningen får dock bara omfatta andra aktiviteter i utbildningen än undervisning. Det finns ytterligare begränsningar i 7 b och 7 c §§, se kommentaren till de paragraferna. Om huvudmannen inte har fått ett godkännande för konfessionell inriktning får huvudmannen inte bedriva utbildningen med en sådan inriktning.

Definitioner av begreppen konfessionell inriktning, utbildning och undervisning finns i 3 §, se kommentaren till den bestämmelsen.

För de huvudmän som vid lagens ikraftträdande, den 2 januari 2023, har fått ett godkännande i enlighet med äldre bestämmelser finns särskilda övergångsbestämmelser, se kommentaren till dem.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

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.

Paragrafen, som är ny, innehåller reglering om konfessionella inslag.

I första stycket tydliggörs att i en utbildning med konfessionell inriktning får undantag från kraven i 5 § tredje stycket på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet enbart göras för konfessionella inslag. Detta innebär att all undervisning och all annan utbildning utom själva det konfessionella inslaget ska vila på vetenskap och beprövad erfarenhet, se definitioner av konfessionella inslag, undervisning och utbildning i 3 §. Att undantag bara görs från 5 § tredje stycket innebär vidare att alla övriga bestämmelser i skollagen gäller för verksamhet med konfessionell inriktning, exempelvis bestämmelserna i 4 § och 5 § första och andra styckena om syftet med utbildningen inom skolväsendet och om utbildningens utformning samt 6 kap. om åtgärder mot kränkande behandling.

I andra stycket första meningen finns en bestämmelse som till sitt innehåll tidigare fanns i 7 § andra stycket andra meningen. Den fastslår att inom en verksamhet med konfessionell inriktning ska deltagandet i konfessionella inslag alltid vara frivilligt. Definitioner av begreppen konfessionell inriktning och konfessionella inslag finns i 3 §, se kommentaren till den paragrafen.

Av bestämmelsen i andra stycket andra meningen framgår att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn eller elever är

införstådda med att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. Huvudmannen ansvarar alltså för att information om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt lämnas till barn, elever och vårdnadshavare. Krav på skriftlig information om konfessionella inslag till vårdnadshavare och elever finns i 7 c §, se kommentaren till den paragrafen. Bestämmelsen i förevarande paragraf går längre då huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. Det kan t.ex. innebära att muntliga förtydliganden kan behöva göras inför enskilda konfessionella moment, så att det inte i den praktiska situationen framstår som att det inte finns någon valfrihet. Vid tillämpning av denna bestämmelse, och alla andra bestämmelser som rör utbildning och annan verksamhet enligt denna lag som rör barn ska även 10 § beaktas. Enligt den bestämmelsen ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Med barn avses varje människa under 18 år, se vidare redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 5.1.2 och 5.2.1.

Av *tredje stycket första meningen* framgår att ett konfessionellt inslag ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen. Ett exempel är att en bön inte ska ingå som ett moment i en morgonsamling där information om dagens aktiviteter ska lämnas. Huvudmannen kan i stället skilja mellan en morgonstund med ett konfessionellt inslag, t.ex. bön, som det är frivilligt att delta i, och en därefter följande morgonsamling utan konfessionella inslag som syftar till att lämna information om dagens verksamhet. Ett annat exempel är att en bön inför en vanlig måltid kan avgränsas från måltiden. Detta kan ske genom att t.ex. de som vill delta i bönen, eller som bara vill sitta med vid matbordet under bönen utan att aktivt delta i bönen, kan erbjudas att slå sig ned vid matbordet först. När bordsbönen är klar kan de barn som inte ville vara med under bönen erbjudas att sätta sig vid bordet.

Ett undantag från första meningen finns i *tredje stycket andra meningen* där det anges att 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. Som exempel kan nämnas en religiös måltid som innehåller konfessionella inslag som enligt traditionen ska utföras vid olika tillfällen under måltiden. I ett sådant fall kan inte det konfessionella inslaget avgränsas från måltiden i övrigt utan att måltiden förlorar sin karaktär. I sådana fall är det tillåtet att låta konfessionella inslag ingå i måltiden.

Av *tredje stycket tredje meningen* framgår att 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 annan likvärdig aktivitet som inte innehåller konfessionella inslag. 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. Att huvudmannen ska lämna skriftlig information i förväg till vårdnadshavare och elever om dels vilka konfessionella inslag som kan förekomma och när de kan förekomma, dels vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där sådana inslag ingår samt att huvudmannen i sådan

Prop. 2021/22:157 skriftlig information också ska påminna om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt framgår av 7 d §, se kommentaren till den paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

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 om. 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.

Paragrafen är ny och reglerar i vilken omfattning konfessionella inslag får förekomma i en fristående förskola, en fristående skola eller ett fristående fritidshem med konfessionell inriktning. Termerna fristående skola, fristående förskola och fristående fritidshem definieras i 3 §, se även kommentaren till 7 §.

I *första stycket* finns en bestämmelse om konfessionella inslag i fristående förskolor med konfessionell inriktning. För dessa verksamheter gäller, utöver att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt (se 7 b § andra stycket första meningen och kommentaren till den paragrafen), att konfessionella inslag endast får förekomma i begränsad omfattning och vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om. Med ”begränsad omfattning” avses en mindre del av tiden under barnens dagliga vistelse i verksamheten. Kunskapsmål och timplan finns inte på samma sätt i förskolan som i övriga skolformer men i förskolans läroplan anges att varje barn ska ges förutsättningar att utveckla vissa olika förmågor. Verkställighetsföreskrifter som tydliggör bestämmelsens innehåll kan komma att meddelas enligt 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen. När det gäller kravet på att information ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna är det viktigt att informationen är tydlig. Huvudmannen måste vidta rimliga åtgärder för att vara säker på att informationen når mottagarna. Informationen kan exempelvis lämnas i en broschyr eller per e-post direkt till vårdnadshavarna. Om informationen sänds via e-post och några mottagare inte använder e-post har huvudmannen en skyldighet att informera skriftligen på annat sätt, t.ex. genom brev. Om ändringar i rutinerna avseende de konfessionella inslagen görs krävs det att information lämnas på nytt.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om när konfessionella inslag får förekomma i fristående skolor och fristående fritidshem. I sådana verksamheter får konfessionella inslag endast förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat om. När det gäller kravet på skriftlighet, se ovan. När det gäller lågstadiet i grundskolan och grundsärskolan räcker det att informationen lämnas till vårdnadshavarna. När det gäller elever i mellan- och högstadiet i grundskolan och grundsärskolan ska information lämnas, förutom till barnets vårdnadshavare, även till eleven. Detsamma gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Bestämmelser om innehållet i den information som ska lämnas enligt första och andra stycket finns i 7 d §, se kommentaren till den bestämmelsen.

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.

Paragrafen är ny och reglerar vad den information som ska lämnas till vårdnadshavare och elever enligt 7 c § ska innehålla.

Av första punkten framgår att informationen ska innehålla vilka konfessionella inslag som kan förekomma och när de kan förekomma. Informationen kan exempelvis handla om att det regelbundet förekommer inslag i form av andakt, predikan, trosbekännelse, bönestunder eller böner under en morgonstund före morgonsamlingen eller inför måltider, se bestämmelsen i 7 b § tredje stycket första meningen om att konfessionella inslag som huvudregel ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen och kommentaren till den paragrafen. Om sådana aktiviteter som avses i 7 b § tredje stycket andra meningen planeras, dvs. sådana aktiviteter där det inte går att exkludera konfessionella inslag i aktiviteten utan att syftet med aktiviteten går förlorat, ska information lämnas också om sådana aktiviteter. Det bör också anges om det kan förekomma konfessionella inslag när något oförutsett inträffar. Det sistnämnda kan t.ex. handla om att personalen kan organisera en bön vid oförutsedda händelser såsom en olyckshändelse eller vid andra tillfällen när ett barn eller en elev är ledset eller oroligt, t.ex. om en anhörig har gått bort.

Av andra punkten framgår att information ska lämnas om vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där sådana inslag ingår enligt 7 b § tredje stycket, se första punkten och kommentaren till 7 b § tredje stycket. Det finns ingenting som hindrar att huvudmannen ber vårdnadshavarna och eleverna att ge besked i förväg om barnet eller eleven avser att delta i det arrangemang som innehåller konfessionella inslag så att huvudmannen kan anpassa sina åtgärder efter önskemålen.

I tredje punkten föreskrivs att det i informationen ska ingå en påminnelse om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt enligt 7 b § andra stycket första meningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

2 kap.

5 § 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 § *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 förskolenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att en enskild ska bli godkänd som huvudman för i paragrafen angivna skolformer.

Tredje stycket i paragrafen ändras. I gällande lydelse av förevarande paragrafs tredje stycke finns en andra mening där det anges att det i fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § 1–4 bedöms lämpliga. I stället anges att det krävs att samtliga som anges i 5 a § *andra stycket* bedöms lämpliga. I ett nytt *andra stycke* i 5 a § tydliggörs att lämplighetsprövningen enligt förevarande stycke i fråga om sökande som är juridiska personer ska avse såväl den juridiska personen som de företrädare för den juridiska personen som anges i 5 a § *första stycket*, se kommentaren till den paragrafen.

Vidare ändras paragrafens *femte stycke* genom att det läggs till att ett godkännande i förekommande fall även ska avse att en fristående förskolenhet eller fristående skolenhet får ha en konfessionell inriktning. I förevarande paragrafs *andra stycke* 1 är ett av kraven för att bli godkänd som huvudman att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. För alla fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem gäller enligt 7 § att undervisningen ska vara icke-konfessionell. Därutöver finns det särskilda föreskrifter för fristående förskolor och fristående skolor med konfessionell inriktning i 1 kap. 7 a–7 d §§. I förevarande kapitel 5 c § föreskrivs att en enskild som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman för en utbildning i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning, men att sökanden inte behöver ange vilken konfessionell inriktning, se kommentaren till den paragrafen.

För de huvudmän som vid lagens ikraftträdande, den 2 januari 2023, redan har fått ett godkännande i enlighet med äldre bestämmelser finns särskilda övergångsbestämmelser, se kommentaren till dem.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 8.

5 a § 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.

I paragrafen anges den krets av personer som prövningen av kraven i 5 § ska omfatta när sökanden är en juridisk person.

I den tidigare lydelsen av paragrafens första stycke gjordes, i fråga om prövningen av en juridisk person, en hänvisning till 5 § andra stycket 1 och tredje stycket. I paragrafens *första stycke* tas nu hänvisningen till tredje stycket bort och flyttas till paragrafens *andra stycke*.

Den nuvarande prövningen enligt 5 § tredje stycket omfattar endast fysiska företrädare för en juridisk person. I förevarande paragrafs andra stycke görs ett tillägg som innebär att inte bara företrädare för den juridiska personen ska omfattas av prövningen utan också den juridiska personen själv. Den juridiska personen kan bedömas vara olämplig t.ex. om det finns tecken på bulvanförhållanden, där de företrädare som anges i första stycket inte är de som utövar det verkliga inflytandet i verksamheten, eller om det vid en prövning mot de s.k. demokrativillkoren enligt 5 b § kan konstateras att den juridiska personen på skolföretagets webbplats publicerar sådant som står i strid med skolans värdegrund enligt 1 kap. 4 och 5 §§, se kommentaren till 5 b § nedan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

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.

Bestämmelsen i den nuvarande 5 b § betecknas 6 b §. Innehållet i 5 b § är således nytt.

Paragrafen innehåller ett förtydligande av vad som gäller avseende den lämplighetsprövning som ska göras enligt 5 § tredje stycket. Bestämmelsen innebär att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 5 § tredje stycket om det finns en risk för att barn eller elever i sökandens verksamhet kommer att utsättas för vissa i punkterna 1–3 specifikt angivna företeelser. I 5 § tredje stycket anges att om sökanden är en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Av 5 a § andra stycket framgår att prövningen ska avse 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 samt den juridiska personen. Prövningen enligt förevarande paragraf ska avse om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för vissa i punkterna 1–3 specifikt angivna företeelser. Då samtliga ovan nämnda

Prop. 2021/22:157 personer anses ha ett inflytande på utbildningen ska, om sökanden är en juridisk person, samtliga dessa personer omfattas av prövningen.

Uttrycket risk avser en konkret risk, alltså inte en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för att barn eller elever kommer att utsättas för de företeelser som anges i punkterna 1–3. Konkreta omständigheter måste alltså finnas som talar för en risk som inte är ringa. Prövningen ska begränsas till uppgifter av viss dignitet och som kan härledas med säkerhet. Detta är särskilt viktigt om uppgifterna härrör från sociala medier såsom webbplatser och bloggar. En sådan risk kan t.ex. finnas om en fysisk eller juridisk person som ansöker om godkännande eller, om sökanden är en juridisk person, dess företrädare, i sociala medier har gett uttryck för så starka positiva åsikter om våldsanvändning, diskriminering, motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket att det bedöms finnas en risk för att sökanden i den kommande verksamheten rekryterar personal med samma åsikter, vilket kan leda till att barn eller elever kommer att utsättas för sådana ageranden i verksamheten som anges i lagtextens punktsatser. En annan risk som kan bedömas finnas är att någon av de personer som omfattas av prövningen personligen kan komma att verka i utbildningen och utsätta barnen för sådana ageranden.

Andra underlag för prövningen kan vara uppgifter som finns i ansökan om godkännande eller i utdrag ur belastningsregistret. Ytterligare exempel är vad som framgår i bolagsordningar, årsredovisningar, verksamhetsberättelser, stiftelseurkunder och stiftelsestadgar. Myndigheten kan också ha kännedom om hur den enskilde agerat som huvudman i andra verksamheter.

I paragrafens *första punkt* anges risk för att barn eller elever kommer att utsättas för våld, tvång eller hot. Med våld avses i bestämmelsen ett fysiskt angrepp i form av kraftutveckling riktad mot en person. Tvång innebär att någon tvingar en person att göra, tåla eller underlåta något. Med hot avses försök att framkalla fruktan hos en person genom ord eller handling. Hotet kan avse en brottslig gärning, såsom att ett barn eller en elev ska misshandlas eller utsättas för förtal, men kan även avse något som inte är brottsligt, t.ex. hot att personen ska uteslutas från en gemenskap.

I *andra punkten* anges risk för att barn eller elever kommer att utsättas för diskriminering eller kränkande behandling. Med diskriminering avses agerande i strid med diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som grundar sig på kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, inom vissa angivna samhällsområden, t.ex. utbildning eller arbetsliv. I lagen definieras även olika former av diskriminering. Exempelvis utgör trakasserier diskriminering och definieras i diskrimineringslagen som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna (jfr 1 kap. 4 § 4 diskrimineringslagen). Vad som är diskriminerande ska också tolkas mot bakgrund av att det i läroplanerna anges att skolans verksamhet ska vila på demokratisk grund och att skolorna ska gynna människors lika värde och motverka könsmönster som begränsar elevernas lärande, val och utveckling. Utrymmet för s.k. särorganisering (organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer t.ex. flickor eller personer med viss etnicitet) är därför tämligen begränsat inom skolans område. Det kan i vissa fall vara godtagbart att bedriva undervis-

ningen könsuppdelat, exempelvis i vissa moment av ett ämne, så länge undervisningen är likvärdig. Det är dock inte acceptabelt att regelmässigt och över tid planera och genomföra könsuppdelad undervisning.

Med kränkande behandling avses kränkande behandling enligt 6 kap. denna lag. Kränkande behandling definieras i 6 kap. 3 § som ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet. Huvudmannen eller dennes personal får inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling (6 kap. 9 §). Den kränkande behandlingen behöver således inte ha samband med någon diskrimineringsgrund. Mobbning och liknande beteenden som kan utgöras t.ex. av tillmälen om övervikt eller hårfärg är kränkande behandling. Kränkande behandling kan även anses förekomma utan att den som kränker anger någon specifik egenskap hos det barn eller den elev som utsätts för kränkningen. Även psykiska kränkningar, t.ex. utfrysning, omfattas av uttrycket kränkande behandling (prop. 2009/10:165 s. 693). Denna punkt avser bl.a. att träffa situationer där det kommer fram uppgifter som visar att någon i den krets som ska prövas, i annan verksamhet t.ex. i tidigare verksamhet inom skolväsendet, har utövat kränkande behandling mot barn eller elever, t.ex. genom tillmälen.

I *tredje punkten* behandlas situationen när det finns en risk för att barn eller elever i verksamheten kommer att utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Av 1 kap. 1 § RF framgår att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den offentliga makten utövas under lagarna. Med ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter avses t.ex. att argumentera mot opinionsfriheter, mot rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet och att uppmuntra till våld mot dem som vill utnyttja fri- och rättigheter. Ett exempel på motarbetande av det demokratiska styrelseskicket är att uppmuntra till utövande av terrorism. Med terrorism avses sådana ageranden som omfattas av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Även den som uppmunar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket och bör inte anses som en lämplig huvudman. Också ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga kan anses innebära ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Ett sådant exempel kan vara att uppmunna till att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 7.4

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.*

Bestämmelsen i den nuvarande 5 c § betecknas 5 d §. Innehållet i 5 c § är således nytt.

I paragrafen stadgas en skyldighet för en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet att i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. En definition av begreppet konfessionell inriktning finns i 1 kap. 3 §. Sökan-

Prop. 2021/22:157 den behöver dock inte ange vilken konfessionell inriktning verksamheten avses ha.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

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

Paragrafen byter beteckning till 5 e §. Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela vissa föreskrifter.

Med den nuvarande paragrafnumreringen i 2 kap. får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 c §. I *andra punkten* i förevarande paragraf hänvisas nu i stället till 5 d §. Detta är en följd av att vissa paragrafer i 2 kap. numreras om (nuvarande 5 c och 5d §§ betecknas 5 d och 5 e §§ och nuvarande 5 b § betecknas 6 b §).

26 kap.

3 § 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 6 b §§.

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

Paragrafen reglerar Skolinspektionens tillsynsområde.

Till följd av att nuvarande 2 kap. 5 b § byter beteckning till 2 kap. 6 b § ändras hänvisningen i *första stycket femte punkten* i enlighet därmed.

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 förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och
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.

Paragrafen reglerar kommunernas tillsynsområde.

Till följd av att nuvarande 2 kap. 5 b § byter beteckning till 2 kap. 6 b § ändras hänvisningen i *första stycket tredje punkten* i enlighet därmed.

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 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.

Paragrafen reglerar i vilka situationer ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas när den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande.

Enligt gällande lydelse av *första stycket* får ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §. I 2 kap. 5 § andra stycket uppställs tre krav för godkännande av enskilda som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Dessa tre krav är att 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. I förevarande paragrafs första stycke utvidgas nu hänvisningen till 2 kap. 5 § så att hänvisningen, utöver andra stycket 1 och 2 och tredje stycket även avser andra stycket 3, som gäller att huvudmannen i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Genom förändringen införs en möjlighet för Skolinspektionen och ansvarig kommun att återkalla ett godkännande även i de fall det framkommer att huvudmannen inte längre uppfyller kraven i den tillagda bestämmelsen. Det innebär att tillsynsmyndigheten även efter att en huvudman har fått ett tillstånd kan göra en helhetsbedömning av huvudmannens lämplighet.

När det gäller hänvisningen i förevarande paragrafs första stycke till 2 kap. 5 § andra och tredje styckena ska uppmärksammas att det i 2 kap. 5 a § regleras vilka personer prövningen av en juridisk person enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och tredje stycket ska avse samt att det i 2 kap. 5 b § ställs upp ytterligare villkor för att en sökande ska anses vara lämplig enligt 2 kap. 5 § tredje stycket. Vid prövningen enligt såväl 2 kap. 5 § som förevarande paragrafs första stycke av om en person uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra och tredje styckena ska således även bestämmelserna i 2 kap. 5 a och 5 b §§ beaktas.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Enligt bestämmelsen i *punkt 1* ska lagen träda i kraft den 2 januari 2023.

I *punkt 2* införs övergångsbestämmelser. Den *första meningen* innebär att en enskild som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola enligt 2 kap. 5 § i dess äldre lydelse får ha en konfessionell inriktning under förutsättning att huvudmannen senast den 1 juli 2023 anmäler till tillsynsmyndigheten att verksamheten ska ha en sådan inriktning. För dessa huvudmän kommer bestämmelsen i 1 kap. 7 a § om att huvudmän för fristående skolor, fristående förskolor eller fristående fritidshem får ha en konfessionell inriktning endast om huvudmannen har fått ett godkännande för en sådan inriktning således inte att gälla under förutsättning att en anmälan om konfessionellt inslag har gjorts senast vid ovan angiven tidpunkt. Av *andra meningen* framgår att anmälan endast behöver avse att verksamheten ska ha konfessionell inriktning, inte vilken konfessionell inriktning det är fråga om.

Av *tredje meningen* följer att från och med att en anmälan om att en verksamhet ska ha konfessionell inriktning har inkommit till tillsynsmyndigheten ska samtliga bestämmelser i 1 kap. som rör verksamheter med konfessionell inriktning utom 7 a § tillämpas på verksamheten, dvs. 7 §, 7 § andra stycket första meningen i dess äldre lydelse och 7 b–7 d §§ ska tillämpas på verksamheten. I 22 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om hur ankomstdagen för handlingar bestäms.

Av *första meningen* framgår även att bestämmelsen i 2 kap. 5 § femte stycket, dvs. att ett godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet ska avse inte bara viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet utan dessutom, i förekommande fall, att enheten har en konfessionell inriktning, inte ska gälla godkännande av de huvudmän som vid lagens ikraftträdande redan har fått ett godkännande.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Sammanfattning av betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)

Prop. 2021/22:157
Bilaga 1

Uppdraget

Utredaren har haft i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet (dir. 2018:15). Utifrån denna analys ska utredaren undersöka behovet av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen. Utredarens uppdrag har varit att bl.a.

- analysera vad som kan anses följa av Europakonventionen, andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och regeringsformen, i relation till konfessionella inslag i skola, förskola och fritidshem, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild,
- analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer, t.ex. förskola, grundskola och gymnasieskola, bl.a. ur ett barnrättsperspektiv,
- föreslå dels ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning,
- kartlägga hur fristående skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning följer regelverket,
- undersöka om det finns behov av att ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola och fritidshem med konfessionell inriktning, utöver de förslag som lagts av Ägarprövningsutredningen och Valfärdsutredningen,
- undersöka om det finns behov av att ändra skollagen för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag, oavsett huvudman och inriktning, vid firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider. Om vi bedömer att så är fallet ska vi även analysera hur ett förslag till sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund, och
- lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 31 december 2018.

Genom tilläggsdirektiv beslutade den 20 juni 2018 förlängdes dock utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 31 maj 2019 (dir. 2018:59). Genom ett andra tilläggsdirektiv den 29 maj 2019 (dir. 2019:25) beslutade regeringen att dels utvidga uppdraget, dels förlänga utredningstiden så att uppdraget i stället ska redovisas senast den 19 december 2019. Enligt tilläggsdirektiven ska utredaren nu även

- lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas, och
- analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser dessa författningsändringar kan få bl.a. i förhållande till grundlag, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning.

Kartläggning och analys

Olika perspektiv på konfessionella inslag i skolväsendet

Utredningen har analyserat för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer och utifrån olika perspektiv, bl.a. ett barnrättsperspektiv. Utredningen kan konstatera att inställningen till fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning ofta är en i grunden ideologisk och i någon mån subjektiv fråga. Det har mot denna bakgrund varit svårt att rent objektivt fastställa för- och nackdelar med konfessionella inslag i skolväsendet.

Utredningen har tagit sig an detta deluppdrag genom att träffa olika företrädare och intressenter på området. Särskilt viktigt har varit att få fram barns och elevers egna röster och perspektiv. Detta har bl.a. skett genom skolbesök. Utredningen har också träffat ett stort antal olika organisationer och myndigheter i en referensgrupp.

Utredningens analys har koncentrerats på fyra perspektiv:

- barns positiva religionsfrihet, dvs. rätt att utöva religion,
- vårdnadshavares rättigheter,
- barns negativa religionsfrihet, dvs. rätt att avstå från religion, och
- det allmännas perspektiv, inklusive frågor om värdegrund, integration, segregation och tillsyn.

Kartläggning

Utredningen har gjort en kartläggning av hur gällande regelverk följs avseende konfessionella inslag i skolväsendet. Utredningen har också sammanställt befintlig statistik om skolor med konfessionell inriktning.

Statistik

Lsåret 2018/19 gick drygt 9 400 elever i en grundskola med konfessionell inriktning. Det motsvarar knappt en procent av grundskolans elever. Grundskolor med konfessionell inriktning skiljer sig mycket åt sinsemellan. De varierar i storlek, i elevsammansättning, i andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen och när det gäller elevernas skolresultat.

Utredningen har med hjälp av Statens skolverks SALSA-modell jämfört hur skolor med konfessionell inriktning presterar, efter att hänsyn tagits till skolornas elevsammansättning. Även då syns stora variationer mellan skolorna, där vissa skolor med konfessionell inriktning har höga genomsnittliga studieresultat i relation till elevsammansättningen medan andra har lägre resultat.

Vidare har utredningen låtit undersöka hur elever i skolor med konfessionell inriktning svarat på frågor i Statens skolinspektions skolenkät, jämfört med svaren från elever på övriga skolor. I genomsnitt avviker skolor med konfessionell inriktning positivt från övriga skolor i de flesta frågor som skolenkäten undersöker, utom på frågor om elevhälsa där skolor med konfessionell inriktning avviker negativt. Faktorer som skolornas storlek eller elevsammansättning skulle dock kunna förklara en del av de skillnader som finns mellan skolor med konfessionell inriktning och övriga skolor.

Beslut från Skolinspektionen

Som en del i att kartlägga hur gällande regelverk följs avseende konfessionella inslag i skolan har utredningen gjort en genomgång av Skolinspektionens beslut.

Av besluten framgår att kritik förekommer vad gäller konfessionella inslag vid såväl skolor med konfessionell inriktning som vid skolor som inte har anmält en sådan inriktning. Den kritik som lämnats består bl.a. i att huvudmannen inte uppfyllt kravet på att undervisningen ska vara icke-konfessionell. Det finns också flera beslut som rör huruvida kravet på att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt har uppfyllts. Det förekommer även fall där undervisningen inte bedöms uppfylla kravet på allsidighet och saklighet.

Ett annat område som behandlas i besluten är skolornas användande av ämnet skolans val för profilering eller fördjupning i den religion som är skolans konfessionella inriktning. Av besluten framkommer i flera fall att huvudmän och rektorer har svårt att skilja på vad som är utbildning och undervisning och att det har förekommit otillåtna konfessionella inslag inom undervisningen i ämnet skolans val. Andra beslut visar att konfessionella inslag har förekommit inom ramen för undervisningen även i andra ämnen, t.ex. i modersmålsundervisning och biologi.

Skolbesök

Utredningen har gjort nio skolbesök, huvudsakligen i skolor som anmält en konfessionell inriktning. Vid besöken har utredningen träffat företrädare för huvudman, lärare och i de flesta fall även elever. I något fall har också representanter för huvudmannen närvarat.

I flera fall uppgav skolläring, lärare respektive förskollärare att det var svårt att dra gränsen mellan begreppen utbildning och undervisning, inte minst i förskolan där arbetssättet är integrerat. Vid något tillfälle observerade utredningen att personalen inte heller reflekterade över hur olika konfessionella urkunder används och hur urkunderna kan påverka barn och elever. Det kan t.ex. handla om högläsning eller annan användning av religiösa skrifter i undervisningssituationer, där konfessionella inslag inte får förekomma

När det gäller barns och elevers frivillighet att delta i konfessionella inslag så hanterade de besökta skolorna denna på olika sätt. Vissa ansåg att elever måste närvara vid skolans samtliga aktiviteter, dvs. även vid konfessionella inslag, och att elever t.ex. inte kan avstå från att delta i en gudstjänst utan att elevens vårdnadshavare godkänt det.

En annan iakttagelse är att det förekommer inslag i utbildningen som blandar konfessionella och icke-konfessionella inslag, vilket kan göra det svårt för en elev som önskar avstå från konfessionella inslag att faktiskt göra det. Det kan t.ex. handla om att skoldagen inleds med en morgonsamling där konfessionella inslag som bön blandas med icke-konfessionella som information om friluftsdagar, provtillfällen, hemläxor eller skolfester. En variant är att sådan mer allmän information lämnas i samband med veckosamlingar i gudstjänstlokaler med konfessionella inslag. I något fall har det beskrivits att eleverna ges möjlighet att ta del av informationen på en annan plats där det inte förekommer konfessionella inslag.

Även vid skolbesöken har det vid några tillfällen aktualiserats frågor om fördjupning i den religion som är skolans konfessionella inriktning, t.ex. extra undervisning i religionskunskap inom ramen för ämnet skolans val. En iakttagelse är att det ibland förekommer att den som undervisar i ämnet även är barnens religiösa ledare i den lokala församlingen, vilket kan kräva särskilda ställningstaganden kring hur skolan håller undervisningen fri från konfessionella inslag.

Enkät till skolor med konfessionell inriktning

Utredningen har genomfört en enkät riktad till de 72 skolor som vid tidpunkten för undersökningen var registrerade som skolor med konfessionell inriktning i Skolverkets skolenhetsregister. Enkäten syftade bl.a. till att få en mer heltäckande bild av de olika konfessionella inslag som förekommer och eventuella problem när det gäller regelefterlevnad. Totalt 50 skolor svarade på enkäten.

Enkätsvaren visar att de flesta skolor som svarade hade konfessionella inslag inom utbildningen. Vanligast förekommande var morgonsamlingar och morgonandakter, eller andra former av samlingar och andakter, inslag vid terminsavslutningar och andra högtider, bön, sång samt särskilda inslag vid måltider. Det var vanligt att konfessionella inslag förekom dagligen.

När det gäller elevernas rätt att avstå från deltagande i konfessionella inslag svarade en skola att det inte var möjligt. Övriga svarande skolor uppgav att det fanns en möjlighet att avstå. Information om möjligheten att avstå lämnades oftast skriftligt eller muntligt till vårdnadshavare vid skolstart, genom muntlig information till barn och elever vid konfessionella inslag eller vid terminsvis avstämning med vårdnadshavare.

Drygt hälften av de svarande skolorna uppgav att de erbjuder extra undervisning som en fördjupning i den konfessionella inriktningen, främst inom ämnet skolans val.

Enkät till kommunerna om fristående förskolor och vissa fristående fritidshem

Det är kommunerna som ansvarar för godkännande och tillsyn av fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till fristående skolor. För att kartlägga hur dessa verksamheter följer regelverket har utredningen genomfört en enkätundersökning riktad till Sveriges 290 kommuner. I enkäten fick kommunerna inledningsvis svara på om det inom kommunen fanns fristående verksamheter och om några av dessa hade konfessionell inriktning. Kommuner som svarat ja på detta fick sedan svara på frågor om tillsynen av dessa verksamheter och om det vid tillsynen gjorts några särskilda iakttagelser vad gäller konfessionella inslag etc.

Enkäten besvarades av 221 av 290 kommuner, dvs. 76 procent. I dessa kommuner fanns 242 fristående förskolor och 22 fristående fritidshem med konfessionell inriktning, vilket motsvarade drygt 10 procent av de fristående förskolorna, och drygt 17 procent av de fristående fritidshemmen som de svarande kommunerna har tillsyn över. Förskolorna fördelades över 89 kommuner och fritidshemmen över 18 kommuner.

Det var enligt enkätsvaren relativt sällsynt att kommunerna fick in klagomål eller anmälningar när det gäller konfessionella inslag i förskola eller fritidshem. Under perioden 2014–2018 har sex klagomål eller anmälningar med bäring på konfessionella inslag kommit in, fördelat över fyra kommuner. Två kommuner uppgav att de hade fått ett klagomål eller en anmälan som inte i första hand rörde konfessionella inslag, men där kommunen såg att de brister som påtalats hade sin grund i förskolans eller fritidshemmets konfessionella inriktning eller de konfessionella inslag som förekom där. Ett exempel på vad som anmälts var att pojkar får förmåner som flickor inte får samt att vuxna kvinnor och män bemöts olika vid t.ex. hälsning.

I enkäten fick kommunerna tillfälle att redogöra för iakttagelser som gjorts vid tillsyn och i andra sammanhang, t.ex. brister som iakttagits vid enheter med konfessionell inriktning. Iakttagelserna kan sammanfattas i tre huvudgrupper:

- otydlighet om konfessionell inriktning och konfessionella inslag,
- svårigheter att skilja på undervisning och utbildning, och
- frivillighet.

När det gäller *otydlighet om konfessionell inriktning och konfessionella inslag* lyfte några kommuner att det var svårt att få kunskap om eventuella brister i verksamheter med konfessionell inriktning. Det kan handla om att verksamheten ger bristande information om vilka konfessionella inslag som förekommer eller inte öppet deklarerar att de har en konfessionell profil. En kommun upplevde att fristående förskolor med konfessionell inriktning har svårt att skilja religiös värdegrund från uppdraget om normer och värden enligt läroplanen för förskolan, varför allsidigheten i livsåskådning inte alltid blir belyst.

När det gäller *svårigheter att skilja på undervisning och utbildning* ansåg flera kommuner att gränsdragningen mellan undervisning och utbildning var svår att göra i förskolan och att nuvarande lagstiftning inte vad tillräckligt stöd för detta, och förtydliganden efterfrågades. Några kommuner uppgav att de ofta fick frågor om detta från enskilda huvudmän och noterade också att det kan vara svårt för huvudmännen att upprätthålla en rågång mellan utbildning och undervisning – en gräns som kommunerna också ansåg kan vara svår att dra vid tillsynen. Vidare ansågs det inte vara helt klart vad som är ett konfessionellt inslag och vad sådana innebär i verksamheten.

Frivillighet för barn och elever att delta i konfessionella inslag togs upp av flera kommuner. Dels gav kommunen råd och vägledning om hur frivillighet kan säkerställas, dels uppmärksammade kommunen verksamheter med konfessionell inriktning om vikten av att säkerställa frivillighet och kontrollera hur det säkerställs att små barn är med av fri vilja. En kommun uppgav att frivillighet och möjlighet att avstå från t.ex. bordsbön alltid tas upp vid tillsyn

Kommuners tillsynsbeslut

Med utgångspunkt i det som framkommit i kommunenkäten har utredningen begärt ut och gått igenom tillsynsbeslut från kommunerna. Dessa beslut kan förenklat sägas höra till två huvudgrupper – dels beslut

som på något sätt handlar om att konfessionella inslag bedömts förekomma inte enbart i utbildningen utan även i undervisningen vid förskolan eller fritidshemmet, dels beslut som pekar på brister när det gäller att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt för barn och elever. Vissa beslut berör båda frågorna. Enligt utredningens bedömning förstärker de genomgångna besluten den bild som framkommer i enkäten när det gäller vad som utgör problemområden för fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

Internationell jämförelse

Utredningen ska enligt kommittédirektiverna göra en jämförande analys av andra jämförbara länders reglering av konfessionella inslag i skolväsendet samt hur andra länder har tolkat Europakonventionen och praxis från Europadomstolen. Utredningen har i denna del jämfört förhållandena i Sverige med Norge, Danmark, Finland, Frankrike och Tyskland.

Vår analys visar att de aktuella länderna har olika utbildningssystem med varierande utrymme för konfessionella inslag i skolväsendet. Det är därför svårt att dra långtgående slutsatser utifrån de olika ländernas regleringar. Det kan dock konstateras att det inte är någon av jämförelseländerna som har ett utbildningssystem som inte tillåter skolor med konfessionell inriktning. Samtliga jämförelseländer har dessutom tillträtt Europakonventionen och dess första tilläggsprotokolls artikel 2.

Utredningen har även gjort en översiktlig genomgång av de av Europarådets stater som har tillträtt Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2. Vid genomgången har utredningen inte träffat på något land som har tillträtt tilläggsprotokollet och samtidigt har ett förbud mot att etablera skolor med konfessionell inriktning.

Vad som följer av FN:s barnkonvention

FN:s barnkonvention omfattar barnets rätt till en allsidig utbildning liksom rätten till religiös och kulturell identitet. Skolmiljön bör enligt konventionen återspegla en anda av förståelse, fred, tolerans och jämlikhet mellan könen samt vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör ett urfolk, och utbildningen ska syfta till att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i denna anda. Utbildningen ska även syfta till att utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egna kulturella identitet, språk och värden, för bosättningslandets och för ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen.

Barnkonventionen lämnar utrymme för föräldrans ansvar i frågor om konfessionella inslag i skolväsendet. Enligt barnkonventionen har barnet rätt till religionsfrihet och föräldrar har rätt att ge barnet vägledning i enlighet med barnets fortlöpande utveckling när barnet utövar rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Föräldrarnas vägledning ska utövas i överensstämmelse med hela konventionen, vilket bl.a. innebär att barns rätt att komma till tals ska respekteras. Konventionen stödjer barnets rätt att anta och utöva föräldrarnas religion. Barn i etniska, religiösa eller språkliga minoriteter ska inte förvägras rätten att tillsammans med andra i

denna grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion eller använda sitt eget språk.

Barnet har enligt barnkonventionen också en självständig religionsfrihet som inte automatiskt hänger ihop med föräldrarnas religion. Barnets rätt till en självständig religionsfrihet är uttalad vad gäller den negativa religionsfriheten, dvs. rätten till frihet från religion och rätten att inte ha någon religion. Det innebär enligt FN:s barnrättskommitté att barnet har en långtgående rätt till befrielse från att delta i konfessionella inslag i skolan.

Enligt barnkonventionen har enskilda och organisationer rätt att inrätta och driva utbildningsinstitutioner. Det krävs dock att principer om mänskliga rättigheter respekteras och att undervisningen vid institutionen står i överensstämmelse med vissa mininormer.

Analys av regeringsformen och internationella åtaganden

Utredningen har analyserat vad som följer av regeringsformen samt Europakonventionen och andra internationella åtaganden i fråga om konfessionella inslag i skolväsendet. Barnrättsperspektivet och barnkonventionen har varit viktiga utgångspunkter för analysen. Sammanfattningsvis har utredningen kommit fram till följande.

Barn och elever har rätt till utbildning enligt regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden. Denna rätt stadgas bl.a. i Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2 första meningen, och den innebär en rätt för barn och elever att ta del av den utbildning som staten anordnar. Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2 ställer däremot inte något krav på staten att anordna utbildning av ett visst slag eller på en viss nivå. Europadomstolen har uttalat att rätten till utbildning är av grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle och att en restriktiv tolkning av rätten till utbildning skulle vara i strid med bestämmelsens syfte. Staten har dock ett stort eget nationellt handlingsutrymme för att avgöra hur skolväsendet i stort ska organiseras för att uppfylla kraven i Europakonventionen.

Enskilda, t.ex. föräldrar, kan dock inte utifrån rätten till utbildning kräva att utbildning som det allmänna anordnar ska ha ett innehåll som avviker från det som stadgas i skollagen och andra författningar. Föräldrars rätt att få sin religiösa eller filosofiska uppfattning respekterad i samband med barnets utbildning, vilken framgår av Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2 andra meningen, innebär därmed inte någon begränsning i statens rätt att avgöra hur utbildningssystemet ska organiseras för att rätten till utbildning ska tillgodoses.

Religionsfriheten som fastslås i regeringsformen och internationella konventioner innebär bl.a. en rätt för enskilda att utöva sin religion. För barn och elever gäller rätten att utöva sin religion även i skolan, förskolan och fritidshemmet. Detta innebär att förbud mot egen religionsutövning, t.ex. att inte tillåta bärandet av religiösa symboler under skoltid, endast kan ske under vissa förutsättningar.

Religionsfriheten innebär även en rätt att avstå från religion. Det innebär att barn och elever har rätt att avstå från konfessionella inslag i skolan, förskolan och fritidshemmet. Konfessionella inslag i skolväsendet måste därför alltid vara frivilliga för barn och elever. Det är dock, utifrån

internationella åtaganden, upp till staten att avgöra hur rätten för barn och elever att avstå från konfessionella inslag ska säkerställas. Utredningen menar dock att det ur ett barnrättsperspektiv är viktigt att framhålla att alla åtgärder inom skolväsendet ska bejaka varje barns rätt att leva och utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och behov.

Det finns en rätt att etablera och driva privata skolor enligt bl.a. EU-rätten. Det är därför inte möjligt att förbjuda att vissa fysiska eller juridiska personer över huvud taget prövas för godkännande som huvudmän för fristående förskolor, skolor eller fritidshem. Det riskerar även att utgöra diskriminering enligt Europakonventionen om enskilda fysiska eller juridiska personer med konfessionell grund nekas att prövas för godkännande som huvudman för fristående förskolor, skolor eller fritidshem. Den fria rörligheten och etableringsrätten ger utländska fysiska eller juridiska personer från andra EU-länder rätt att ansöka om godkännande som huvudman för förskola, skola eller fritidshem på samma villkor som svenska sådana. Samma regler ska gälla för alla sökande. Staten har dock möjlighet att ställa krav för godkännande som huvudman om det är motiverat från ett trängande allmänintresse och sker på ett icke-diskriminerande sätt.

Enligt praxis och förarbeten till Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2 finns en frihet att etablera privata skolor. Staten kan dock ställa vissa krav t.ex. på lärarnas behörighet och minsta antalet elever. Första tilläggsprotokollet artikel 2 syftar enligt Europadomstolen också till att säkerställa att det finns ett pluralistiskt utbildningsväsende och att staten inte har ett indoktrinerande syfte när den tillhandahåller utbildning. Föräldrar kan inte heller vägra sina barn utbildning eller ställa krav på undervisningens innehåll med hänvisning till religiös eller filosofisk övertygelse, så länge undervisning och utbildning sker på ett objektiva, kritiskt och pluralistiska sätt.

Utredningens bedömning är att nuvarande lagstiftning överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om respekt för religiös eller filosofisk övertygelse inom skolväsendet.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens bedömningar och förslag utgår från regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Av barnkonventionen följer att det som bedöms som barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vidare ska barnet tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina egna åsikter, och dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I relation till skolväsendet har barnrättsperspektivets likabehandlingsdimension betonats, dvs. att alla elever och barn har samma rätt till en likvärdig utbildning.

Förtydligade definitioner

I utredningens uppdrag ingår att föreslå dels hur gränsdragningen mellan utbildning och undervisning kan förtydligas, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning. Definitioner av utbildning och undervisning återfinns i 1 kap. 3 § skollagen. Definitioner av begrepp som rör konfession i skolväsendet saknas däremot i lagstiftningen, även om vissa uttalanden görs i dess förarbeten (prop. 2009/10:165 s. 225 ff.).

Definitionerna av utbildning och undervisning ska justeras

Utredningen bedömer att begreppen *utbildning* och *undervisning* är väletablerade inom skolväsendet och därför bör behållas i skolförfattningarna. Definitionerna av begreppen bör dock justeras och förenklas så skillnaden dem emellan blir tydligare.

Utredningens förslag är att *undervisning* definieras som *processer som leds av lärare eller förskollärare enligt mål som anges i skollagen och andra författningar och som ska leda till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden*. Därmed tydliggörs att undervisning är den lär- och utvecklingsprocess som sker mellan lärare eller förskollärare å ena sidan och elever eller barn å den andra.

Vi föreslår att *utbildning* ska definieras som *verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning*. På så sätt tydliggörs att utbildning är ett samlingsbegrepp för allt som en huvudman ansvarar för i en skola, en förskola eller ett fritidshem, och att undervisningen är en del av utbildningen. I begreppet utbildning ingår alltså även t.ex. skolskjuts, skolmåltider, skolresor och raster.

Definitioner som rör konfession ska införas i skollagen

Utredningen har utarbetat definitioner av begreppen *konfessionell inriktning* och *icke-konfessionell inriktning*. Som ett led i detta arbete har vi också identifierat ett behov av att definiera begreppet *konfessionella inslag*. Definitionerna ska placeras i 1 kap. 3 § skollagen och bör utformas med hänsyn tagen till internationella åtaganden, t.ex. Europakonventionen och barnkonventionen. I dessa åtaganden ligger bl.a. ett diskrimineringskydd och en rätt för barn i etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk att ha ett eget kulturliv.

Vår slutsats är att en lagstadgad definition av begreppet *konfessionella inslag* bör vara relativt snäv. Vi menar att begreppet bör definieras på ett sätt som anknyter till ett mer aktivt utövande av religion och som ligger nära religionsfrihetens kärna. Begreppet konfessionella inslag bör därför definieras som *inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion*. Som exempel på konfessionella inslag kan nämnas trosbekännelse, bön eller andakt. Utförande av andra handlingar som enbart är inspirerade eller motiverade av en tro omfattas inte av bestämmelsen.

Utifrån begreppet konfessionella inslag definieras sedan såväl konfessionell inriktning som icke-konfessionell inriktning. Vi föreslår att *konfessionell inriktning* definieras som *verksamhet där det får förekomma kon-*

professionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. Det innebär att det centrala är att de konfessionella inslagen som regelmässigt förekommer i verksamheten har beslutats och verkställts genom huvudmannens försorg, även om huvudmannen naturligtvis kan uppdra åt någon annan att rent faktiskt genomföra inslagen.

Vi föreslår att *icke-konfessionell inriktning* ska definieras som *verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.* Det innebär alltså att huvudmannen inte på eget initiativ får initiera eller genomdriva sådana inslag inom verksamheten. Inget hindrar dock att barn och elever inom en verksamhet med icke-konfessionell inriktning utövar sin individuella religionsfrihet genom att på eget initiativ t.ex. be måltidsbön, eller att en huvudman underlättar för elever att nyttja sin religionsfrihet genom att t.ex. tillhandahålla bönerum där eleverna själva kan be.

Begreppet konfessionella inslag har inneburit en del tolkningsvårigheter. En utgångspunkt för utredningens förslag i denna del är att religion och konfession är mångdimensionella företeelser. En annan utgångspunkt är att det svenska skolväsendet har utformats i, och har en nära koppling till den protestantiska traditionen, vilken tenderar att ligga till grund för förståelsen av konfessionella inslag i form av förkunnelse och bekännelse. Det kan ha sin förklaring i att Sverige har haft en statskyrka och att en majoritet av den svenska befolkningen är medlemmar i Svenska kyrkan. En tredje utgångspunkt är att synen på vad som är att se som en sekulär tradition eller religiös rit kan skifta, bl.a. ur majoritets- och minoritetsperspektiv. Det som av majoriteten t.ex. kan upplevas som ett traditionellt adventsfirande utan religiösa förtecken kan av någon som tillhör en minoritetsreligion upplevas som en religiös tillställning. Motsatsvis kan årstidsbundna högtider som medlemmar i en minoritet betraktar som traditionella av en utomstående tillskrivas konfessionell betydelse. En och samma handling kan alltså ges såväl sekulär som religiös innebörd beroende på sammanhang och de inblandades subjektiva hållning i religiösa frågor.

Konfessionell inriktning ska anmälas

Konfessionella inslag ska, enligt utredningens förslag, endast få förekomma vid en fristående skola, en fristående förskola eller ett fristående fritidshem om huvudmannen för verksamheten har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning. En enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem ska på motsvarande sätt i sin ansökan ange om verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Anmälan bör endast avse att verksamheten har konfessionell inriktning – inte vilken konfession det gäller.

En huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ska även anmäla till tillsynsmyndigheten om verksamheten inte längre ska ha en sådan inriktning. Bestämmelser som reglerar detta ska föras in i 1 och 2 kap. skollagen (1 kap. 7 § samt 2 kap. 5 e §). När det gäller fristående förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem innebär utredningens förslag om ett etableringsstopp

Kraven på att deltagande är frivilligt ska skärpas

Deltagande i delar av utbildningen som innehåller konfessionella inslag vid en fristående förskola, en fristående skola eller ett fristående fritidshem med konfessionell inriktning ska som tidigare vara frivilligt. Utredningen anser att kraven på huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning ska skärpas i två avseenden.

- För det första föreslår utredningen att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagandet i utbildningsmoment med konfessionella inslag är frivilligt.
- För det andra föreslår utredningen, när det gäller fristående förskolor med konfessionell inriktning, att konfessionella inslag endast ska få förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om. Sådan information ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna.

Dessa båda förslag skapar enligt utredningen en ökad tydlighet när det gäller dels frivilligheten, dels i vilken mån det får förekomma konfessionella inslag i förskolan. En bestämmelse om detta ska placeras i 1 kap. skollagen (1 kap. 7 a §).

Skolavslutningar och andra traditionella högtider

I utredningens uppdrag har ingått att undersöka om det finns ett behov av att ändra skollagen för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag, oavsett huvudman och inriktning, i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider.

Den definition av konfessionella inslag som vi föreslår innebär att konfessionella inslag definieras, och begränsas, till inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Det innebär att utförandet av andra handlingar som är inspirerade eller motiverade av en tro inte ska ses som konfessionella inslag i skollagens mening. Det innebär exempelvis att ett besök i en kyrka eller annan gudstjänstlokal inte alltid utgör ett konfessionellt inslag i skollagens mening.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att alla skolor, förskolor och fritidshem ska kunna förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider till gudstjänstlokaler. När skolor, förskolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning firar avslutningar eller uppmärksammar traditionella högtider i gudstjänstlokaler ska konfessionella inslag inte få förekomma. Närvaro vid sådana aktiviteter i gudstjänstlokaler ska dessutom vara frivillig för barn och elever. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 1 kap. skollagen (1 kap. 7 b §).

Förslaget utgör i allt väsentligt ett förtydligande av gällande rätt som den tolkats av Skolinspektionen och Skolverket. Särskilt tydliggörs dock att deltagande ska vara frivilligt för barn och elever.

Utredningens förslag innebär alltså att inga konfessionella inslag får förekomma när skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman firar avslutningar eller uppmärksammar traditionella högtider, oavsett om firandet sker i gudstjänstlokaler eller andra lokaler. Samma sak ska gälla för skolor, förskolor och fritidshem med enskild huvudman som inte har anmält en konfessionell inriktning.

Utredningen menar även att om skolor, förskolor eller fritidshem med ickekonfessionell inriktning förlägger firandet av avslutningar eller traditionella högtider till gudstjänstlokaler, bör firandet inte förläggas till lokaler där trossamfundet kräver att besökare vid dessa tillfällen utför handlingar av bekännelsekaraktär eller segregerar besökare efter kön.

Rektor bör också planera firandet av skolavslutningar och andra högtider på ett sådant sätt att alla barn och elever kan delta med hänsyn tagen till barnrättsperspektivets krav på inkludering. Barn och elever som inte önskar delta bör så långt som möjligt erbjudas ett likvärdigt alternativ.

För att förtydliga elevers frivillighet när det gäller dels deltagande i konfessionella inslag, dels närvaro vid aktiviteter i gudstjänstlokaler föreslår utredningen att en upplysningsbestämmelse av denna innebörd förs in i 7 kap. skollagen, där skolplikt behandlas (7 kap. 17 §).

Förslag som rör etableringsstopp och dess konsekvenser

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas. Vi ska även analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser dessa författningsförslag kan få bl.a. i förhållande till grundlag, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning.

Utredningens författningsförslag rörande etableringsstopp föreslås placeras i en ny paragraf i 2 kap. skollagen i anslutning till 2 kap. 5 § skollagen (2 kap. 5 e §). Etableringsstoppet ska även framgå av den paragraf i 1 kap. skollagen som anger att en huvudman som önskar bedriva en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten. (1 kap. 7 §).

Vad ett etableringsstopp ska innebära och vilka verksamheter som ska omfattas

Utredningen föreslår att ett etableringsstopp ska innebära att det efter ett visst datum inte ska lämnas godkännande till enskilda huvudmän som vill bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med konfessionell inriktning. Det är således dessa verksamheter som ska omfattas av etableringsstoppet.

Befintliga fristående skolor och fritidshem som inte har anmält en konfessionell inriktning ska ges möjlighet att anmäla detta till tillsynsmyndigheten före samma datum.

Befintliga verksamheter får finnas kvar under vissa förutsättningar

En enskild som tidigare har godkänts som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesär-

skola ska få bedriva sin verksamhet med konfessionell inriktning även efter det att bestämmelserna om etableringsstopp har trätt i kraft. Detta får dock endast ske under förutsättning att huvudmannen före den 1 juli 2023 dels har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning, dels faktiskt har påbörjat verksamheten och i den tagit emot elever för utbildning.

Utredningen har tolkat tilläggsdirektiven så att ett etableringsstopp ska vara just ett stopp mot etablering och att det ska gälla alla former av etableringar av fristående verksamheter med konfessionell inriktning. Etableringsstoppet bör därför omfatta även befintliga verksamheter som ansöker om tillägg eller ändringar i sina gällande godkännanden, t.ex. för nyetablering av verksamhet på annan ort, utvidgning av antalet årskurser eller vilka gymnasieprogram som erbjuds, om en sådan ändring inte inryms inom befintligt godkännande.

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

Ett etableringsstopp kan få konsekvenser på sikt

Avgörande för om ett etableringsstopp är rättsligt möjligt eller inte är de skäl som läggs till grund för stoppet. Vår undersökning av regelefterlevnaden vid fristående skolor med konfessionell inriktning, och utredningens arbete i övrigt, visar att det finns vissa problem vid en del av dessa skolor som kan ha samband med skolans konfessionella inriktning. Det är dock inte självklart att dessa problem ur ett rättsligt perspektiv är av den omfattningen att de utgör sådana angelägna allmänna intressen som krävs för att det ska vara en godtagbar inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. Avgörande för om ett etableringsstopp kan förenas med grundläggande fri- och rättigheter kommer att vara de skäl som i den fortsatta beredningen slutgiltigt läggs till grund för etableringsstoppet.

Ett etableringsstopp innebär utmaningar när det gäller grundläggande fri- och rättigheter som näringsfrihet och religionsfrihet samt när det gäller likabehandling och diskriminering. Utredningen har sammanfattningsvis konstaterat följande.

I fråga om *diskriminering* kan ett etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning riskera att slå hårdare mot personer som bekänner sig till en religion som inte finns representerad som konfessionell inriktning vid en befintlig verksamhet. Huvudmän för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning kommer därtill att behandlas annorlunda än andra huvudmän vid godkännandeprövning, t.ex. vad gäller utvidgning av verksamheter.

Ett etableringsstopp riskerar att utgöra en viss otillåten begränsning av *näringsfriheten*, eftersom en enskild som ansöker om att godkännas som huvudman för en skollagsreglerad verksamhet begränsas i sina möjligheter att utforma verksamheten när en konfessionell inriktning inte längre tillåts.

När det gäller *respekt för religiös övertygelse* kan etableringsstoppet riskera att strida mot Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2, enligt vilken vårdnadshavare har rätt att få sin religiösa övertygelse respekterad i samband med sina barns utbildning. Det går inte att med säker-

het fastslå om ett etableringsstopp är förenligt med konventionen med mindre än att frågan prövas av Europadomstolen.

Ett etableringsstopp riskerar att strida mot *den fria etableringsrätten* enligt EU-rätten, bl.a. rättighetsstadgan, i ljuset av Europakonventionens första tilläggsprotokoll artikel 2. Det går inte att med säkerhet fastslå om ett etableringsstopp är förenligt med EU-rätten med mindre än att frågan prövas av EU-domstolen. Etableringsstoppet framstår också som problematiskt i förhållande till artikel 29.2 barnkonventionen, som även den rör etablering av skolor.

Utredningen menar att etableringsstoppet inte får några omedelbara konsekvenser för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, eftersom dessa kan fortsätta sin verksamhet enligt gällande godkännanden. På längre sikt får etableringsstoppet dock konsekvenser för dessa verksamheter eftersom nya godkännanden inte kan lämnas, t.ex. för utvidgning av verksamheten eller vid ägarförändringar, om de inte avvecklar den konfessionella inriktningen.

Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

Utredningen har undersökt om det finns ett behov av att ställa särskilda krav vad gäller ägar- och ledningsprövning för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning, utöver de förslag som lagts fram av Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7) respektive Valfärdsutredningen (SOU 2016:78).

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

Demokrativillkor ska införas

Befintliga bestämmelser om ägarprövning av enskilda som vill bli godkända som huvudmän enligt skollagen ger möjlighet att vid ägar- och ledningsprövningen ta ställning till frågor som rör om en enskild huvudman har förutsättningar att bedriva en utbildning som överensstämmer med de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen. Utredningen anser att denna prövning kan förstärkas och fördjupas genom att den kompletteras med en prövning som fokuserar på vissa centrala demokratiska principer.

Därför föreslår utredningen att den ägar- och ledningsprövning som görs inför godkännande av enskilda som i egenskap av huvudmän vill bedriva verksamhet inom skolväsendet kompletteras när det gäller prövningen av om den enskilde är lämplig att bedriva verksamheten. Kompletteringen innebär att den enskildes lämplighet även ska prövas i förhållande till vissa särskilt fastställda demokrativillkor.

Demokrativillkor för skolväsendet bör enligt utredningens mening utformas så att de skyddar de grundläggande principer i ett demokratiskt

samhälle som är av särskild vikt inom skolväsendet. Utredningen föreslår därför att en enskild fysisk eller juridisk person inte ska få godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet om det finns särskild anledning att anta att den enskilde, eller en företrädare för verksamheten som anges i 2 kap. 5 a § skollagen, inom ramen för verksamheten kan komma att

1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde,
3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,
4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,
5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller
6. rättfärdiga, främja eller uppmåna till sådana ageranden som anges i 1–5.

Skolinspektionen och, när det gäller förskolor och vissa fritidshem, kommunerna, ska svara för prövningen mot demokrativillkor inom ramen för den godkännandeprövning som myndigheterna har att göra enligt 2 kap. 5 § skollagen. En bestämmelse om prövning mot demokrativillkor ska införas i 2 kap. skollagen (2 kap. 5 f §).

Tillsynsansvaret ska utökas och möjligheten att återkalla tillstånd utvidgas till att även omfatta demokrativillkor

För att betona vikten av de uppställda demokrativillkoren föreslår utredningen att Skolinspektionens respektive kommunernas tillsynsansvar ska utökas, så att de även ska ha tillsyn över att enskilda huvudmän som godkänts av respektive myndighet fortlöpande uppfyller demokrativillkoren. Ändringar av denna innebörd föreslås därför i 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen.

Utredningen föreslår vidare att ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska få återkallas även om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande i fråga om prövning mot demokrativillkoren samt att ett sådant återkallande ska få ske med stöd av samtliga punkter i 2 kap. 5 § andra stycket skollagen. Förslaget genomförs genom en ändring i 26 kap. 14 § skollagen.

En huvudmannaförsäkran ska införas

Utredningen föreslår att det ska införas en huvudmannaförsäkran för enskilda som ansöker om att godkännas som huvudman för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen. Det innebär att fysiska personer som ansöker om godkännande – och om den sökande är en juridisk person, de personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen – ska lämna en skriftlig huvudmannaförsäkran till den myndighet som prövar ansökan. Genom en huvudmannaförsäkran intygar den undertecknande att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som gäller för verksamheten, dvs. att inte agera på de sätt som beskrivs ovan under rubriken Demokrativillkor ska införas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få

meddela ytterligare föreskrifter om huvudmannaförsäkrans. Bestämmelser om huvudmannaförsäkrans ska föras in i 2kap. skollagen (2 kap. 7 a och b §§).

Stödmaterial ska tas fram

Utredningens förslag innebär att den ägar- och ledningsprövning som ska göras enligt 2 kap. 5 § skollagen utvidgas och fördjupas genom införande av prövning mot demokrativillkor och huvudmannaförsäkrans. Denna prövning ska utföras dels av Skolinspektionen, dels av Sveriges 290 kommuner. Regeringen bör överväga att ge en skolmyndighet i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för kommunerna vad gäller ägar- och ledningsprövning i förhållande till demokrativillkor samt huvudmannaförsäkrans.

En samlad godkännandeprövning och tillsyn bör övervägas

Enligt nuvarande lagstiftning är det kommunen där verksamheten ska bedrivas som svarar för frågor om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Kommunen ansvarar även för tillsynen av dessa verksamheter. Detta ansvar vilar alltså på 290 kommuner med mycket varierande ekonomiska såväl som personella förutsättningar för att genomföra godkännandeprövning och utöva tillsyn. Utredningens förslag innebär att nya kvalificerade uppgifter tillförs i form av först prövning mot och sedan tillsyn över demokrativillkor, administration av huvudmannaförsäkrans samt administration av anmälningar om konfessionell inriktning.

Utredningen anser att det mot denna bakgrund finns skäl att överväga om uppgiften att godkänna enskilda som huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet, samt uppgiften att utöva tillsyn över dessa verksamheter, ska samlas hos en central myndighet. Utredningen inser samtidigt att detta är en ingripande förändring som bör bli föremål för ytterligare överväganden.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna om etableringsstopp ska tillämpas första gången i fråga om godkännande av huvudmän för utbildning som ska starta tidigast hösten 2023. Huvudmän för befintliga fristående skolor och fritidshem som önskar ha en konfessionell inriktning även efter etableringsstoppet ska anmäla konfessionell inriktning till tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen eller kommunen, senast den 1 juli 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 3 och 7 §§, 2 kap. 5 och 5 d §§, 7 kap. 17 § och 26 kap. 3, 4 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 1 kap. 7 a och 7 b §§ samt 2 kap. 5 e, 5 f, 7 a och 7 b §§, samt närmast före 2 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

I denna lag avses med

– 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,

– icke-konfessionell inriktning: verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen,

– konfessionella inslag: inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion,

– konfessionell inriktning: verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen,

¹ Senaste lydelse 2017:570.

– 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 *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, och

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

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

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.*

Utbildningen i övrigt vid fristående förskolor får ha en konfessionell inriktning om huvudmannen för verksamheten har anmält en sådan inriktning till tillsynsmyndigheten.

Utbildningen i övrigt vid fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola får ha en konfessionell inriktning, om huvudmannen för verksamheten före den 1 juli 2023

1. har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning, och

2. faktiskt har påbörjat verksamheten och i den tagit emot elever för utbildning.

En huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla till tillsynsmyndigheten om verksamheten inte längre ska ha en sådan inriktning.

7 a §

Inom en verksamhet med konfessionell inriktning ska deltagandet i konfessionella inslag alltid vara frivilligt. Huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagande i sådana inslag är frivilligt.

Vid fristående förskolor med konfessionell inriktning får vidare konfessionella inslag endast förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om. Informationen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna.

7 b §

Trots det som anges i 6, 7 och 7 a §§ får alla skolor, förskolor och fritidshem förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler.

För skolor, förskolor och fritidshem som har en ickekongfessionell inriktning får sådana aktiviteter inte innehålla konfessionella inslag som avses i 3 §. Närvaro vid sådana aktiviteter i gudstjänstlokaler ska vara frivillig för barn och elever.

2 kap.

5 §²

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

Godkännande ska lämnas om den enskilde Godkännande ska, om huvudmannaförsäkran enligt 7 a och 7 b §§ har getts in och inte annat följer av 5 e eller 5 f §, 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

² Senaste lydelse 2018:1158.

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.

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.

5 d §³

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 | 1. villkor för godkännande enligt 5 § andra stycket 1 och 2 och tredje stycket <i>och 5 f §</i> , samt |
| 2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 c §. | |

5 e §

En enskild som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman ska i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning enligt 1 kap. 3 §.

Godkännande enligt 5 § får inte lämnas till en enskild som avser att bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en konfessionell inriktning enligt 1 kap. 3 §. Detsamma gäller om det annars finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha en sådan inriktning.

5 f §

Godkännande som huvudman enligt 5 § får inte lämnas till en en-

skild om det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller en företrädare för verksamheten som anges i 5 a § inom ramen för verksamheten kan komma att

1. utöva våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter,

2. diskriminera eller på annat sätt bryta mot principen om alla människors lika värde,

3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,

4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,

5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller

6. rättfärdiga, främja eller uppmana till sådana ageranden som anges i 1–5.

Huvudmannaförsäkran

7 a §

En fysisk person som ansöker enligt 5 § om att bli godkänd som huvudman för fristående verksamhet enligt denna lag ska vid sin ansökan lämna en huvudmannaförsäkran.

Om den sökande är en juridisk person ska en huvudmannaförsäkran lämnas av samtliga fysiska personer som ingår i den krets av personer som anges i 5 a §.

När nya fysiska personer träder in i den krets av personer som anges i 5 a § ska även dessa lämna en huvudmannaförsäkran inom den tid som anges i 5 b §.

7 b §

Genom en huvudmannaförsäkran intygar den undertecknande att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera på något av de sätt som anges i 5 f § första stycket 1–6.

En huvudmannaförsäkran ska dokumenteras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om huvudmannaförsäkringen.

7 kap.

17 §⁴

En elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avvikelser från andra stycket för elever i grundsärskolan och specialskolan.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

I 1 kap. 7 a och 7 b §§ finns bestämmelser om att deltagande i konfessionella inslag respektive närvaro i gudstjänstlokaler vid firande av skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider är frivillig för barn och elever.

26 kap.

3 §⁵

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, 5 b och 5 f §§

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

⁴ Senaste lydelse 2017:1115.

⁵ Senaste lydelse 2018:1158.

4 §⁶

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 förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5, 5 b och 5 f §§.

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

14 §⁷

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, 5 f och 6 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 5 e § andra stycket tillämpas första gången i fråga om godkännande av huvudman för utbildning som ska starta tidigast höstterminen 2023.

⁶ Senaste lydelse 2018:1158.

⁷ Senaste lydelse 2018:1158.

Förteckning över remissinstanser

Följande instanser har inkommit med yttrande över betänkandet: Ale kommun, Alvesta kommun, Barnombudsmannen, Bollebygds kommun, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Fagersta kommun, Friskolornas riksförbund, Förbundet Humanisterna, Försvarshögskolan, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Helsingborgs kommun, Högskolan i Väst, Idéburna skolors riksförbund, Judiska Centralrådet, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Göteborg, Konkurrensverket, Kristna friskolerådet, Länsstyrelsen i Östergötland, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Nykvarns kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksföreningen för skolsköterskor, Rädda Barnen, Skolväsendets överklagandenämnd, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Stiftelsen Judaica, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svenska kyrkan, Svenska kyrkans unga, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kristna råd, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges skolledarförbund, Sveriges unga katoliker, Säkerhetspolisen, Uppsala kommun, Uppsala universitet och Vansbro kommun.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Trossamfundet Romersk-katolska kyrkan, Ingemund Hägg, Ansgarskolorna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Evangeliska Alliansen, Broskolan AB, Föreningen Hillel, Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse PIBUS, Banérskolan, Sävsjö Kristna skola, Stiftelsen Agape, Umeå Kristna Skolförening/Mariaskolan, Föräldrakooperativens Samverkansorganisation (FSO) och Samfundet Trosrörelsen i Sverige.

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Amnesty International Sverige, BRIS – Barnens rätt i samhället, Brottsförebyggande rådet, Bräcke kommun, Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Grums kommun, Hedemora kommun, Härjedalens kommun, Islamiska samarbetsrådet, Judiska ungdomsförbundet, Karlsborgs kommun, Kungälv kommun, Lidköpings kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Norbergs kommun, Nordmalings kommun, Orusts kommun, Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, Regelrådet, Riksförbundet Hem och Skola, Skurups kommun, Skövde kommun, Surahammars kommun, Svenska muslimer för fred och rättvisa, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges interreligiösa råd, Söderköpings kommun, Valdemarsviks kommun, Vara kommun, Åmåls kommun och Ängelholms kommun.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)⁷

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 §⁸

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

⁷ Senaste lydelse av 2 kap. 5 b § 2018:1158
2 kap. 5 c § 2018:1158.

⁸ Senaste lydelse 2020:605.

initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

– 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 delta-gande i konfessionella inslag är frivilligt enligt 7 b § andra stycket.

2 kap. 5 §⁹

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.

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.

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.

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

5 a §¹⁰

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 §¹¹

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

¹⁰ Senaste lydelse 2018:1158.

¹¹ Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 5 d § 2018:1158.

26 kap.

3 §¹²

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 1 januari 2023.

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.

Prop. 2021/22:157
Bilaga 4

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-15

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Anna-Karin Lundin samt justitierådet Malin Bonthron

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

Enligt en lagrådsremiss den 3 februari 2022 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesråden Anna Barklund och Maud Bergkvist, biträdda av departementssekreteraren Per Gunnar Rosengren.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Samordning av olika lagförslag

I lagrådsremissen föreslås bl.a. omnumreringar av 2 kap. 5 b–5 d §§ och ändringar i 2 kap. 5 och 5 a §§, i den omnumrerade 2 kap. 5 d § och i 26 kap. 3 och 4 §§. Nu angivna paragrafer föreslås ändras eller omnumreras på annat sätt i remissen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning, som nyligen granskades av denna lagrådsavdelning. Ikraftträdandedatumet är dock ett annat. Enligt uppgift vid föredragningen är därutöver fler lagrådsremisser aktuella där vissa av de angivna paragraferna föreslås ändras på ytterligare andra sätt. Det har vidare upplysts att det finns en medvetenhet på departementet om att det finns ett stort behov av samordning av de olika lagförslagen under den fortsatta beredningen.

Det saknas information om det nu beskrivna förhållandet i lagrådsremissen. Lagrådet konstaterar att det kommer att krävas avsevärda insatser framöver från departementet och möjligen även från det riksdagsutskott där kommande propositioner ska behandlas. Situationen innebär att det saknas möjlighet för Lagrådet att närmare granska hur berörda paragrafer kommer att se ut slutligen eller hur 2 kap. skollagen kommer att vara strukturerat.

2 kap. 5 a och 5 b §§

I 2 kap. 5 § regleras förutsättningarna för att godkänna enskilda som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. I paragrafen anges ett antal lämplighetskrav som den enskilde ska uppfylla för att kunna godkännas. Utöver de mer detaljerade krav som anges i andra stycket krävs enligt tredje stycket att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Enligt 26 kap. 14 § gäller att ett godkännande av en enskild som huvudman inom

skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller bl.a. de nu beskrivna förutsättningarna för godkännande.

Prop. 2021/22:157
Bilaga 5

I 2 kap. 5 a § anges den krets av personer som prövningen av kraven ska omfatta när sökanden är en juridisk person. I den gällande lydelsen ingår i den kretsen sådana personer som på olika sätt har inflytande över den juridiska personen, såsom verkställande direktör, styrelseledamöter och personer med ägarintressen i den juridiska personen. Däremot omfattar kretsen inte den juridiska personen som sådan. I lagrådsremissen föreslås nu den ändringen att även den juridiska personen ska ingå i den krets som prövningen omfattar.

I lagrådsremissen föreslås vidare införandet av en ny paragraf med s.k. demokrativillkor, 2 kap. 5 b §. Enligt denna paragraf ska en sökande inte anses som lämplig enligt 2 kap. 5 § tredje stycket 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. En följd av att demokrativillkoren ingår i lämplighetsprövningen enligt 2 kap. 5 § tredje stycket är att bristande uppfyllelse av dessa i ett senare skede kan medföra att ett tillstånd återkallas med stöd av 26 kap. 14 §.

En fråga som inställer sig är vad följderna av att även den juridiska personens lämplighet ska prövas blir såvitt gäller anställda i verksamheten, särskilt sett i kombination med de nya demokrativillkoren. Frågan kan aktualiseras redan vid prövningstillfället eftersom det, till skillnad från vad som anges i allmänmotiveringen, är fullt tänkbart att det vid det tillfället finns anställda i verksamhet som redan bedrivs av den juridiska personen och det är fullt möjligt att sådana anställda avses komma att tjänstgöra i den verksamhet för vilken godkännande söks. Det är vidare uppenbart att det vanligen kommer att finnas anställda när den tillståndskrävande verksamheten väl bedrivs, vilket skulle kunna få betydelse i samband med en eventuell återkallelse av tillståndet.

Demokrativillkoren tar sikte på risken för att barn eller elever kommer att utsättas för vissa företeelser. Dessa är av skiftande karaktär, alltifrån regelrätt våld till olika typer av påverkan som syftar till motarbetande av det demokratiska statsskicket. En prognos ska göras och det framgår av remissen att bl.a. åsikter som verksamhetens företrädare uttryckt i privata sammanhang, på sociala medier eller på annat sätt eller ageranden i privata sammanhang kan få betydelse för bedömningen. Enligt Lagrådets mening kan det knappast ifrågasättas att anlägga det synsättet när det gäller sådana företrädare för en juridisk person som sedan tidigare har omfattats av lämplighetsprövningen. I remissen uttalas emellertid också att det som ska bedömas inte bara är risken för att den som prövas själv kan komma att utföra sådana handlingar som anges i demokrativillkoren, utan också risken för att barn eller elever kan komma att utsättas för de i demokrativillkoren angivna företeelserna av personer som anställs i verksamheten, t.ex. rektor, lärare och annan personal.

Lagrådet konstaterar att en tänkbar situation är att en person anställd i den aktuella verksamheten, t.ex. en lärare, i sitt privatliv – exempelvis på öppna sociala medier – uttrycker åsikter som, utan att vara brottsliga, strider mot demokrativillkoren. Om en sådan person inte alls ger uttryck för motsvarande i tjänsten torde det ofta vara svårt för en arbetsgivare att agera arbetsrättsligt mot personen. Även mindre ingripanden från arbetsgivarens sida kan vara svårförenliga med skyddet för den anställdes yttrandefrihet, om dessa kan uppfattas som repressalier.

Det framstår som angeläget att det säkerställs att barn och elever inte utsätts för sådana företeelser som räknas upp i demokrativillkoren. Om en anställd i direktkontakt med barnen eller eleverna agerar på ett sätt som står i strid med villkoren är det givet att detta måste kunna beivras. Den svåra gränsdragningen uppkommer när det handlar om anställda som inte visar några tecken på ett sådant beteende i tjänsten, men som privat ger uttryck för värderingar som står i strid med villkoren.

Av lagrådsremissen framgår inte tydligt hur stort ansvar det är tänkt att den juridiska personen i egenskap av arbetsgivare ska ha för de anställdas privata aktiviteter. Inte heller utvecklas vilken typ av ingripanden mot sådana aktiviteter som kan behöva göras för att fortlöpande leva upp till lämplighetskraven. Dessa frågor bör behandlas mer fördjupat i den fortsatta beredningen.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson

Föredragande: statsrådet Lina Axelsson Kihlblom

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