

Nya regler för skolor med konfessionell inriktning

*Betänkande av Utredningen om
konfessionella inslag i skolväsendet*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:64

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-25003-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 att uppdra åt en särskild utredare att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Baserat på analysen ska utredningen undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen (dir. 2018:15). Nuvarande generalsekreteraren Lars Arrhenius förordnades samma dag som särskild utredare.

Regeringen beslutade den 20 juni 2018 om tilläggsdirektiv (dir. 2018:59) varigenom utredningstiden förlängdes på så sätt att uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Regeringen beslutade därefter den 29 maj 2019 om ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2019:25) varigenom uppdraget utvidgades till att även lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas. Vidare förlängdes utredningstiden på så sätt att uppdraget ska redovisas senast den 19 december 2019.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 10 april 2018 departementssekreteraren Erik Adell Hellström, inledningsvis Kulturdepartementet därefter Arbetsmarknadsdepartementet, ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, ämnesrådet Maud Bergkvist, Utbildningsdepartementet, universitetslektorn Hedvig Bernitz, Stockholms universitet, rättssakkunniga Sarah Helaoui, Justitiedepartementet, juristen Sofia Kalin, Statens skolverk, juristen Johan Kylenfelt, Statens skolinspektion, utredaren Carl Lind, Diskrimineringsombudsmannen, juristen Rebecka Pomeroy, Barnombudsmannen, handläggaren Örjan Wallin, Myndigheten för stöd till trossamfund samt departementssekreteraren Hugo Wester, Utbildningsdepartementet. Som expert i utredningen förordnades fr.o.m. den 21 augusti 2019 även före detta domaren i Europadomstolen Elisabet Fura.

Rebecka Pomeriing entledigades fr.o.m. den 5 februari 2019 och i hennes ställe förordnades fr.o.m. den 5 februari 2019 juristen Amanda Bertilsdotter Nilsson, Barnombudsmannen. Sarah Helaoui entledigades med verkan fr.o.m. den 21 februari 2019 och i hennes ställe förordnades fr.o.m. den 21 februari 2019 numera kanslirådet Manne Heimer, Justitiedepartementet. Amanda Bertilsdotter Nilsson entledigades med verkan fr.o.m. den 24 september 2019 och i hennes ställe förordnades fr.o.m. den 24 september 2019 juristen Rebecka Pomeriing, Barnombudsmannen.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 8 mars 2018 rådmannen Daniel Wanhatalo och den 12 mars 2018 juristen Nadia Boussaid Pettersson samt den 15 oktober 2018 på deltid professorn Johanna Schiratzki. Undervisningsrådet Love Wennemo Lanninger har också tjänstgjort som utredningssekreterare i utredningen under tiden den 1–31 oktober 2019.

Vi använder vi-form i betänkandet eftersom förslagen har utarbetats i samråd med experterna. Experterna har också i allt väsentligt ställt sig bakom de redovisade förslagen och bedömningarna, även om det kan finnas skilda uppfattningar i enskilda frågor och beträffande formuleringar. Utredningen får härmed överlämna betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).

Stockholm i december 2019

Lars Arrhenius

/Daniel Wanhatalo
Nadia Boussaid Pettersson
Johanna Schiratzki

Innehåll

Förkortningar	19
Sammanfattning	23
Summary	47
1 Författningsförslag	73
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	73
2 Utredningens uppdrag och arbete	83
2.1 Utredningens direktiv.....	83
2.2 Generella utgångspunkter	85
2.3 Utredningsarbetet.....	86
2.4 Begrepp.....	88
2.5 Betänkandets disposition.....	90
Del A Gällande rätt	
3 Nationell rätt	95
3.1 Barnrättsperspektivet i nationell rätt	95
3.2 Regeringsformen.....	97
3.2.1 Barns rätt ska tas till vara	97
3.2.2 Religionsfrihet – en av de grundläggande opinionsfriheterna	98
3.2.3 Föreningsfrihet	101

3.2.4	Näringsfrihet	102
3.2.5	Rätt till utbildning och skolplikt.....	103
3.3	Europakonventionen och barnkonventionen	104
3.3.1	Europakonventionen – svensk lag sedan 1995	104
3.3.2	Barnkonventionen – svensk lag från och med 2020.....	104
3.4	Föräldrabalken	104
3.5	Skollagen	105
3.5.1	Skolväsendet	105
3.5.2	Skolplikt gäller för vissa skolformer	106
3.5.3	Skolformer som inte omfattas av skolplikt och annan verksamhet.....	110
3.5.4	Utbildningens syfte och skolans värdegrund	112
3.5.5	Konfessionella inslag i skolväsendet	114
3.5.6	Godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor, förskoleklass, förskolor och fritidshem	116
3.5.7	Tillsyn	117
3.5.8	Firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider	120
3.6	Diskrimineringslagen	120
3.7	Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt språklagen.....	122
3.8	Nationell praxis	123
3.8.1	Är religion särskilda skäl för godkännande av fristående skola som inte uppfyller skollagens krav?	123
3.8.2	Är religion synnerliga skäl för fullgörande av skolplikt på annat sätt?	124
3.8.3	Är religion synnerliga skäl för befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen?	126
3.8.4	Kan segregation beaktas som påtagligt negativ konsekvens vid godkännande av enskild som huvudman för skola med konfessionell inriktning?	127

4	Europakonventionen	129
4.1	Inledning.....	129
4.2	Den nationella bedömningsmarginalen	130
4.3	Barnrättsperspektivet i Europakonventionen	132
4.4	Religionsfrihet.....	133
4.4.1	Religionsfrihetens omfattning.....	133
4.4.2	Begränsning av religionsfrihet	134
4.4.3	Positiv och negativ religionsfrihet.....	136
4.5	Rätt till utbildning	137
4.5.1	Respekt för religiös eller filosofisk övertygelse i skolväsendet.....	138
4.6	Förbud mot diskriminering.....	141
4.6.1	Diskriminering vid finansiering av privata skolor.....	142
4.6.2	Minoriteters rättigheter.....	143
4.7	Rättsfallsreferat från Europadomstolen och Europakommissionen	143
4.7.1	Det belgiska språkmålet (1968)	144
4.7.2	Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark (1976)	144
4.7.3	X mot Storbritannien (1978)	146
4.7.4	Arrowsmith mot Storbritannien (1978)	146
4.7.5	Campbell och Cosans mot Storbritannien (1982)	147
4.7.6	W. och K.L. mot Sverige (1985).....	148
4.7.7	Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige (1987)	148
4.7.8	B.N. och S.N. mot Sverige (1993).....	149
4.7.9	Kokkinakis mot Grekland (1993)	150
4.7.10	Buscarini mot San Marino (1999).....	151
4.7.11	Verein Gemensam Lernen mot Österrike (1995)	151
4.7.12	Valsamis mot Grekland (1996).....	152

4.7.13	Jimenez Alonso och Jimenez Merino mot Spanien (2000).....	153
4.7.14	Dahlab mot Schweiz (2001)	154
4.7.15	Şahin mot Turkiet (2005)	155
4.7.16	Konrad m.fl. mot Tyskland (2006)	156
4.7.17	Folgerö m.fl. mot Norge (2007)	157
4.7.18	Zengin mot Turkiet (2007)	158
4.7.19	Dogru mot Frankrike (2008)	158
4.7.20	Lautsi m.fl. mot Italien (2011)	159
4.7.21	Eweida m.fl. mot Storbritannien (2013).....	160
4.7.22	Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz (2017) ...	161
5	EU-rätt	165
5.1	Inledning	165
5.2	Barnrättsperspektivet i EU-rätten.....	166
5.3	Rätt till utbildning	166
5.4	Religionsfrihet	167
5.5	Likabehandlingsprincipen	167
5.6	Proportionalitetsprincipen.....	167
5.7	Fri rörlighet på EU:s inre marknad	168
5.7.1	Näringsfrihet	169
5.7.2	Etableringsfrihet.....	171
5.7.3	Fri konkurrens	172
6	Barnkonventionen och andra FN-konventioner	173
6.1	FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	173
6.2	FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	174
6.3	FN:s kvinnokonvention.....	175
6.4	FN:s barnkonvention	177
6.4.1	Grundprinciperna och föräldrars ansvar	178

6.4.2	Religionsfrihet och föräldrarnas roll vid barnets utövande av rättigheten.....	183
6.4.3	Rätt till utbildning	184
6.4.4	Rätt till befrielse från viss undervisning	186
6.4.5	Rätt till utbildning i enlighet med religiös uppfattning.....	187
6.5	Barnrättsperspektivet och konfessionella inslag i skolväsendet	187

Del B Kartläggning och analys

7	Olika perspektiv på konfessionella inslag i skolväsendet	191
7.1	Uppdraget.....	191
7.2	Utmaningar	191
7.3	Genomförande av uppdraget.....	192
7.4	Generella iakttagelser vid skolbesök.....	193
7.5	Generella synpunkter från referensgruppen	194
7.6	Konfessionella inslag i skolväsendet utifrån olika perspektiv	195
7.6.1	Rätt för barn och elever att utöva religion.....	196
7.6.2	Vårdnadshavares rättigheter.....	197
7.6.3	Rätt att avstå från konfessionella inslag	198
7.6.4	Värdegrund	201
7.6.5	Integration och segregation	203
7.6.6	Förutsättningar för tillsyn	205
8	Kartläggning av hur gällande regelverk följs avseende konfessionella inslag.....	207
8.1	Uppdraget.....	207
8.2	Genomförande av uppdraget.....	208
8.3	Utmaningar och problemområden	208

8.4	Statistik om skolor med konfessionell inriktning	210
8.4.1	Skolverkets statistik om skolor med konfessionell inriktning.....	210
8.4.2	Konfessionella skolors resultat i Skolinspektionens skolenkät.....	215
8.4.3	Slutsatser.....	218
8.5	Skolinspektionens beslut.....	219
8.5.1	Inledande reflektioner.....	219
8.5.2	Frivillighet	220
8.5.3	Fördjupning i egen religion – skolans val	222
8.5.4	Gränsdragning mellan utbildning och undervisning	225
8.6	Utredningens skolbesök	226
8.6.1	Vad som framkommit om regelefterlevnad vid skolbesöken	226
8.7	Enkät till fristående grundskolor och gymnasieskolor med en konfessionell inriktning	228
8.7.1	Syftet med undersökningen.....	228
8.7.2	Allmänt om undersökningens resultat	229
8.7.3	Konfessionell inriktning	229
8.7.4	Konfessionella inslag.....	229
8.7.5	Frivillighet vid konfessionella inslag.....	230
8.7.6	Religionsundervisning och fördjupning i egen religion – skolans val	231
8.8	Enkät till kommunerna om fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning.....	232
8.8.1	Syftet med undersökningen.....	232
8.8.2	Allmänt om undersökningens resultat	232
8.8.3	Antalet fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning.....	234
8.8.4	Kommunernas erfarenheter av anmälningar och tillsyn	235
8.8.5	Åtgärder kommunerna vidtagit.....	239
8.9	Exempel på kommuners tillsynsbeslut.....	239
8.9.1	Konfessionella inslag i undervisningen	240

8.9.2	Deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt.....	243
8.10	Sammanfattande slutsatser	245
9	Internationell jämförelse	249
9.1	Religion och utbildning	249
9.1.1	Norge	250
9.1.2	Danmark.....	250
9.1.3	Finland	251
9.1.4	Frankrike.....	252
9.1.5	Tyskland.....	252
9.1.6	Jämförelse med Sverige	253
9.2	Villkor för att få starta konfessionella skolor	254
9.2.1	Norge	254
9.2.2	Danmark.....	255
9.2.3	Finland	255
9.2.4	Frankrike.....	256
9.2.5	Tyskland.....	256
9.2.6	Jämförelse med Sverige	256
9.3	Konfessionella inslag och frivillighet.....	257
9.3.1	Norge	257
9.3.2	Danmark.....	258
9.3.3	Finland	258
9.3.4	Frankrike.....	259
9.3.5	Tyskland.....	259
9.3.6	Jämförelse med Sverige	260
9.4	Övergripande slutsatser.....	261
10	Analys av regeringsformen och internationella åtaganden	263
10.1	Uppdraget.....	263
10.2	Hur vi genomfört uppdraget.....	263
10.3	Barnrättsperspektivet.....	264

10.4	Det finns en rätt att ta del av utbildning.....	265
10.4.1	Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?	267
10.4.2	Det allmänna avgör hur det offentliga skolväsendet ska utformas	268
10.5	Rätten att utöva religion gäller även i skolväsendet	268
10.5.1	Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?	271
10.5.2	Barns och elevers egna religionsutövande kan inte förbjudas inom skolväsendet.....	271
10.6	Rätten att avstå från religion gäller också i skolväsendet... ..	272
10.6.1	Vad innebär rätten att avstå från religion?.....	273
10.6.2	Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?	274
10.6.3	Konfessionella inslag måste alltid vara frivilliga..	274
10.7	Det finns en rätt att etablera skolor	275
10.7.1	Vad innebär rätten att etablera skolor?.....	276
10.7.2	Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?	277
10.7.3	Det skulle vara problematiskt att förbjuda att vissa enskilda prövas som huvudmän för fristående förskolor, skolor eller fritidshem	278
10.8	Rätt till respekt för religiös övertygelse.....	279
10.8.1	Vad innebär vårdnadshavares rätt att få sin religiösa eller filosofiska övertygelse respekterad?.....	279
10.8.2	Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?	282
10.8.3	Vårdnadshavare kan inte vägra sina barn utbildning så länge den är objektiv, kritisk och pluralistisk	283
10.9	Nuvarande lagstiftning överensstämmer med internationella åtaganden om respekt för religiös övertygelse	285

Del C Förslag och överväganden

11	Förslag på definitioner.....	291
11.1	Uppdraget	291
11.2	Utgångspunkter för uppdraget.....	291

11.3	Gränsdragningen mellan utbildning och undervisning ska förtydligas	293
11.3.1	Utbildning och undervisning – centrala begrepp i skolförfattningarna	293
11.3.2	Begreppen utbildning och undervisning bör behållas i skolförfattningarna	294
11.3.3	Ändrad definition av undervisning	296
11.3.4	Ändrad definition av utbildning	297
11.4	Definitioner som rör konfession	298
11.4.1	Hur begreppen hittills använts	299
11.4.2	Vilka begrepp behöver definieras?	301
11.4.3	Definition av konfessionella inslag	303
11.4.4	Information om konfessionella inslag i förskolan	307
11.4.5	Definition av konfessionell inriktning	310
11.4.6	Definition av icke-konfessionell inriktning	313
12	Förslag som rör ägar- och ledningsprövning	315
12.1	Uppdraget	315
12.2	Förslag i andra utredningar	316
12.2.1	Friskolekommittén	316
12.2.2	Ägarprövningsutredningen	318
12.2.3	Välfärdsutredningen	319
12.2.4	Genomförda lagändringar när det gäller ägar- och ledningsprövning	320
12.2.5	Andra utredningar av intresse	321
12.3	Kan särskilda krav ställas endast på vissa huvudmän?	327
12.3.1	Det är okänt hur många fristående skolor, förskolor och fritidshem som har en konfessionell inriktning	327
12.3.2	Lika villkor	328
12.3.3	Diskriminering	329
12.3.4	Det är inte lämpligt att införa särskilda krav enbart för huvudmän för fristående verksamheter med konfessionell inriktning	331

12.4	Behöver ägar- och ledningsprövningen kompletteras?	332
12.4.1	Det behövs ett ökat fokus på skolans värdegrund och demokratiuppdrag	332
12.4.2	Grundläggande demokratiska principer bör lyftas fram vid ägar- och ledningsprövning	335
12.5	Hur ägar- och ledningsprövningen ska kompletteras	340
12.5.1	Den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden ska även prövas med utgångspunkt i demokrativillkor	341
12.5.2	Demokrativillkor	343
12.5.3	Hur demokrativillkor ska beaktas vid tillsyn och återkallelse av godkännande	357
12.5.4	Bemyndigande att utfärda föreskrifter	359
12.6	Behov av ytterligare underlag för ägar- och ledningsprövningen?	360
12.6.1	Huvudmannaförsäkran	360
12.7	Övriga ställningstaganden för en mer kvalitativ ägar- och ledningsprövning	363
12.7.1	Huvudmannaförsäkran och kompletterad ägar- och ledningsprövning ger utökade möjligheter för tillsyn	363
12.7.2	Stödmaterial om ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran	364
13	Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående förskolor	367
13.1	En anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning	367
13.2	En samlad godkännandeprovning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem	373
14	Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider	377
14.1	Uppdraget	377

14.2	Aktuella förhållanden	378
14.2.1	Skolverkets vägledning.....	379
14.2.2	Oklart om befrielse	380
14.3	Förslag i promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2	381
14.4	Våra ställningstaganden	383
14.4.1	Avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler	384
14.4.2	Särskilda överväganden vid aktiviteter i gudstjänstlokaler.....	385
14.4.3	Verksamheter med konfessionell inriktning.....	387
14.4.4	Upplysning om frivillighet.....	388
14.5	Sammanfattande slutsats	389
15	Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant.....	391
15.1	Uppdraget.....	391
15.2	Utgångspunkter för uppdraget	392
15.2.1	Vad innebär ett etableringsstopp?	392
15.2.2	Vilka verksamheter bör omfattas av ett etableringsstopp?	395
15.3	Hur ett etableringsstopp kan införas.....	397
15.3.1	Bestämmelser om etableringsstopp bör placeras i 2 kap. skollagen.....	397
15.3.2	Ett etableringsstopp ska införas för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola	398
15.3.3	Befintliga verksamheter.....	400
15.4	Konsekvenser av ett etableringsstopp	403
15.4.1	Diskriminering.....	403
15.4.2	Näringsfrihet.....	407
15.4.3	Föreningsfrihet	412
15.4.4	Religionsfrihet	413
15.4.5	Respekt för religiös övertygelse	414

15.4.6	Rätt till utbildning och etablering av undervisningsanstalter	418
15.4.7	Befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.....	420
15.4.8	Sammantagen bedömning.....	424
15.5	Alternativa lösningar	427
15.5.1	Inga begränsningar för befintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning	427
15.5.2	Förstärkt ägar- och ledningsprövning och förstärkt tillsyn kan ge ett tillräckligt skydd	429
15.5.3	Förbud mot konfessionell inriktning även för etablerade konfessionella skolor?.....	430
15.5.4	Etableringsstopp kombinerat med ”ventiler”	431
15.5.5	Begränsning av konfessionella inslag	432
15.5.6	Ingen offentlig finansiering till skolor med konfessionell inriktning.....	434
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	437
16.1	Ikraftträdande	437
16.2	Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.....	440
17	Konsekvenser av förslagen	441
17.1	Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav	441
17.1.1	Kommittéförordningen	441
17.1.2	Konsekvensutredning vid regelgivning.....	442
17.1.3	Utredningens direktiv.....	443
17.2	Våra förslag och ställningstaganden	444
17.2.1	Problembeskrivning och syfte.....	444
17.2.2	Våra förslag i korthet	445
17.2.3	Alternativa lösningar eller ingen reglering	449
17.2.4	Berörda av regleringarna	452
17.2.5	Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, Europakonventionen och andra internationella åtaganden	453
17.2.6	Konsekvenser för nationella minoriteter.....	454

17.3	Ekonomiska konsekvenser	454
17.3.1	Ekonomiska konsekvenser för huvudmän	454
17.3.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	456
17.3.3	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting	458
17.3.4	Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer	460
17.3.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	461
17.4	Andra konsekvenser för kommuner, huvudmän och andra företag	461
17.4.1	Kommunal självstyrelse	461
17.4.2	Konsekvenser för konkurrensen	463
17.4.3	Små företag i förhållande till stora	463
17.5	Konsekvenser för skollagsreglerad verksamhet	464
17.5.1	Möjligheten att välja skola och elevunderlaget	465
17.5.2	Lärares och förskollärares arbetsuppgifter	465
17.5.3	Tekniska behov	465
17.6	Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare	466
17.6.1	Barnrättsperspektiv	466
17.6.2	Konsekvenser för vårdnadshavare	467
17.7	Likvärdig utbildning, demokrati- och värdegrundsuppdraget	467
17.8	Jämställdhet mellan könen	468
17.9	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	469
17.10	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	469
18	Författningskommentar	471
18.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	471
	Referenser	497

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:15.....	511
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:59.....	525
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:25.....	527
Bilaga 4	Frågeformulär vid skolbesök.....	529
Bilaga 5	Rapport om statistikundersökning.....	533
Bilaga 6	Rapport om enkät till fristående skolor med konfessionell inriktning.....	561
Bilaga 7	Rapport om enkät om fristående förskolor m.m. med konfessionell inriktning.....	579
Bilaga 8	Alternativt lagförslag.....	599

Förkortningar

a.	anförd
a.a.	anfört arbete
Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter
bet.	betänkande
bil.	bilaga
BrB	brottsbalken (1962:700)
dir.	direktiv
DL	diskrimineringslagen (2008:657)
Ds	Departementsserien
ERT	Europarättslig Tidskrift
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EKMR	den av Europarådet upprättade Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	och följande sida
FB	föräldrabalken (1949:381), omtryckt i SFS 1995:974
FEU	fördraget om Europeiska unionen
FEUF	fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget)
ff.	och följande sidor

FN	Förenta nationerna
FR	förvaltningsrätt
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HovR	hovrätt
JO	Justitieombudsmannen
JT	Juridisk Tidskrift
kap.	kapitel
KamR	kammarrätt
LR	länsrätt (historiskt)
LVU	lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, Avdelning I
OSL	offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
p.	punkt
prop.	Regeringens proposition
ref.	referat
RF	regeringsformen KK (1974:152), omtryckt i SFS 2011:109
rättighetsstadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
s.	sida
SCB	Statistiska centralbyrån
Skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycke
SvJT	Svensk Juristtidning
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter

TP1

den av Europarådet upprättade Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheternas första tilläggsprotokoll

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet (dir. 2018:15). Utifrån denna analys ska vi undersöka behovet av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen. Vårt 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 utredningen 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. Vi 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.

I vår analys har vi koncentrerat oss 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. Vi har också sammanställt befintlig statistik om skolor med konfessionell inriktning.

Statistik

Läsåret 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 SALSAMODELL 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 skolledning, lärare respektive förskollärare att det var svårt att dra gränsen mellan begreppen utbildning och undervisning, inte minst i förskolan där arbets sättet 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 inrikt-

ning 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 var 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 kommittédirektiven 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 vi 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 föräldraansvaret 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 vi 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, kritiska 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 förklaras 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 konfessionella 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 tolknings- och svårigheter. 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 an-

sökan 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 att en anmälan om konfessionell inriktning inte längre kan göras för dessa verksamheter.

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.

Vårt 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.

Vi menar även att om skolor, förskolor eller fritidshem med icke-konfessionell 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 beaktelsekaraktär 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 vi 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 gymnasiesärskola 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 säkerhet 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 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 uppmana 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 godkännandeprovning som myndigheterna har att göra enligt 2 kap. 5 § skollagen. En bestämmelse om provning 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 provning 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 huvudmannaförsäkran. Bestämmelser om huvudmannaförsäkran ska föras in i 2 kap. 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 huvudmannaförsäkran. 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 huvudmannaförsäkran.

En samlad godkännandeprovning 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 godkännandeprovning och utöva tillsyn. Utredningens förslag innebär

att nya kvalificerade uppgifter tillförs i form av först prövning mot och sedan tillsyn över demokrativillkor, administration av huvudmannaförsäkran 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.

Summary

Remit

The inquiry has been tasked with analysing the rules governing religious aspects in the education system (ToR 2018:15). Based on this analysis, we are to study the need to amend the provisions of the Education Act (2010:800) governing religious aspects in education. Our remit has included:

- analysing what follows from the European Convention on Human Rights, other international undertakings regarding human rights and the Instrument of Government in relation to religious aspects in schools, preschools and after-school centres, irrespective of whether the management is in the public or private sector;
- analysing the advantages and disadvantages of religious aspects in various types of schools, for example preschools, compulsory schools and upper secondary schools, including from the perspective of the rights of the child;
- proposing i) a clarification of the delineation between education and teaching and ii) a definition of religious and non-religious orientations;
- surveying regulatory compliance by independent faith schools, preschools and after-school centres;
- studying whether there is a need to impose specific requirements for approval as a manager of an independent faith school, preschool and after-school centre, in addition to the proposals presented by the Owner Assessment Inquiry and the Welfare Inquiry;

- examining whether there is a need to amend the Education Act to allow for exceptions to the prohibition on denominational aspects, irrespective of management and orientation, in conjunction with the celebration of the end of the school year and other traditional festivities. If we believe this to be the case, we should analyse how a proposal for such a change relates to provisions that express the school's values; and
- presenting necessary statutory proposals.

A report on the remit was originally supposed to have been presented not later than 31 December 2018. However, through supplemental terms of reference adopted on 20 June 2018, the inquiry period was extended so that a report on the remit would instead be presented not later than 31 May 2019 (ToR 2018:59). Through supplemental terms of reference adopted on 29 May 2019 (ToR 2019:25), the Government decided to expand the remit and extend the inquiry period so that a report on the remit would instead be presented not later than 19 December 2019. According to the supplemental terms of reference, the inquiry shall now also

- present such statutory proposals as required to enable the implementation of a stop to the establishment of independent faith schools; and
- analyse and report the consequences that such statutory changes might possibly have in relation, inter alia, to the constitution, EU law and Sweden's international undertakings, as well as in respect of existing independent faith schools.

Survey and analysis

Different perspectives on religious aspects in the education system

The inquiry has analysed the advantages and disadvantages of religious aspects in various types of schools and based on different perspectives, including the perspective of the rights of the child. We can note that the attitude towards independent faith preschools, schools and after-school centres is often essentially ideological and to some

extent a subjective issue. It has, therefore, been difficult to determine the advantages and disadvantages of religious aspects in the education system on a purely objective basis.

The inquiry has addressed this task by meeting various representatives and stakeholders in the area. It has been particularly important to obtain the views and perspectives of children and pupils. This has, among other things, taken place through school visits. The inquiry has also met a large number of different organisations and authorities in reference groups.

In our analysis, we have concentrated on four perspectives:

- the child's positive freedom of religion, i.e. the right to practice religion;
- the rights of the custodial parent;
- the child's negative freedom of religion, i.e. the right to refrain from religion; and
- the public perspective, including questions of values, integration, segregation and supervision.

Survey

The inquiry has surveyed compliance with governing regulations regarding religious aspects in the education system. We have also compiled existing statistics regarding faith schools.

Statistics

During the 2018/19 school year, more than 9,400 pupils attended a faith school within the compulsory school system. This corresponds to almost one per cent of compulsory school pupils. There are great differences between faith compulsory schools. They vary in terms of size, pupil composition, the percentage of teachers with a university degree in education, and in terms of the pupils' school results.

With the help of the National Agency for Education's SALSA model, the inquiry has compared the performance of faith schools, after having taken into consideration the composition of the schools' pupil population. There too, large variations are seen between schools,

with some faith schools having high average study results relative to the composition of the pupil population, while others have lower results.

In addition, the inquiry has committed a study of answers of pupils at faith schools to surveys carried out by the Swedish Schools Inspectorate, compared with answers given by pupils at other schools. On average, faith schools differ positively from other schools on most of the issues studied by the school questionnaire, apart from on issues of pupil health, where faith schools differ negatively. Factors such as the schools' size or composition of the pupil population might, however, explain some of the differences between faith schools and other schools.

Decisions of the Swedish Schools Inspectorate

As an element in surveying compliance with applicable regulations with respect to religious aspects in the school, the inquiry has conducted a review of decisions by the Swedish Schools Inspectorate.

From the decisions it is evident that there is criticism with respect to religious aspects, both at faith schools and also schools which have not notified such orientation. The criticism has consisted, *inter alia*, of the management failing to satisfy the requirement that the teaching must be non-denominational. There are also several decisions concerning whether the requirement that participation in religious aspects must be voluntary has been fulfilled. There are also cases where the teaching has been deemed not to satisfy the requirement of comprehensiveness and objectivity.

Another area addressed in decisions concerns the schools' use of the school option subject for profiling or in-depth study in the religion which constitutes the school's religious orientation. It transpires from decisions in several cases that managers and school principals have difficulty in distinguishing between what constitutes education and what constitutes teaching and that there have been impermissible religious aspects within teaching in the school option subject. Other decisions show that religious aspects have occurred within the scope of teaching also in other subjects, for example in mother tongue tuition and biology.

School visits

The inquiry has conducted nine school visits, mainly to schools that have notified a religious orientation. In conjunction with the visits, the inquiry has met representatives of the management, teachers and in most cases also pupils. In some cases, the management's representatives have also been present.

In several cases, school management, teachers and preschool teachers stated that it was difficult to delineate between teaching and education, not least in preschools where the work method is integrated. On one occasion, the inquiry observed that the personnel also failed to reflect over the way in which different religious texts are used and how the texts can affect children and pupils. This may, for example, involve reading out loud or other use of religious texts in teaching situations, where a denominational aspect is not allowed.

The schools visited addressed voluntary participation by children and pupils in religious aspects in different ways. Some considered that pupils must attend all of the school's activities, i.e. also those with a religious aspect, and that pupils may not, for example, decline to participate in a religious service without the approval of the pupil's custodial parent.

Another observation is that the teaching includes elements which mix together religious and non-religious aspects, a factor which can make it difficult for a pupil who wishes to refrain from religious aspects to actually do so. This may, for example, involve the school day beginning with a morning assembly in which religious aspects such as prayers are mixed with non-religious aspects such as information about field days, tests, homework or school parties. One variant is that such more general information is provided at weekly assemblies in denominational places of worship. In one case, a description was provided that the pupils are given the possibility to receive the information at another place which is devoid of any religious aspect.

Also in conjunction with school visits, on several occasions issues arose regarding in-depth studies in the religion which constitutes the school's religious orientation, e.g. extra teaching in religion within the scope of the school option subject. One observation sometimes made is that the person teaching the subject is also the children's religious leader in the local community, which may require specific

positions to be taken as to how the school keeps religious aspects out of teaching.

Survey of faith schools

The inquiry has carried out a survey covering the 72 schools which, at the time of the study, were registered in the National Agency for Education's register of schools as faith schools. The survey was aimed, *inter alia*, at obtaining a more comprehensive view of the various religious aspects that exist and any problems as regards regulatory compliance. In total, 50 schools answered the questionnaire.

The questionnaire responses show that most of the schools that answered had religious aspects in their education. The most common features were morning assemblies and morning prayers, or other types of assemblies and prayers, aspects at the end of school terms and other festivities, prayers, songs and special aspects at mealtimes. It was common that religious aspects occurred on a daily basis.

With respect to the pupils' right to refrain from participating in religious aspects, one school answered that non-participation was not possible. Other responding schools stated that there was such a possibility. Information about the possibility not to participate was usually provided in writing or orally to the pupil's custodial parent at the beginning of the school year, through oral information to children and pupils in conjunction with religious aspects, or at progress discussions with custodial parents each term.

Just over one half of the responding schools stated that they offer additional in-depth teaching in the religious orientation, primarily within the school option subject.

Survey of municipalities regarding independent preschools and certain independent after-school centres

The municipalities are responsible for approval and supervision of independent preschools and independent after-school centres that do not belong to independent schools. In order to survey regulatory compliance by these activities, the inquiry carried out a questionnaire survey focused on Sweden's 290 municipalities. In the questionnaire, the municipalities were initially required to answer whether there

were any independent activities within the municipality and whether any of them had a religious orientation. Municipalities which answered affirmatively were then required to answer questions about supervision of those activities and whether, in conjunction with the supervision, any particular observations had been made with respect to religious aspects, etc.

The questionnaire was answered by 221 out of 290 municipalities, i.e. 76 per cent. In those municipalities, there were 242 independent faith preschools and 22 independent faith after-school centres, corresponding to just over 10 per cent of the independent preschools, and just over 17 per cent of the independent after-school centres over which the responding municipalities exercise supervision. The preschools were spread over 89 municipalities and the after-school centres over 18 municipalities.

According to the questionnaire responses, it was quite rare for the municipalities to receive complaints or reports about religious aspects in preschools or after-school centres. During the period 2014–2018 six complaints or reports with a bearing on religious aspects were received, divided over four municipalities. Two municipalities stated that they had received a complaint or a report which did not primarily concern religious aspects, but where the municipality believed that the criticised shortcomings were based on the preschool's or after-school centre's religious orientation or the religious aspects that occurred there. One example of a reported matter was that boys receive benefits that girls do not receive and that adult women and men are treated differently, e.g. when greeted.

In the questionnaire, the municipalities had an opportunity to describe observations made in conjunction with supervision and in other contexts, e.g. shortcomings observed at faith entities. The observations can be summarised in three main groups:

- lack of clarity regarding religious orientation and religious aspects;
- difficulties in distinguishing between teaching and education; and
- voluntariness.

With respect to *lack of clarity regarding religious orientation and religious aspects*, several municipalities emphasised that it was difficult to learn about any shortcomings in faith-based activities. It may be the case that activities provide insufficient information as to the

religious aspects that occur or do not openly declare that they have a religious profile. One municipality considered that independent faith preschools have difficulty in separating religious values from their task regarding norms and values as set forth in the preschool curriculum, and thus multifaceted outlooks on life are not always elucidated.

With respect to *difficulties in distinguishing between teaching and education*, several municipalities were of the view that it was difficult to delineate between teaching and education in preschools and that current legislation does not provide a sufficient basis for doing so, and clarification was sought. Several municipalities stated that they often receive questions about this from individual managers and they also noted that it can be difficult for the management to delineate between teaching and education – a boundary which the municipalities also considered can be difficult to draw in conjunction with supervision. Furthermore, it was considered that it was not entirely clear what constitutes a religious aspect and what such aspects entail in activities.

Voluntariness for children and pupils to participate in religious aspects was raised by several municipalities. The municipality provided advice and guidance as to how voluntariness can be ensured, and the municipality drew the attention of faith-based activities to the importance of ensuring voluntariness and verifying how to ensure that participation by young children is voluntary. One municipality stated that voluntariness and the possibility to refrain from e.g. saying grace should always be raised in conjunction with supervision.

Municipalities' supervisory decisions

Based on the findings of the municipality questionnaire, the inquiry has requested and reviewed supervisory decisions from the municipalities. Simply put, these decisions can be said to fall into two main groups: i) decisions that in some way address whether religious aspects have been deemed to occur not only in the education but also in the teaching at preschools or after-school centres; and ii) decisions which point out shortcomings as regards the fact that participation in religious aspects must be voluntary for children and

pupils. Certain decisions address both issues. In the inquiry's assessment, the reviewed decisions reinforce the impression gained from the questionnaire as to what constitute problem areas for independent faith preschools and after-school centres.

International comparisons

According to the committee terms of reference, the inquiry shall conduct a comparative analysis of the regulation of religious aspects in the education system in other comparable countries and the way in which other countries have interpreted the European Convention on Human Rights and case law from the European Court of Human Rights. In this respect, the inquiry has compared circumstances in Sweden with Norway, Denmark, Finland, France and Germany.

Our analysis shows that the countries in question have different educational systems with varying scope for religious aspects in the education system. It is, therefore, difficult to draw any far-reaching conclusions from the regulations of the various countries. It can, however, be noted that in none of the comparison countries is there an education system that does not allow faith schools. In addition, all comparison countries have acceded to the European Convention on Human Rights and to Protocol 1, Article 2 of the Convention.

The inquiry has also conducted a general review of the countries that are members of the Council of Europe which have acceded to the European Convention on Human Rights, Protocol 1, Article 2. In the review, we have not encountered any country that has acceded to the Protocol and which, at the same time, has prohibited the establishment of faith schools.

The provisions of the UN Convention on the Rights of the Child

The Convention on the Rights of the Child (CRC) includes the child's right to a comprehensive education as well as the right to religious and cultural identity. According to the CRC, the school environment should reflect a spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin, and the education shall prepare the child for a responsible life in a free society

in this spirit. The education shall also aim at developing respect for the child's parents, for the child's own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilisations different from his or her own.

The CRC provides scope for parental responsibility on issues involving religious aspects in the education system. According to the CRC, the child is entitled to freedom of religion and the parents are entitled to provide direction to the child in the exercise of this right in a manner consistent with the evolving capacities of the child when the child exercises the right to freedom of thought, conscience and religion. Direction and guidance by the parents must be exercised in accordance with the entire CRC, which *inter alia* means that the child's right to be heard must be respected. The CRC supports the child's right to adopt and exercise the parents' religion. A child belonging to ethnic, religious or linguistic minorities shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practice his or her own religion, or to use his or her own language.

Pursuant to the CRC, the child also has an independent freedom of religion which is not automatically dependent on the parents' religion. The child has an express right to an independent freedom of religion in terms of a negative freedom of religion, i.e. the right to freedom from religion and the right to have no religion. According to the UN Committee on the Rights of the Child, this means that the child has a far-reaching right to be released from participating in religious aspects at school.

According to the CRC individuals and bodies are entitled to establish and direct educational institutions. However, principles regarding human rights must be respected and the education at the institution must conform to certain minimum standards.

The Instrument of Government and international undertakings

The inquiry has analysed the provisions of the Instrument of Government as well as the European Convention on Human Rights and other international undertakings with respect to religious aspects in the education system. The perspective of the rights of the child and

the Convention on the Rights of the Child have also served as important starting point for the analysis. To summarise, we have reached the following conclusions.

Children and pupils are entitled to education pursuant to the Instrument of Government, the European Convention on Human Rights and Sweden's international undertakings. This right is enshrined, *inter alia*, in the European Convention on Human Rights, Protocol 1, Article 2, first sentence, and entails a right for children and pupils to receive the education provided by the State. On the other hand, Protocol 1, Article 2 does not require that the State provide a particular type of education or education on a particular level. The European Court on Human Rights has stated that the right to an education is of fundamental importance in a democratic society and that a restrictive interpretation of the right to education would be contrary to the purpose of the provision. However, the State enjoys a margin of appreciation in determining how the education system in general is to be organised in order to meet the requirements of the European Convention on Human Rights.

However, individuals, e.g. parents, are not entitled, based on the right to education, to demand that the content of education arranged by the public sector shall differ from that which is stipulated in the Education Act and other statutes. The parents' right to ensure education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions, as stated in the second sentence of Protocol 1, Article 2 to the European Convention on Human Rights, does not thereby entail any restriction on the right of the State to determine how the education system shall be organised in order for the right to education to be satisfied.

Freedom of religion, as enshrined in the Instrument of Government and international conventions, entails *inter alia* a right for individuals to exercise their religion. For children and pupils, the right to exercise their religion applies also at school, preschool and after-school centre. Accordingly, a prohibition on the exercise of one's own religion, e.g. banning the bearing of religious symbols during school hours, can take place only under certain conditions.

Freedom of religion also entails a right to refrain from religion. This means that children and pupils are entitled to refrain from religious aspects at the school, preschool and after-school centre. Therefore, religious aspects in the education system must always be

voluntary for children and pupils. However, based on international undertakings it is up to the State to determine the manner in which the right of children and pupils to refrain from religious aspects is to be guaranteed. However, the inquiry concludes that, from the perspective of the rights of the child, it is important to emphasise that all measures within the education system must protect the child's right to live and develop in accordance with her or his own circumstances and needs.

Inter alia under EU law, there is a right to establish and operate private schools. Accordingly, it is not possible to prohibit certain natural or legal persons from being considered for approval as managers of independent preschools, schools or after-school centres. If individual natural or legal persons with a religious basis were denied consideration for approval as managers of preschools, schools or after-school centres, this might run the risk of constituting discrimination under the European Convention on Human Rights. The freedom of movement and right of establishment entitle natural or legal persons from other EU countries to apply for approval as managers of preschools, schools or after-school centres on the same terms as Swedish persons. The same rules must apply to all applicants. However, the State has the possibility to impose requirements for approval as a manager if justified by a compelling public interest and provided that such takes place in a non-discriminatory manner.

According to case law and the preparatory works to the European Convention on Human Rights, Protocol 1, Article 2, there is a freedom to establish private schools. However, the State is entitled to impose certain requirements, e.g. regarding the teachers' qualifications and minimum number of pupils. According to the European Court of Human Rights, Protocol 1, Article 2 is also aimed at ensuring that there is a pluralistic education system and that the State has no intention to indoctrinate when providing education. Parents also cannot deny their children education or impose requirements regarding content of the education based on religious or philosophical convictions, provided that teaching and education take place in an objective, critical and pluralistic manner.

It is the inquiry's assessment that current legislation is in conformity with Sweden's international undertakings regarding respect for religious or philosophical convictions within the education system.

The inquiry's proposals and assessments

The inquiry's assessments and proposals are based on the Instrument of Government, the European Convention on Human Rights, the CRC, EU law, and other international undertakings regarding human rights.

The CRC provides that the best interests of the child are to be assessed taking into account primarily all measures that affect the child, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies. Furthermore, the right of the child to freely express his or her views must be guaranteed and such views shall be given due weight in accordance with the age and maturity of the child. In relation to education, the equal treatment dimension of the perspective of the rights of the child has been emphasised, i.e. that all pupils and children had the same right to an education based on equality of opportunity.

Clarificatory definitions

The inquiry's remit includes proposing i) a way in which the delineation between education and teaching can be clarified, and ii) a definition of religious and non-religious orientation. Definitions of education and teaching are set forth in Chapter 1, Section 3 of the Education Act. On the other hand, there is no legislative definition of denomination in the education system, although certain statements are found in the preparatory works (Govt Bill 2009/10:165 p. 225 et seq.).

The definitions of education and teaching must be adjusted

The inquiry makes the assessment that the terms *education* and *teaching* are well established within the education system and therefore should be retained in the education statutes. However, definitions of the terms should be adjusted and simplified so as to clarify the difference between them.

The inquiry's proposal is that *teaching* be defined as *processes led by teachers or preschool teachers in accordance with objectives stated in the Education Act and other statutes, which shall lead to development*

and learning through children or pupils obtaining and developing knowledge and values. It is thereby clarified that teaching is the learning and development process that takes place between teachers or preschool teachers, on the one hand, and pupils or children, on the other.

We propose that education be defined as *activities pursuant to the Education Act and other statutes that are conducted by a manager and within which children or pupils are offered teaching.* It is thereby clarified that education is an omnibus term for everything for which a management is responsible in a school, preschool or after-school centre, and that teaching constitutes a part of the education. Thus, the term 'education' also includes, e.g. school transport, school meals, school trips and breaks.

Definitions concerning religion shall be inserted in the Education Act

The inquiry has formulated definitions of the terms *religious orientation* and *non-religious orientation*. As part of this work we have also identified a need to define the term *denominational aspects*. The definitions are to be included in Chapter 1, Section 3 of the Education Act and should be structured in light of international undertakings, e.g. the European Convention on Human Rights and the Convention on the Rights of the Child. These undertakings include, *inter alia*, protection against discrimination and a right of children belonging to ethnic, religious or linguistic minorities or persons belonging to an indigenous population to have their own cultural life.

Our conclusion is that a statutory definition of the term *denominational aspects* should be relatively narrow. We believe that the term should be defined in a manner which relates to a more active exercise of religion and which is close to the core of religious freedom. The term *denominational aspects* should therefore be defined as *elements which include confessional or declaratory aspects of a particular religion*. Professions of faith, prayers or worship may be mentioned as examples of *denominational aspects*. The provision does not extend to the performance of other acts that are merely inspired or motivated by a faith.

Both religious orientation and non-religious orientation are subsequently defined based on the term 'denominational aspects'. We propose that *religious orientation* be defined as *an activity which may include denominational aspects initiated and performed by the management*. This means that the key factor is that the management is responsible for deciding upon, and performing, the regularly occurring denominational aspects in the activity, although the management can, of course, engage some other person to actually perform the aspect.

We propose that *non-religious orientation* be defined as *activities which may not include denominational aspects that are initiated and performed by the management*. Accordingly, this means that the management may not, on its own initiative, initiate or perform such aspects within the activity. However, there is nothing to prevent children and pupils within an activity with a non-religious orientation from exercising their individual freedom of religion by, on their own initiative, e.g. saying grace over meals, or that a manager facilitates the exercise of religious freedom by pupils through, e.g. the provision of a prayer room in which the pupils can pray.

The term 'denominational aspects' has led to a number of interpretation difficulties. One starting point for the inquiry's proposal in this respect is that religion and creed are multidimensional phenomena. Another starting point is that the Swedish education system has been structured in, and is closely connected to, the Protestant tradition, which tends to constitute the basis for the understanding of denominational aspects in the form of declaration and confession. This may be explained by the fact that Sweden has had a state church and that a majority of the Swedish population are members of the Church of Sweden. A third starting point is that the view as to what is to be regarded as a secular tradition or a religious rite can differ, among other things from the perspective of the majority and minority. For example, that which may be regarded by the majority as a traditional advent celebration devoid of religious symbols may, to someone belonging to a minority religion, be regarded as a religious matter. By way of contrast, seasonal festivities which members of a minority regard as traditional, may be ascribed a religious meaning by outsiders. Thus, the same act can be imbued with both secular and religious meaning depending on context and the subjective approach to religious issues of those involved.

Denominational orientation must be notified

In accordance with the inquiry's proposal, denominational aspects may occur at an independent school, an independent preschool or an independent after-school centre only if the manager of the activity has notified the supervisory authority that the activity has a religious orientation. An individual who applies for approval as manager of a preschool, preschool class, compulsory school, compulsory special school, upper secondary school, upper secondary special school or after-school centre must, correspondingly, state in the application whether the activity is to have a religious orientation. An application should merely state that the activity has a religious orientation – not which religion.

The management of a faith-based activity must also notify the supervisory authority in the event the activity is no longer to have such an orientation. It is proposed that provisions in this respect be inserted in Chapters 1 and 2 of the Education Act (Chapter 1, Section 7 and Chapter 2, Section 5e). With respect to independent preschool classes, compulsory schools, compulsory special schools, upper secondary schools, upper secondary special schools and after-school centres, the inquiry's proposal regarding a stop to establishment means that applications regarding a religious orientation can no longer be made with respect to such activities.

Requirements that participation is voluntary should be strengthened

Participation in parts of the education that include denominational aspects at an independent faith preschool, an independent faith school or an independent faith after-school centre must, as previously, be voluntary. The inquiry believes that demands placed on management of faith-based activities must be strengthened in two respects.

- Firstly, the inquiry proposes that the manager must ensure that custodial parents and children or pupils are aware of the fact that participation in the denominational elements of the education is voluntary.

- Secondly, the inquiry proposes, with respect to independent faith preschools, that denominational elements may only occur to the extent, and on the occasions of which, the management has notified the children’s custodial parents. Such information must be provided in writing.

The inquiry believes that both of these proposals create increased clarity with respect to i) voluntariness and ii) the extent to which denominational aspects may occur in preschools. A provision in this respect should be incorporated into Chapter 1 of the Education Act (Chapter 1, Section 7a).

End of school year ceremonies and other traditional festivities

The inquiry’s remit has included studying whether there is a need to amend the Education Act in order to allow for exceptions from the prohibition on denominational aspects, irrespective of management and orientation, in connection with the celebration of the end of the school year and other traditional festivities.

The definition of denominational aspects that we propose entails that denominational aspects shall be defined as, and be limited to, elements which include confessional or declaratory aspects of a particular religion. This means that the performance of other acts that are inspired or motivated by a belief is not to be regarded as a denominational aspect within the meaning of the Education Act. For example, this means that a visit to a church or another place of worship does not always constitute a denominational aspect within the meaning of the Education Act.

The starting point for the inquiry’s proposal is that all schools, preschools and after-school centres must be able to use places of worship for celebrating the end of the school year and traditional festivities. No denominational aspects may occur when schools, preschools and after-school centres with a non-religious orientation celebrate the end of the school year or traditional festivities in places of worship. Furthermore, attendance by children and pupils at such activities in places of worship must voluntary. A provision to this effect should be inserted in Chapter 1 of the Education Act (Chapter 1, Section 7b).

The proposal constitutes, in all essential respects, a clarification of governing law as interpreted by the Swedish Schools Inspectorate and the National Agency for Education. However, it is clarified that participation by children and pupils must be voluntary.

Our proposal thus entails that no denominational aspects may be included when schools, preschools or after-school centres with a public sector management celebrate the end of the school year or traditional festivities, irrespective of whether the celebration occurs in places of worship or other premises. The aforesaid applies also to schools, preschools and after-school centres with private managements who have not notified any religious orientation.

We also believe that if schools, preschools or after-school centres with a non-religious orientation celebrate the end of the school year or traditional festivities in places of worship, the celebration should not be located in premises where the religious community requires that, on such occasions, visitors perform acts of a confessional nature or separate visitors based on gender.

In light of the inclusive aspect required by the perspective of the rights of the child, school principals should also plan the celebration of the end of the school year and other festivities in such a manner that all children and pupils can participate. Children and pupils who do not wish to participate should, as far as possible, be offered an equivalent alternative.

In order to clarify the voluntary nature of participation by pupils in denominational aspects, as well as attendance at activities held in places of worship, we propose that an informative provision of this nature be inserted in Chapter 7 of the Education Act, where the compulsory nature of school attendance is addressed (Chapter 7, Section 17).

Proposal concerning a stop to establishment and the consequences thereof

According to the supplemental terms of reference, the inquiry shall submit such statutory proposals as required in order that a stop to the establishment of independent faith schools might be introduced. We are also required to analyse and report on any consequences that such statutory proposals might have, *inter alia* in relation to the

Swedish constitution, EU law and Sweden's international undertakings, as well as in respect of existing independent faith schools.

It is proposed that the inquiry's statutory proposals concerning a stop to establishment be incorporated in Chapter 2 of the Education Act, adjacent to Chapter 2, Section 5 of the Education Act (Chapter 2, Section 5e). The stop to establishment shall also be stated in the section in Chapter 1 of the Education Act, which provides that a management who wishes to conduct a faith-based activity must so notify the supervisory authority (Chapter 1, Section 7).

Consequences of a stop to establishment and which activities are covered

The inquiry proposes that a stop to establishment shall mean that, after a specific date, no approvals shall be granted to private managements who wish to operate a faith preschool class, compulsory school, compulsory special school, upper secondary school, upper secondary special school or after-school centre. Thus, it is these activities which will be covered by the stop to establishment.

Existing independent schools and after-school centres that have not notified a religious orientation shall be afforded an opportunity to so notify the supervisory authority prior to the same date.

Existing activities may continue under certain conditions

As previously, an individual who has been approved as manager of a preschool class, compulsory school, compulsory special school, after-school centre, upper secondary school or upper secondary special school may conduct the faith-based activity also after the provisions regarding a stop to establishment have entered into force. However, this may only take place on condition that, prior to 1 July 2023, the manager i) has notified the supervisory authority that the activity has a religious orientation; and ii) has actually begun the activity and accepted pupils for education.

The inquiry has interpreted the supplemental terms of reference to mean that a stop to establishment shall be just that, i.e. a stop to establishment which will apply to all types of establishment of independent faith-based educational activities. Accordingly, the stop to

establishment should cover also existing activities which apply for additions or changes to their currently applicable approvals, e.g. for new establishment of an activity in a different locality, expansion of the number of grades or the upper secondary school courses that are offered, if such a change is not accommodated within an existing approval.

The inquiry makes the assessment that, in light of the foregoing, no rules should be introduced which allow existing independent faith-based activities to expand their activity beyond that which is stated in their approval.

A stop to establishment may have long-term consequences

The reasons on which a stop is based constitute a decisive factor as to whether or not a stop to establishment is legally feasible. Our study of regulatory compliance by independent faith schools, and the inquiry's work in general, shows that some of these schools have certain problems which may be connected with the school's religious orientation. It is not, however, obvious that, from a legal perspective, these problems are of such a scope as to constitute such a cogent public interest as required in order for there to be an acceptable restriction on fundamental freedoms and rights. A crucial factor as to whether a stop to establishment is compatible with fundamental freedoms and rights will be the reasons on which, in the future, the committee ultimately bases the stop to establishment.

A stop to establishment entails challenges with respect to fundamental freedoms and rights such as commercial freedom and religious freedom, and as regards equality of treatment and discrimination. To summarise, the inquiry has concluded as follows.

As regards the issue of *discrimination*, a stop to establishment for independent faith schools and after-school centres may run the risk of having a greater impact on persons who profess a religion which is not represented as a religious orientation of an existing activity. In addition, managers of existing faith-based activities will be treated differently from other managers when assessing approval, e.g. with respect to expansion of the activities.

A stop to establishment runs the risk of constituting an unlawful restriction on *commercial freedom*, since an individual who applies for approval as a manager of an activity regulated by the Education Act is restricted as regards her or his possibilities to structure the activity once a religious orientation is no longer allowed.

With respect to *respect for religious conviction*, the stop to establishment may run the risk of violating Protocol 1, Article 2 of the European Convention on Human Rights, pursuant to which custodial parents are entitled to have their religious conviction respected in connection with their children's education. It is not possible to determine with certainty that a stop to establishment is compatible with the Convention without the issue being considered by the European Court of Human Rights.

In light of Protocol 1, Article 2 to the European Convention on Human Rights, a stop to establishment runs the risk of violating the *free right of establishment* under EU law, including the Charter of Fundamental Rights. It is not possible to determine with certainty that a stop to establishment is compatible with EU law without the issue being considered by the European Court of Justice. The stop to establishment also appears to be problematic in relation to Article 29(2) of the Convention on the Rights of the Child, which also concerns establishment of schools.

The inquiry believes that the stop to establishment does not have any immediate consequences for existing independent faith schools and after-school centres, since they may continue their activities in accordance with currently applicable approvals. However, in the longer term the stop to establishment may have consequences for these activities since new approvals cannot be granted, e.g. for expansion of activities or in the event of change of ownership, unless they cease the religious orientation.

Proposals concerning owner and management assessment

The inquiry has studied whether there is a need to impose special requirements in terms of owner and management assessment in order to be approved as manager of an independent faith school, preschool or after-school centre, in addition to the proposals presented by the

Owner Assessment Inquiry (SOU 2015:7) and the Welfare Inquiry (SOU 2016:78).

The inquiry's assessment is that it is not appropriate to introduce special requirements that are imposed solely in conjunction with owner and management assessments of individual managers of independent faith-based activities. Such a solution would entail a deviation from the principle of equal conditions between managements, which for a long time has applied within the education system. It might also be regarded as unlawful discrimination under both domestic law as well as international undertakings, including the CRC.

Democracy conditions shall be introduced

Existing provisions regarding owner assessment of individuals who wish to be approved as managers pursuant to the Education Act provide for the possibility, in conjunction with the owner and management assessment, to consider questions concerning whether an private manager possesses conditions to provide an education in conformity with the values expressed in Chapter 1, Sections 4 and 5 of the Education Act. The inquiry believes that this assessment can be strengthened and deepened through supplementation with an assessment which focuses on certain key democracy principles.

Therefore, the inquiry proposes that the owner and management assessment which is carried out prior to approval to conduct activities within the education system in the capacity as managers, be supplemented as regards assessment of whether the individual is suitable to conduct the activity. The supplementation entails that the suitability of the individual must also be considered in relation to certain specifically adopted democracy conditions.

The inquiry believes that a democracy condition for the education system should be formulated in such a manner as to protect the fundamental principles of a democratic society, which are of particular importance within the education system. Therefore, the inquiry proposes that an individual shall not be granted approval as a manager for an activity regulated by the Education Act if there is particular reason to believe that the individual, or a representative of the activity as stated in Section 5a of the Education Act, may, within the scope of the activity:

1. engage in violence, coercion or threats, or otherwise improperly violate fundamental freedoms and rights of individual children or adults;
2. discriminate or otherwise violate the principle of the equal worth of all people;
3. engage in abusive treatment of children or pupils;
4. otherwise undermine the principle of the best interests of the child;
5. undermine the democratic system of government; or
6. justify, promote or encourage such behaviour as stated in 1–5.

The Swedish Schools Inspectorate, and the municipalities as regards preschools and certain after-school centres, shall be responsible for the assessment as regards the democracy condition within the scope of the approval assessment that the authorities are obliged to conduct pursuant to Chapter 2, Section 5 of the Education Act. A provision regarding assessment of the democracy condition shall be inserted in Chapter 2 of the Education Act (Chapter 2, Section 5f).

Supervisory responsibility shall be expanded and the possibility to withdraw licences shall be expanded to include also democracy conditions

In order to emphasise the importance of the adopted democracy conditions, the inquiry proposes that the supervisory responsibility of the Swedish Schools Inspectorate and the municipalities be expanded such that they shall also exercise supervision to ensure that private managements who have been approved regularly satisfy the democracy conditions. Therefore, it is proposed that amendments to this effect be incorporated in Chapter 26, Sections 3 and 4 of the Education Act.

The inquiry also proposes that it shall be possible for approval of an individual as a manager within the education system to be withdrawn if the individual no longer meets the requirements for approval with respect to assessment based on democracy conditions and that such withdrawal may take place pursuant to all of the items set forth in Chapter 2, Section 5, second paragraph of the Education

Act. The proposal shall be implemented through an amendment to Chapter 26, Section 14 of the Education Act.

A manager assurance shall be introduced

The inquiry proposes that a manager assurance be introduced with respect to individuals who apply for approval as manager of an individually operated activity pursuant to the Education Act. This means that natural persons who apply for approval – and, if the applicant is a legal person, the individuals included in the group of persons set forth in Chapter 2, Section 5a of the Education Act – shall provide a written manager assurance to the authority which assesses the application. Through a manager assurance, the undersigned certifies that, within the scope of an activity regulated by the Education Act, he or she will not act contrary to the democracy conditions applicable to the activity, i.e. will not act in the ways described above under the heading ‘Democracy conditions shall be introduced’. The Government or the authority determined by the Government shall issue further regulations regarding the manager assurance. Provisions regarding the manager assurance shall be inserted into Chapter 2 of the Education Act (Chapter 2, Sections 7a and b).

Support material shall be produced

The inquiry’s proposal entails that the owner and management assessment to be conducted pursuant to Chapter 2, Section 5 of the Education Act shall be extended and deepened through the introduction of assessment concerning democracy conditions and the manager assurance. This assessment shall be carried out by the Swedish Schools Inspectorate and Sweden’s 290 municipalities. The Government should consider instructing a national education agency to produce support material for the municipalities with respect to owner and management assessments in relation to democracy conditions as well as the manager assurance.

Consolidated approval assessment and supervision should be considered

According to current legislation, it is the municipality in which the activity is located which is responsible for issues relating to approval of individuals as managers of independent preschools and certain independent after-school centres. Municipalities in which activities are located are also responsible for supervision of those activities. Thus, this responsibility is borne by 290 municipalities with very varying conditions in terms of finances and personnel for carrying out approval assessments and exercising supervision. The inquiry's proposal involves the addition of new, advanced duties in the form of an initial assessment regarding, and subsequent supervision of, democracy conditions, administration of the manager assurance, as well as administration of applications regarding religious orientation.

The inquiry believes that, in light of the aforesaid, there is reason to consider whether the task of approving individuals as managers of independent preschools and independent after-school centres that do not belong to an independent school entity, as well as the task of exercising supervision over such activities, ought not to be consolidated in a central authority. At the same time, the inquiry considers that this constitutes such a radical change that it should be the subject of further consideration.

Entry into force

The inquiry proposes that the amendments to the Education Act shall enter into force on 1 January 2022. The provisions regarding a stop to establishment shall be applied for the first time with respect to approval of managements for education activities that are to commence in the autumn of 2023 at the earliest. Managements of existing independent schools and after-school centres who wish to have a religious orientation after the stop to establishment must notify the religious orientation to the supervisory authority, i.e. the Swedish Schools Inspectorate or the municipality, not later than 1 July 2023.

1 Författningsförslag

1.1 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, grundskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

¹ Senaste lydelse 2017:570.

– 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,*

– 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*

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

– 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: *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 ickekonfessionell 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 Senaste lydelse 2018:1158.

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 grundskolaskola 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

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

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 §.

³ Senaste lydelse 2018:1158.

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 §. Det samma 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 enskild 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.

Huvudmannaförsäkrans

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 huvudmannaförsäkrans.

Om den sökande är en juridisk person ska en huvudmannaförsäkrans 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 huvudmannaförsäkrans inom den tid som anges i 5 b §.

7 b §

Genom en huvudmannaförsäkrans 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 huvudmannaförsäkrans ska dokumenteras.

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

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

⁴ Senaste lydelse 2017:1115.

⁵ Senaste lydelse 2018:1158.

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

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

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

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.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel beskriver vi kort utredningens uppdrag, hur vi har tolkat uppdraget och hur vi har arbetat. Kapitlet innehåller också läsanvisningar genom att förklara begrepp och betänkandets disposition.

2.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade utredningens direktiv den 8 mars 2018¹ och beslutade tilläggsdirektiv den 20 juni 2018² och den 29 maj 2019³. Direktiven i dess helhet finns bifogade till betänkandet som bilaga 1, 2 och 3.

Utredningen ska analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Baserat på analysen ska vi undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen.

Utredningen ska inledningsvis analysera vad som kan anses följa av Europakonventionen (EKMR), 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.

Utredningen ska också analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer, t.ex. förskola, grundskola och gymnasieskola, bl.a. ur ett barnrättsperspektiv.

¹ Dir. 2018:15.

² Dir. 2018:59.

³ Dir. 2019:25.

När det gäller definitioner ska utredningen föreslå dels ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning.

Vidare ska vi kartlägga hur fristående skolor, förskolor och fritidshem med en konfessionell inriktning följer regelverket. Utredningen ska också undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövningsutredningens respektive Valfärdsutredningens förslag, ställa särskilda krav för att någon ska godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning.

Utredningen ska vidare undersöka om det finns 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. Om så bedöms vara fallet ska vi dels analysera hur ett förslag till sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund, dels lämna nödvändiga författningsförslag.

Slutligen ska utredningen lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas samt 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 ska också redogöra för eventuella konsekvenser av förslagen. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa konsekvenserna med utgångspunkt från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konsekvenserna utifrån principen om ickediskriminering. I detta ingår att redovisa konsekvenserna för barn och ungdomar. Om något av våra förslag påverkar det kommunala självstyret ska de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Utredningen ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och FSO Fria förskolor.

Vi ska även inhämta synpunkter från andra relevanta myndigheter och organisationer, bl.a. Myndigheten för stöd till trossamfund, Sveriges kristna råd, Islamiska samarbetsrådet och Judiska Centralrådet samt elev- och barnrättsorganisationer.

2.2 Generella utgångspunkter

Uppdraget att utreda konfessionella inslag i skolväsendet har av olika anledningar varit komplext. Det har handlat om att balansera och väga olika intressen och rättigheter mot varandra, t.ex. barns, vårdnadshavares och samhällets intressen. Gränsdragningarna mellan dessa intressen är ofta svåra och kan i vissa fall handla om en balans mellan politik och juridik.

Barnrättsperspektivet har varit viktigt i utredningen, och vi har därför på olika sätt försökt tillvarata barns röster i vårt arbete genom samtal och möten med barn och organisationer som företräder deras intressen. Vi har även använt oss av de uppgifter som barn har lämnat i Skolinspektionens elevenkäter. I fråga om religionsfriheten uttrycker barnkonventionen tydligt att denna rättighet är barnets egen samtidigt som vårdnadshavaren har rätt att ge barnet vägledning i enlighet med barnets fortlöpande utveckling. Barnets syn och uppfattning hänger alltså inte automatiskt ihop med vårdnadshavarnas religion. Barnkonventionens utgångspunkt ska vägas mot att när FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter respektive EKMR nämner barn i samband med religionsfrihet, så formuleras det som föräldrarnas rätt att fostra sina barn i den religiösa tradition föräldrarna själva tillhör. Avvägningen mellan barnets rätt och vårdnadshavares ansvar är således komplicerad.

Barnets religionsfrihet innebär dels en rätt för barnet att få utöva sin religion, dels en rätt att säga nej till religionsutövning. Att barns och elevers frivillighet när det gäller deltagande i konfessionella inslag garanteras är därför viktigt. I Sverige är dessutom skolundervisningen inte bara en rättighet utan också en skyldighet; det råder skolplikt från det år när barnet fyller 6 år. Våra förslag måste därför

utgå från att alla barn ska kunna gå i skolan, oavsett vårdnadshavarnas religiösa övertygelse.

Det råder i dag en rad olika uppfattningar i samhället vad gäller förekomsten av konfessionella inslag i skolväsendet. Uppfattningarna grundar sig ofta på skilda utgångspunkter och tolkningar av begreppet religionsfrihet och barnets rätt till religionsfrihet. De argument som framförs har ofta sin grund i ideologiska uppfattningar samt synen på religionen och dess plats i samhället. Utredningen har strävat efter att fånga upp olika perspektiv samtidigt som betänkandets bedömningar, överväganden och förslag har sin utgångspunkt i grundläggande fri- och rättigheter som anges i regeringsformen, EKMR, EU-rätten och internationella åtaganden.

När det gäller EKMR så styrs tolkningen av den av den praxis som utarbetats i Europadomstolen. En stor del av utredningens arbete har därför varit att i enlighet med direktiven redogöra för och analysera Europadomstolens praxis.

Att tolka Europadomstolens praxis och vad den skulle kunna innebära för Sverige kompliceras dock av den s.k. nationella bedömningsmarginalen (*margin of appreciation*), som innebär att varje lands egna traditioner och förutsättningar är avgörande för gränsdragningarna. Men även om det därigenom finns ett betydande tolkningsutrymme får inte de rättigheter som etableras i EKMR urholkas så att de förlorar sin betydelse.

En ytterligare svårighet i uppdraget har varit att vissa punkter i det ursprungliga direktivet delvis kan sägas överlappa det senare tilläggsdirektivet om etableringsstopp. Utredningen har därför valt att redovisa varje utredningspunkt för sig för att ge ett fullständigt underlag i alla delar. Målet har varit att skapa ett fullödigt underlag för att möjliggöra ett ställningstagande till frågor om konfessionella inslag i skolväsendet.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningens sekretariat påbörjade sitt arbete i mars 2018. Till utredningen har en expertgrupp varit knuten, vilken har haft nio möten.

Utredningen har vidare knutit till sig en referensgrupp till vilken följande organisationer, företag och myndigheter har inbjudits: ALM Education AB, Friends, Friskolornas riksförbund, FSO Fria

förskolor, Föräldraalliansen, Humanisterna, Idéburna skolors riksförbund, Islamiska samarbetsrådet, Judiska Centralrådet, Konkurrensverket, Kreativa företagares intresseorganisation KFIO, Kristna Friskolerådet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Make a change, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksförbundet Glöm aldrig Pela och Fadime, Riksförbundet Hem och Skola, Rädda Barnen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd SVEA, Sveriges interreligiösa råd, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges kristna råd, Sveriges muslimska råd och Sveriges Skolledarförbund. Utredningen har träffat referensgruppen vid två tillfällen. Vid det första tillfället diskuterades frågor med anknytning till utredningens ursprungliga direktiv och vid det andra tillfället diskuterades frågor med koppling till tilläggsdirektivet om etableringsstopp.

Under arbetets gång har utredningen besökt nio skolor; Hillelskolan och Al-Azharskolan i Stockholm, Ansgarskolan (tidigare Livets Ords kristna skola), Imanskolan och Katarinaskolan i Uppsala samt Vasaskolan, L M Engströms Gymnasium, Safirskolan (tidigare Vetenskapsskolan) och Römosseskolan i Göteborg. Det frågeformulär som vi har använt vid skolbesöken finns i bilaga 4 till betänkandet.

Utredningen har också besökt Skolinspektionen och Jämställdhetsmyndigheten och träffat företrädare för myndigheterna. Utredningen har också besökt Sveriges Kommuner och Landsting. Vidare har utredningen besökt Almedalsveckan 2018 och närvarat vid olika seminarier med anknytning till vårt uppdrag. Utredningens sekretariat har även deltagit i seminarier vid Stockholms universitet och Uppsala universitet. Utredningen har besökt Danmarks undervisningsministerium och Institut for menneskerettigheder i Köpenhamn.

Utredningen har vidare träffat ett antal forskare vars forskning på olika sätt berör utredningens arbete; professor *Ingrid Pramling Samuelsson*, Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande vid Göteborgs universitet, professor *Lars Trägårdh*, Institutet för organisations- och arbetslivsetik vid Ersta Sköndal Bräcke Högskola, universitetslektor *Victoria Enkvist*, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet, professor *Lotta Lerwall*, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet, universitetslektor *Karin Kittelmann Flensner*, Avdelningen för utbildningsvetenskap och språk vid Högskolan Väst samt professor *Johanna Schiratzki*, Institutionen för socialvetenskap

vid Ersta Sköndal Bräcke högskola, som sedermera anställts på deltid som utredningssekreterare i utredningen. Utredningen har också träffat tidigare generaldirektörerna vid Skolverket respektive Skolinspektionen *Per Thullberg* och *Ann-Marie Begler*. Slutligen har utredningen träffat tidigare domaren i Europadomstolen *Elisabet Fura* som sedermera förordnats som expert i utredningen.

Under arbetets gång har vi haft kontakt med och inhämtat information från andra utredningar, däribland Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07) och Barnkonventionsutredningen (S 2018:03).

Utredningen har också genomfört två enkätundersökningar som underlag för vår kartläggning av hur fristående skolor, förskolor och fritidshem med en konfessionell inriktning följer regelverket. Rapporter rörande dessa två undersökningar återfinns som bilaga 6 respektive 7 till betänkandet. Utredningen har också låtit genomföra en statistikundersökning, som återfinns i bilaga 5.

2.4 Begrepp

Vi ska kort nämna några centrala begrepp som vi använder oss av i detta betänkande.

Med *barnperspektiv* avses ett synsätt som fokuserar på det eller de barn som berörs av ett beslut eller en åtgärd. Barnperspektivet innebär att man inför varje beslut eller åtgärd ska överväga om beslutet eller åtgärden rör eller kan röra barn, och i så fall på vilket sätt. En förutsättning för detta är att beslutsfattare eller andra involverade aktörer försöker se beslutet med barnets eller barnens ögon.

Om det kan konstateras att ett beslut eller en åtgärd har konsekvenser för barn ska hänsyn tas till barnkonventionen, dvs. till *barnrättsperspektivet*. Barnrättsperspektivet innebär bl.a. att barn, såväl enskilt som i grupp, ska behandlas likvärdigt och utan åtskillnad utifrån rättigheterna i barnkonventionen. Åtgärder ska bejaka varje barns rätt att leva och utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och behov. Barnets intressen, både på lång och på kort sikt, ska uppmärksammas och övervägas särskilt. Barnets bästa ska vara ledstjärna vid alla beslut. Barn ska få komma till tals vid alla beslut som rör dem, antingen som individer eller som grupp. Inför beslut eller åtgärder som rör barn ska barnets synpunkter utrönas och det ska skapas

möjligheter för att dessa ska komma fram och redovisas på bästa sätt. Barnets synpunkter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Med begreppet *konfession* avser vi en religiös tro eller åskådning. Det kan t.ex. vara islam, judendom, buddhism eller kristendom. När vi använder begreppet *konfessionell* menar vi således att något, t.ex. en verksamhet eller en handling, har samband med en religiös tro eller åskådning.

Med begreppet *huvudman med konfessionell grund* menar vi en enskild huvudman för skollagsreglerad verksamhet som på något sätt har en religiös koppling. Det kan t.ex. vara ett trossamfund, en stiftelse eller en förening som enligt sina stadgar har en koppling till en viss religion. Det centrala i begreppet är att det är just huvudmannen som har en koppling till religion. Att en huvudman har en konfessionell grund innebär däremot inte med nödvändighet att den verksamhet som huvudmannen bedriver har ett konfessionellt innehåll.

Med *konfessionell inriktning* avser vi att en skollagsreglerad verksamhet har en religiös koppling eller ett religiöst innehåll, t.ex. genom att verksamheten har en koppling till en viss religion. Det kan innebära att det i verksamheten inom utbildningen, men inte i undervisningen, förekommer religiösa inslag med förkunnande eller bekännande delar som anordnas av huvudmannen. Vi föreslår en definition av begreppet i avsnitt 11.4.5. På motsvarande sätt avser vi med *icke-konfessionell inriktning* en skollagsreglerad verksamhet som inte har en sådan koppling till en viss religion. Vårt förslag till definition av icke-konfessionell inriktning finns i avsnitt 11.4.6.

Begreppet *konfessionella inslag* använder vi som beteckning för inslag inom utbildning i skollagsreglerad verksamhet som har en religiös innebörd och som tillhör en viss religion. Det kan t.ex. handla om bön, trosbekännelse eller förkunnelse av religiösa tros-satser. Vi föreslår en definition av konfessionella inslag i avsnitt 11.4.3.

När vi talar om de statliga myndigheterna Statens skolinspektion och Statens skolverk använder vi benämningarna *Skolinspektionen* och *Skolverket*.

Vidare använder vi förkortningen *EKMR* när vi talar om Europa-konventionen, dvs. Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Det ansvar och de rättigheter som enligt bl.a. barnkonventionen, EKMR och EU-rätten tillkommer föräldrar är enligt svensk rätt konstruerade som rättigheter och skyldigheter för *vårdnadshavare*. Vi använder därför i de flesta fall begreppet vårdnadshavare när vi diskuterar rättigheter och skyldigheter i ett svenskt sammanhang även om vi talar om uppgifter som i internationella sammanhang anförtros till föräldrar.

2.5 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller vårt författningsförslag, med förslag till ändringar i skollagen. Betänkandet är därefter uppdelat i tre delar – A, B respektive C.

I del A redogör vi i fyra kapitel för gällande rätt på svensk, europeisk samt internationell nivå (kapitel 3–6).

I del B redovisar vi i fyra kapitel den kartläggning och de analyser vi enligt våra direktiv ska göra. Vi inleder med ett avsnitt där vi analyserar för- och nackdelar med konfessionella inslag i skolväsendet utifrån olika perspektiv (kapitel 7). Därpå följer i kapitel 8 vår kartläggning av hur fristående skolor, förskolor och fritidshem med en konfessionell inriktning följer regelverket. I kapitlet redovisar vi också viss statistik om verksamheter med konfessionell inriktning. I kapitel 9 gör vi sedan en internationell jämförelse över hur frågor om konfessionella inslag m.m. har reglerats i ett antal jämförbara europeiska länder. I kapitel 10 analyserar vi sedan vad som följer av svensk och internationell rätt i fråga om konfessionella inslag i skolväsendet.

I del C går vi över till de överväganden och förslag som utredningen lägger fram. Vi inleder i kapitel 11 med våra förslag på definitioner av utbildning och undervisning men också definitioner som rör konfession, inklusive vissa anslutande förslag och överväganden. Därefter följer i kapitel 12 våra förslag och överväganden när det gäller ägar- och ledningsprövning. Därefter kommer kapitel 13 där vi bl.a. lämnar förslag om anmälningsskyldighet för konfessionell inriktning. I kapitel 14 redovisar vi sedan våra förslag och bedömningar som rör skolavslutningar och uppmärksammande av andra högtider i gudstjänstlokaler. Efter detta följer i kapitel 15 våra förslag rörande etableringsstopp och bedömningar av konsekvenser av

ett sådant. I kapitel 16 behandlas våra förslag och ställningstaganden kring ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Kapitel 17 innehåller vår konsekvensutredning och i kapitel 18 finns författningskommentarer. En referenslista återfinns sist i betänkandet.

Del A

Gällande rätt

3 Nationell rätt

Frågor om konfessionella inslag i skolan, förskolan och fritidshemmet aktualiserar grundläggande fri- och rättigheter såsom religionsfrihet, föreningsfrihet, näringsfrihet och rätten till utbildning. I det här kapitlet går vi igenom nationell rätt och praxis av betydelse för konfessionella inslag i skolväsendet. Denna genomgång innefattar inledningsvis relevanta bestämmelser i regeringsformen. Europakonventionen, som har ställning som svensk lag, och barnkonventionen, som får ställning som svensk lag den 1 januari 2020, behandlas i kapitel 4 respektive 6 och berörs därför endast översiktligt i detta kapitel. Central för analysen är skollagen (2010:800) med bestämmelser om bl.a. konfessionella inslag, skolplikt, skydd mot kränkningar, utbildningens utformning i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter samt utbildningens syfte om att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Annan intressant lagstiftning är t.ex. diskrimineringslagen (2008:657), lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt språklagen (2009:600). Relevant är även 6 kap. föräldrabalken.

Vi redogör slutligen för några nationella rättsfall för att belysa hur frågorna bedömts av domstol. Inledningsvis redogör vi för det barnrättsperspektiv som ligger till grund för framställningen.

3.1 Barnrättsperspektivet i nationell rätt

En utgångspunkt för vår genomgång i detta kapitel är barnrättsperspektivet. I tidigare svenskt lagstiftningsarbete har barnrättsperspektivet setts som en utveckling av barnperspektivet (regeringens skrivelse 2007/08:111 s. 3). Barnperspektivet anses ge uttryck för ett synsätt som fokuserar på de barn som berörs av ett beslut eller en

åtgärd. Barnperspektivet innebär att det inför varje beslut eller åtgärd ska övervägas om beslutet eller åtgärden rör eller kan röra barn, och i så fall på vilket sätt. En förutsättning för detta är att beslutsfattare, t.ex. lagstiftare, domstolar, kommuner, privata aktörer m.fl., eller andra involverade också försöker se beslutet med barnets ögon. Om beslutet eller åtgärden får konsekvenser för barn ska hänsyn tas till barnkonventionens barnrättsperspektiv. Barnperspektivet är på det sättet ingångsporten till barnrättsperspektivet. Barnrättsperspektivet i sin tur innebär enligt regeringens skrivelse 2007/08:111 att bl.a. följande aspekter ska beaktas:

- Att barn, såväl enskilt som i grupp, behandlas likvärdigt och utan åtskillnad utifrån rättigheterna i barnkonventionen. Åtgärderna ska bejaka varje barns rätt att leva och utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och behov.
- Att barnets intressen, både på lång och på kort sikt, uppmärksammas och övervägs särskilt. Barnets bästa ska vara ledstjärna vid alla beslut.
- Att barn kan komma till tals vid alla beslut som rör dem, antingen som individer eller som grupp. Inför beslut eller åtgärder som rör barn ska barnets synpunkter utvärderas och det ska skapas möjligheter för att dessa ska komma fram och redovisas på bästa sätt. Barnets synpunkter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
- Det ansvar som föräldrarna har för barnet och behovet att skapa förutsättningar för dem att utöva sin föräldraroll för barnets bästa.
- Att tillräckliga resurser, såväl finansiella som av annan natur, avsätts för att barnets rättigheter ska tillgodoses.

I samband med inkorporeringen av barnkonventionen sammanfattas barnrättsperspektivet som att det handlar om att anamma ”synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning” för att skapa en grund för att i all offentlig verksamhet se barns rättigheter utifrån ett helhetsperspektiv (prop. 2017/18:186 s. 75).

I relation till frågor om konfessionella inslag i skolväsendet har barnrättsperspektivets likabehandlingsdimension betonats, dvs. att alla barn och elever har samma rätt till en likvärdig utbildning. Barnet ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina synpunkter i alla frågor som rör barnet (barnkonventionen artikel 12). Vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt till

religionsfrihet ska respekteras (barnkonventionen artikel 14). Vårdnadshavare har enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken en rätt att vägleda sina barn i bl.a. religiösa frågor. Barn har samtidigt rätt att uttrycka sin åsikt, och i takt med barnets stigande ålder och utveckling ska vårdnadshavare ta en allt större hänsyn till barnets egen vilja.

I 1 kap. 10 § skollagen understryks att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet som omfattas av skollagen. I skollagen föreskrivs även att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Med stigande ålder och mognad utvecklar barnet en egen förmåga att fatta beslut. Detta innebär att barn och elever som är yngre än 18 år har rätt att uttrycka sin egen vilja i förhållande till vårdnadshavarna, t.ex. vad gäller att delta i konfessionella inslag. Vid vilken ålder detta sker måste avgöra individuellt i varje enskilt fall, med beaktande av bl.a. barnets bästa. Elever som är 18 år och myndiga har rätt att göra sina egna val.

3.2 Regeringsformen

3.2.1 Barns rätt ska tas till vara

I regeringsformen (RF) anges sedan 2011 att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara. Vidare ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. 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. Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (1 kap. 2 § RF).

3.2.2 Religionsfrihet – en av de grundläggande opinionsfriheterna

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. RF. Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad:

1. *ytrandefrihet*: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. *informationsfrihet*: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,
3. *mötesfrihet*: frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,
4. *demonstrationsfrihet*: frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats,
5. *föreningsfrihet*: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (se avsnitt 3.2.3), och
6. *religionsfrihet*: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Av 2 kap. 20 § 1 RF framgår att yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten får begränsas genom lag under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21–24 §§ RF. Någon möjlighet att begränsa religionsfriheten medges däremot inte i RF och religionsfriheten är därmed *absolut*. Det bör dock noteras att detta enbart gäller när utövandet av religion inte kan anses vara ett utövande av någon av de andra opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF. Om ett religionsutövande även innebär utövande av t.ex. yttrandefrihet, mötesfrihet eller demonstrationsfrihet kan alltså religionsutövandet begränsas enligt de bestämmelser som begränsar dessa opinionsfriheter (jfr prop. 1975/76:209 s. 115). Den absoluta religionsfriheten är därmed begränsad till utövande av religion som inte samtidigt utgör utövande av någon annan opinionsfrihet. Här avses alltså en snäv definition av att utöva, vilket ska ses som rätten att tro vad man vill och utföra handlingar som ger uttryck för denna tro. En viss religion kan således inte förbjudas eller särbehandlas i

lagstiftning, och var och en har rätt att tro vad man vill i sammanhang där det inte påverkar omgivningen.

De begränsningar av övriga opinionsfriheter som är tillåtna får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.

Yttrandefriheten och *informationsfriheten* får begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Mötesfriheten och *demonstrationsfriheten* får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken, av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 21, 23 och 24 §§ RF).¹

RF tillförsäkrar var och en, och således även barn, en rätt att utöva religionsfrihet, dvs. en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Detta är den *positiva religionsfriheten*, dvs. friheten att ha och utöva en religion. Genom bestämmelsen fastslås att alla har rätt att själv välja att tillhöra en religion och att utöva den på det sätt som den enskilda finner lämpligt. Religionsfriheten som sådan kan inte begränsas. Däremot kan religiösa företeelser som innebär utövande av andra opinionsfriheter enligt RF begränsas. Till exempel kan en gudstjänst utgöra ett utövande av mötesfrihet, vilken i sig kan begränsas under vissa förutsättningar. Till detta kommer naturligtvis också att handlingar som är straffbara eller förbjudna enligt annan lagstiftning inte blir straffria eller tillåtna om de utförs i religionens namn.

¹ Jfr Brattström M. och Singer A., *Rättsliga förutsättningar för underåriga att ingå i ideella föreningsstyrelser*. I: SOU 2009:29 *Fritid på egna villkor*, bilaga 6 s. 275 ff.

Den positiva religionsfriheten korresponderar med en *negativ religionsfrihet*, eller egentligen en negativ yttrande-, mötes- och föreringsfrihet avseende religion, vilken föreskrivs i 2 kap. 2 § RF. I bestämmelsen 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 eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning. Detta innebär således att i förhållande till det allmänna står det var och en, även barn, fritt att inte tillhöra något trossamfund, eller att byta trossamfund. Den enskilde kan därmed inte tvingas att delta i religionsutövande. Det allmänna får inte heller kräva att den enskilde ska berätta om han eller hon har en religionstillhörighet eller en tro. Det bör dock samtidigt poängteras att åtminstone yngre barn är beroende av vårdnadshavare för såväl inträde i, som utträde ur, trossamfund. I 4 § lagen (1998:1593) om trossamfund föreskrivs nämligen att ett barn som fyllt 12 år inte kan inträda eller utträda ur ett samfund utan att barnet själv samtycker till det. Barn yngre än 12 år har således motsatsvis ingen rätt till inflytande enligt nämnda lag.² Vad gäller barn från 12 till 18 år förutsätter lagen om trossamfund alltså att barn och vårdnadshavare ska vara överens om eventuella förändringar i trossamfundstillhörighet. I författningskommentaren till nämnda lagstiftning öppnas, med stöd av vad Lagrådet anfört i sitt yttrande i ärendet, upp för att en underårig som uppnått den mognad som krävs själv skulle kunna besluta om inträde eller utträde (prop. 1997/98:116 s. 106).

Ett barn har alltså rätt att såväl tillhöra och bekänna sig till ett religiöst samfund men har också rätt att avstå från detta. Som framgått ovan är dock möjligheterna för barn under 12 år att på eget initiativ utträda ur eller inträda i ett religiöst samfund begränsade. Oaktat detta innebär den negativa religionsfriheten dock att inget barn kan tvingas att mot sin vilja aktivt delta i religionsutövande. Den enskilde behöver heller aldrig mot sin vilja uppge sin livsåskådning för det allmänna. Det innebär att barn och elever inom skollagsreglerad verksamhet inte är skyldiga att uppge sin religion för t.ex. lärare eller annan personal i verksamheten.

² Jfr Schiratzki J., *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige*, Iustus förlag, 2005.

Det bör i sammanhanget påpekas att den negativa religionsfriheten inte innebär 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. Det finns alltså inget skydd mot andra individers religionsutövning i RF, utan även den individ som inte har en religion får 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.³

3.2.3 Föreningsfrihet

En annan opinionsfrihet av betydelse för vårt arbete är föreningsfriheten, eftersom det bland enskilda huvudmän för skolor, förskolor och fritidshem även återfinns föreningar. Som framgått ovan innebär föreningsfrihet en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § 5 RF). Föreningsfriheten omfattar såväl ideella som ekonomiska föreningar och syftar till att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att verka i olika syften (jfr prop. 1975/76:209 s. 112). Föreningsfriheten är en stark opinionsfrihet och får endast begränsas när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 24 § andra stycket RF). Att en förening underkastas regler om t.ex. formkrav för ekonomiska föreningar, eller måste underkasta sig regler som gäller alla som bedriver viss tillståndspliktig verksamhet, innebär inte i sig en inskränkning i föreningsfriheten (jfr prop. 1975/76:209 s. 113). Frågor om barns föreningsfrihet har bl.a. behandlats i SOU 2009:29 Fritid på egna villkor, s. 189 ff.

³ Jfr Bernitz H., *Frihet till religion och frihet från religion i skolan*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3 2017.

3.2.4 Näringsfrihet

Ytterligare en grundlagsskyddad fri- och rättighet som berörs av vårt arbete är näringsfriheten. Av 2 kap. 17 § RF framgår att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Med näringsverksamhet menas enskilda som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art.

Näringsfriheten är således inte obegränsad, utan får begränsas om begränsningen syftar till att skydda angelägna allmänna intressen. Förarbetena (prop. 1993/94:117 s. 51) hänvisar i denna del till Fri- och rättighetskommitténs betänkande *Fri- och rättighetsfrågor* (SOU 1993:40), där det uppges att inskränkande föreskrifter på näringsområdet tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Ett annat exempel på sådana föreskrifter är enligt kommittén bestämmelser om krav på viss utbildning eller annan kompetens eller att en person måste besitta vissa personliga egenskaper för att få utöva visst yrke. Ett tredje exempel som nämns är bestämmelser enligt vilka näringsidkarens ekonomiska förhållanden bedöms för att utröna viljan och förmågan att fullgöra kommande skyldigheter gentemot det allmänna (a.a. s. 236). Enligt förarbetena måste vidare tillåtna inskränkningar i vart fall röra något som tar sikte på sådana intressen som kommittén i detta sammanhang har nämnt. I övrigt får det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

En central del av näringsfriheten är likhetsprincipen. Den innebär enligt Fri- och rättighetskommittén, vars uppfattning regeringen ställde sig bakom, att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas på t.ex. kompetens. Syftet med en begränsning av näringsfriheten får alltså inte enbart vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare framför andra, utan för att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse (prop. 1993/94:117 s. 21). En inskränkning måste alltså vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Det ska, i enlighet med vad Fri- och rättighetskommittén påpekat därmed i

princip inte vara tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom en viss näring förhindras, eftersom en sådan reglering innebär ett skydd för dem som redan är etablerade, såvida det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen. Bestämmelsen hindrar dock inte ett offentligt monopol som drabbar alla presumtiva konkurrenter lika, under förutsättning att det införts för att skydda något angeläget allmänt intresse (prop. 1993/94:117 s. 52).

Vi återkommer till frågan om näringsfrihet och den praxis som utvecklats på området i avsnitt 15.4.2.

3.2.5 Rätt till utbildning och skolplikt

Barns rätt till skolgång fastslås i 2 kap. 18 § RF, som anger att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska också svara för att högre utbildning finns.

Rätten till kostnadsfri grundläggande utbildning har således knutits till den skolplikt som regleras i skollagen. Rätten till utbildning omfattar dock endast utbildning vid de skolor som det allmänna bedriver och inte utbildning vid fristående skolor eller andra skolor med enskilda huvudmän (prop. 2009/10:165 s. 698). Det innebär att regleringen i RF inte medför någon rätt att genomgå utbildning vid en fristående skola eller hos en viss enskild huvudman. Att rätten till utbildning endast omfattar utbildning vid skolor som det allmänna bedriver hänger närmast samman med att det endast är det allmänna som har en skyldighet att erbjuda skola på alla platser i landet. Det är därmed endast sådana skolor som garanterat finns att tillgå över hela landet, medan fristående skolor endast finns på de orter där dessa valt att etablera sig. En plats på en fristående skola kan därmed inte garanteras för alla som omfattas av skolplikt. Inget hindrar dock naturligtvis att skolplikten fullgörs genom utbildning vid en fristående skola, om en sådan finns på den ort där skolgången ska genomföras och eleven blir mottagen i denna.

3.3 Europakonventionen och barnkonventionen

3.3.1 Europakonventionen – svensk lag sedan 1995

Sverige tillträdde Europakonventionen (EKMR)⁴ 1952. Konventionen hade länge status som ett rättsligt bindande internationellt åtagande i Sverige. Den gäller som lag sedan 1995 genom lagen (1994:1219) om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se 2 kap. 19 § RF). Vi redogör för relevanta artiklar i EKMR och anslutande praxis från Europadomstolen i kapitel 4.

3.3.2 Barnkonventionen – svensk lag från och med 2020

FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen,⁵ antogs den 20 november 1989. Sverige var ett av de första länderna att ratificera den, vilket skedde den 21 juni 1990. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990. Riksdagen beslutade den 13 juni 2018 att barnkonventionens artiklar 1–42 ska ges ställning som svensk lag (prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389). Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter träder i kraft den 1 januari 2020. Vi redogör för relevanta delar av barnkonventionen och uttalanden av FN:s barnrättskommitté i kapitel 6.

3.4 Föräldrabalken

Föräldrabalken (FB) behandlar rättsförhållandet mellan föräldrar eller vårdnadshavare och barn. I kap. 6 FB behandlas frågor om vårdnad, boende och umgänge. Inledningsvis fastslås att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran, att de ska behandlas med aktning för sin person och egenart och att de inte får utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling (6 kap. 1 § FB).

Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att

⁴ Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵ Convention on the Rights of the Child (CRC).

barnet fyller 18 år. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § FB).

Vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Om ett barn har två vårdnadshavare gäller detta för vårdnadshavarna tillsammans (6 kap. 11 och 13 §§ FB).

3.5 Skollagen

3.5.1 Skolväsendet

De olika skolformer som regleras i skollagen betecknas gemensamt som skolväsendet. I skolväsendet ingår enligt 1 kap. 1 § skollagen följande skolformer:

- förskola,
- förskoleklass,
- grundskola,
- grundsärskola,
- specialskola,
- sameskola,
- gymnasieskola,
- gymnasiesärskola,
- kommunal vuxenutbildning, och
- särskild utbildning för vuxna.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan samt vissa särskilda utbildningsformer. Skolformerna förskole-

klassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan omfattas av skolplikt.

3.5.2 Skolplikt gäller för vissa skolformer

Den rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning som föreskrivs i RF konkretiseras genom regleringen om skolplikt i 7 kap. skollagen. Skolplikten har beskrivits som en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och tillförsäkras genom en rätt till likvärdig utbildning för eleven (prop. 2009/10:165 s. 333). Skolplikten innebär enkelt uttryckt att barn inom ett visst åldersspann är skyldiga att genomgå utbildning i de skolformer som anordnas för barn. Det är barnets vårdnadshavare som ansvarar för att skolplikten fullgörs.

Barn som är bosatta i Sverige har således skolplikt. Skolplikten gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola. Skolplikten gäller inte heller för vissa barn som är bosatta men inte folkbokförda i Sverige, även om dessa barn har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § skollagen). Detta gäller bl.a. vissa barn som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., barn som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716), barn som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten eller vissa mellanstatliga avtal eller barn som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (se vidare 29 kap. 2 § skollagen).

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad den är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande får förenas med vite (7 kap. 20 och 23 §§ skollagen).

Hur skolplikten fullgörs

Skolplikten ska börja fullgöras i *förskoleklassen* (7 kap. 4 § skollagen). Utbildning i förskoleklassen ska bedrivas under ett läsår. Förskoleklassen ska omfatta minst 525 timmar under detta läsår (9 kap. 3 och 7 §§ skollagen). Därefter ska skolplikten som huvudregel fullgöras i *grundskolan* eller i någon av de motsvarande skolformerna grundskolan, specialskolan eller sameskolan för elever som tillhör dessa skolformers målgrupper. Under vissa förutsättningar kan skolplikten börja fullgöras direkt i grundskolan eller någon av de motsvarande skolformerna (7 kap. 4 § skollagen).

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Frågan om uppskjuten skolplikt prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare (7 kap. 10 § skollagen).

Grundskolan är den skolform där barn som huvudregel fullgör skolplikten. Den har nio årskurser (10 kap. 3 § skollagen).

Grundskärskolan är en skolform för barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav för att de har en utvecklingsstörning. Frågan om ett barn ska tas emot i grundskärskolan prövas av barnets hemkommun. Ett beslut om mottagande i grundskärskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs (7 kap. 5 § skollagen). Grundskärskolan har även den nio årskurser (11 kap. 4 § skollagen). Inom grundskärskolan finns en särskild inriktning som benämns träningskola. Träningskolan är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen (11 kap. 3 § skollagen).

Specialskolan är en skolform för barn som på grund av funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundskärskolan och som är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, som i annat fall är döva eller hörselskadade eller som har en grav språkstörning. Frågor om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när

utredningen genomförs (7 kap. 6 § skollagen). Specialskolan har tio årskurser (12 kap. 3 § skollagen).

Sameskolan är en skolform där barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i årskurs 1–6 i grundskolan. Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl. Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan prövas av Sameskolstyrelsen (7 kap. 7 § skollagen). Sameskolan har sex årskurser (13 kap. 3 § skollagen). Barn som gått i sameskolan i årskurs 1–6 fortsätter sedan sin utbildning i grundskolans årskurs 7–9 för fullgörande av skolplikten.

En elev i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Eleven får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Beslut om detta fattas av rektorn (7 kap. 17 och 18 §§ skollagen).

När skolplikten upphör

Skolplikten upphör enligt huvudregeln vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten (7 kap. 12 § skollagen). Om eleven vid den tidpunkten inte har gått ut högsta årskursen upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år. Om eleven före dessa tidpunkter uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt upphör skolplikten. Frågor om skolpliktens förlängning eller förtida upphörande prövas av hemkommunen eller, om eleven går i specialskolan, av Specialpedagogiska skolmyndigheten (7 kap. 13 och 14 §§ skollagen).

Befrielse från skolplikt

En elev i en skolform som omfattas av skolplikt ska som beskrivits ovan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 § skollagen). En elev får dock på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervis-

ningen om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut fattas av rektor och får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår (7 kap. 19 § skollagen). Befrielse kan således endast bli aktuell i rena undantagsfall, där omständigheterna är mycket särpräglade (jfr prop. 2009/10:165 s. 707). Rektorns beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 9 § skollagen).

I sammanhanget bör noteras att deltagande i konfessionella inslag i utbildningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning alltid ska vara frivilligt (1 kap. 7 § andra stycket skollagen). I dessa fall krävs således inget beslut om befrielse för att eleven ska kunna avstå från deltagande.

Begränsad möjlighet att fullgöra skolplikt på annat sätt

Ett skolpliktigt barn får medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen. Ett sådant medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i skollagen, om behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och om det finns synnerliga skäl (24 kap. 23 § skollagen). Ett sådant medgivande får lämnas för upp till ett år i sänder (24 kap. 24 § skollagen). Synnerliga skäl kan t.ex. förekomma i situationer då eleven nyss flyttat till Sverige från något grannland men har mycket starka skäl för att gå kvar i det gamla landets skola under återstoden av terminen. Även situationer då eleven under längre tid önskar vara borta från skolan på grund av resor eller filminspelning kan tänkas utgöra synnerliga skäl för att under en tid få medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, om det finns mycket starka skäl i det enskilda fallet. Kriteriet synnerliga skäl innebär att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet (prop. 2009/10:165 s. 885). Vidare finns vissa möjligheter till fullgörande av skolplikt på annat sätt på grund av sjukdom eller liknande skäl hos eleven (24 kap. 17–22 §§ skollagen).

3.5.3 Skolformer som inte omfattas av skolplikt och annan verksamhet

Utöver de skolformer som omfattas av skolplikt bör även vissa ytterligare skolformer och övriga verksamheter som riktar sig till barn och elever nämnas. Kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna enligt 20 och 21 kap. skollagen omfattas inte av utredningens uppdrag och tas därför inte upp i det följande.

Förskolan

Förskolan är en frivillig skolform som riktar sig till barn som ännu inte börjat fullgöra skolplikten. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnet för fortsatt utbildning. Förskola ska erbjudas barn som är bosatta i Sverige och som inte börjat i någon utbildning för fullgörande av skolplikten. Barn ska erbjudas förskola under minst 525 timmar om året från och med höstterminen det år då barnet fyller tre år. Barn ska vidare utöver detta, redan från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt (8 kap. 2–5 §§ skollagen).

Fritidshemmet

Fritidshemmet är en frivillig verksamhet som riktar sig till barn som börjat fullgöra skolplikten och kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och särskilda utbildningsformer där skolplikt kan fullgöras. Utbildningen i fritidshemmet ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Fritidshemmet ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Utbildning i fritidshem ska erbjudas så snart det framkommit att eleven har behov av en sådan plats. Fritidshem ska erbjudas till och med vårterminen det år då eleven fyller 13 år. Från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år får öppen fritidsverksamhet erbjudas i stället för fritidshem om eleven inte, på grund av

fysiska, psykiska eller andra skäl, är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem. Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon av ovan nämnda skolformer och under lov (14 kap. 2, 4, 7 och 8 §§ skollagen).

Pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem

För barn som annars skulle gått i förskola eller fritidshem får kommunen erbjuda pedagogisk omsorg. Kommunen ska sträva efter att erbjuda ett barn pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem om barnets vårdnadshavare önskar det. Kommunen ska ta skälig hänsyn till vårdnadshavarnas önskemål om verksamhetsform. Sådan omsorg ska genom pedagogisk verksamhet stimulera barns utveckling och lärande (25 kap. 2 § skollagen). Bestämmelsen avser t.ex. det som tidigare kallades familjedaghem eller dagmamma.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Gymnasieskolan är en frivillig skolform som riktar sig till ungdomar som har fullgjort skolplikten. Den ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper. Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan eller i motsvarande utbildning. Gymnasieskolan ska vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år eller, i vissa fall, 21 år (15 kap. 2 och 5 §§ skollagen).

Gymnasiesärskolan är en frivillig skolform som riktar sig till ungdomar med utvecklingsstörning vilka fullgjort skolplikten i grundskolan eller motsvarande utbildning. Den ska ge elever med utvecklingsstörning en för dem anpassad utbildning som ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för per-

sonlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska utformas så att den främjar social gemenskap och utvecklar elevernas förmåga att självständigt och tillsammans med andra tillägna sig, fördjupa och tillämpa kunskaper. Utbildningen ska i huvudsak bygga på de kunskaper som eleverna har fått i grundsärskolan eller motsvarande utbildning (18 kap. 2 § skollagen).

3.5.4 Utbildningens syfte och skolans värdegrund

Syftet med utbildningen inom skolväsendet är att barn och elever ska inhämta 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 (1 kap. 4 § skollagen).

All utbildning 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. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § skollagen).

I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 10 § skollagen).

Utbildning och fostran är i en djupare mening enligt läroplanerna ”en fråga om att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner, språk och kunskaper – från en generation till nästa. Skolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling. Arbetet måste därför ske i samarbete med hemmen.” (Se bilagan till förordningen SKOLFS 2010:37 om läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 11, avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag, Skolans uppdrag.)

Av läroplanerna framgår att alla som verkar i skolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i läroplanerna och klart ta avstånd från det som strider mot dem. Bland annat anges följande.

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor är de värden som skolan ska gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande. Undervisningen i skolan ska vara icke-konfessionell. Skolans uppgift är att låta varje enskild elev finna sin unika egenart och därigenom kunna delta i samhällslivet genom att ge sitt bästa i ansvarig frihet. (Lgr 11, avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag, Grundläggande värden.)

Motsvarande stadganden återfinns i läroplanerna för grundsärskolan (Lsär11)⁶, specialskolan (Lspec11)⁷, sameskolan (Lsam11)⁸, gymnasieskolan⁹ och gymnasiesärskolan¹⁰.

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 om en ny läroplan för förskolan¹¹ som trädde i kraft den 1 juli 2019 (Lpfö 18). I läroplanen anges bl.a. följande.

Utbildningen ska [-] förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Var och en som verkar inom förskolan ska främja aktning för människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar, samt solidaritet mellan människor. [---] Alla som verkar i förskolan ska samtidigt hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och denna läroplan och klart ta avstånd från sådant som strider mot dessa värden. Förskolan ska uppmuntra barnen att föra fram sina tankar och idéer och skapa förutsättningar för detta. Barnens åsikter ska tas tillvara i utbildningen och de ska få möjlighet att bilda sig egna uppfattningar och göra val utifrån sina egna förutsättningar. [---] Barn i förskolan ska inte bli ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen. Därför ska undervisningen vara saklig, allsidig och icke-konfessionell. [---] I förskolans uppdrag ingår att överföra och utveckla ett kulturarv – värden, traditioner och historia,

⁶ Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

⁷ Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁸ Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁹ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

¹⁰ Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

¹¹ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

språk och kunskaper – från en generation till nästa. Förskolan ska också se till att olika kulturer synliggörs i utbildningen. (Lpfö 18, avsnitt 1 Förskolans värdegrund och uppdrag.)

3.5.5 Konfessionella inslag i skolväsendet

Det svenska skolväsendet är uppbyggt utifrån att utbildningen som regel ska vara saklig, allsidig och 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.

När det gäller verksamhetens delar skiljer skollagen på undervisning och utbildning (1 kap. 3 § skollagen). Med *undervisning* avses sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, dvs. den verksamhet som typiskt sett pågår under lektionstid. Med *utbildning* avses den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Med utbildning avses utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom kommer t.ex. det som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av begreppet utbildning. Även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning (prop. 2009/10:165 s. 633).

När det gäller huvudmannaskap framgår av 2 kap. 2–7 §§ skollagen att kommuner, landsting, staten eller enskilda kan vara huvudmän för verksamhet enligt skollagen. När det gäller enskildas möjlighet att vara huvudman för verksamhet enligt skollagen är den möjligheten begränsad till verksamhet som avser förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 § skollagen).

Utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen). Förbudet mot konfessionella inslag gäller således såväl själva undervisningen som utbildningen i dess helhet. Det får alltså inte förekomma konfessionella inslag, t.ex. bön eller välsignelse inom utbildningen, hos sådana huvudmän. Mot bakgrund av den grundlagsskyddade religionsfriheten finns inget som hindrar att ett barn eller en elev på

eget initiativ utövar religion inom verksamheten, t.ex. genom att be en bön i anslutning till en måltid.

Även för fristående skolor, förskolor och fritidshem som bedrivs av enskild huvudman gäller att undervisningen ska vara icke-konfessionell. Förbudet mot konfessionella inslag gäller således även undervisningen i sådan verksamhet. Utbildningen i övrigt får däremot ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen) och det ska således vara möjligt, och även tydliggjort, för barn och elever att det är möjligt att avstå från dessa inslag, vilket är upp till huvudmannen att se till. Det bör härvid noteras att begreppen konfessionell och icke-konfessionell inte definieras i skollagen.

Fristående skolor, förskolor eller fritidshem får alltså erbjuda konfessionella inslag inom utbildningen i övrigt, om det sker separerat från undervisningen. Det är därmed möjligt att i en sådan skola ha konfessionella inslag, t.ex. andakter eller bönestunder. Sådana inslag i utbildningen får dock inte strida mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildningen i övrigt och som framgår av skolförfattningar och läroplan. Det bör uppmärksammas att barn och elever omfattas av arbetsmiljölagen (1977:1160), vilket innebär att deras behov av vila och möjlighet till återhämtning under dagen måste tillgodoses, vilket kan begränsa i vilken omfattning skolan kan organisera t.ex. bönestunder på rasterna.

Att undervisningen även i fristående verksamheter ska vara icke-konfessionell utgör dock inte något hinder mot att huvudmannen inom ramen för skolans val eller elevens val i grundskolan eller motsvarande skolformer, eller inom ramen för det individuella valet i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, erbjuder undervisning i religionskunskap, historia eller samhällskunskap som innebär fördjupning i t.ex. kristendom, islam eller judendom. Denna undervisning måste dock ske på ett sådant sätt att även utbildningen i detta avseende är icke-konfessionell (prop. 2009/10:165 s. 636). I sammanhanget bör noteras att begreppet undervisning, när det gäller förskolan, enligt förarbetena ska ges en vid tolkning där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet i undervisningen (prop. 2009/10:165 s. 217). Det innebär att det i förskolan, men även i t.ex. fritidshemmet, kan vara svårt att dra skarpa gränser mellan vilka delar av utbildningen som utgör undervisning och vad som är utbildning. Vi återkommer till detta i kapitel 11.

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

Bestämmelser om tillståndsprövning och godkännande av enskilda som huvudmän för verksamhet enligt skollagen finns i 2 kap. skollagen. Bestämmelserna gäller för alla enskilda huvudmän, dvs. oberoende av om verksamheten har konfessionell inriktning eller inte. Av bestämmelserna framgår, såvitt är av intresse för vår framställning, följande.

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

Vidare ska prövas verksamhetens påverkan på eleverna och den del av skolväsendet som drivs av det allmänna i lägeskommunen och, när det gäller gymnasieskola och gymnasiesärskola, även närliggande kommuner. Vid godkännande av förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska också prövas om elevunderlaget är tillräckligt. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskolenhet (2 kap. 5 § skollagen).

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. Enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen (2 kap. 5 a och 5 b §§ skollagen).

Innan en enskild huvudman startar utbildning inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska samråd om den kommande verksamheten ske mellan den enskilde och den kommun där utbildningen ska bedrivas. Den enskilde huvudmannen ansvarar för att samrådet dokumenteras. Om utbildningen ska bedrivas i form av gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska kommunen ge närliggande kommuner tillfälle att medverka i samrådet (2 kap. 6 a § skollagen).

Ansökan om godkännande som enskild huvudman prövas av Statens skolinspektion när det gäller huvudmannaskap för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. I övriga fall, dvs. när det gäller godkännande av huvudmannaskap för 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 § skollagen).

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

I dagsläget ställs det inget krav i författning på att den som ansöker om godkännande som huvudman i sin ansökan anger om avsikten är att den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning eller om den ska innehålla konfessionella inslag.

3.5.7 Tillsyn

Allmänt om tillsyn

Bestämmelser om tillsyn återfinns i 26 kap. skollagen. Med tillsyn avses i lagen 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 § skollagen).

Det är Skolinspektionen eller kommunerna som har till uppgift att utöva denna tillsyn. Kommunerna utövar, såvitt här är av intresse, tillsyn över förskolor och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt som huvudman för sådan verksamhet, dvs. fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Kommunen har även tillsyn över pedagogisk omsorg som kommunen har förklarat har rätt till bidrag enligt skollagen (26 kap. 4 § skollagen).

När det gäller övrig utbildningsverksamhet är det Skolinspektionen som utövar tillsyn över verksamheten (26 kap. 3 § skollagen). Det är därmed Skolinspektionen som utövar tillsyn över samtliga obligatoriska skolformer, dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundskolasärskolan och specialskolan. Skolinspektionen har även tillsyn över fritidshem som bedrivs i anslutning till enskilt bedriven förskoleklass, grundskola eller motsvarande skolformer. Vidare har Skolinspektionen tillsyn över frivilliga skolformer som 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 skollagen), dvs. kraven för att bli godkänd som huvudman.

Tillsynsmyndighetens befogenheter m.m.

En tillsynsmyndighet, dvs. en kommun eller Skolinspektionen, har för sin tillsyn rätt att på plats granska verksamheten som står under dess tillsyn. Det innebär att tillsynsmyndigheten i den omfattning det behövs för tillsynen har rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten (26 kap. 6 § skollagen).

Den som står under tillsyn är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra denna skyldighet (26 kap. 7 och 8 §§ skollagen). Tillsynsmyndigheten ska också inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning (26 kap. 9 § skollagen).

Skolinspektionen ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva, s.k. etableringskontroll, om Skolinspektionen godkänt den en-

skilde som huvudman. Etableringskontrollen ska genomföras innan utbildningen startar (26 kap. 9 a § skollagen).

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna (26 kap. 10 § skollagen). Ett föreläggande enligt 26 kap. skollagen får förenas med vite och ska förenas med vite om det beslutats med stöd av 26 kap. 10 § skollagen och avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt (26 kap. 27 § skollagen).

Om ett föreläggande inte följts och missförhållandet är allvarligt får tillsynsmyndigheten återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat. Återkallelse av ett godkännande eller ett beslut får också ske om den enskilde vid en etableringskontroll enligt 26 kap. 9 a § skollagen inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 6 a § skollagen. Återkallelse får vidare beslutas även om rättelse har skett vid provningstillfället, om det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse (26 kap. 13 och 15 §§ skollagen). Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får också återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 § skollagen (26 kap. 14 § skollagen).

En tillsynsmyndighet får i stället för att meddela ett föreläggande tilldela en huvudman en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten (26 kap. 11 § skollagen). Tillsynsmyndigheten får också i vissa fall avstå från ingripande (26 kap. 12 § skollagen).

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse av godkännande eller om statliga åtgärder för rättelse 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 förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt

eller delvis, driva verksamheten vidare, s.k. tillfälligt verksamhetsförbud. Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader (26 kap. 18 § skollagen).

3.5.8 Firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider

Det finns ingen uttrycklig reglering i skollagen när det gäller firande av skolavslutningar och andra traditionella högtider. Skolavslutningar och firande av traditionella högtider utgör inte undervisning men väl utbildning. Enligt Statens skolverks riktlinjer¹² bör lämpligheten i att hålla skolavslutning i religiöst betingade lokaler övervägas nog. Det är angeläget att alla elever ska kunna delta vid skolavslutningen. Vi återkommer till detta område i kapitel 14.

3.6 Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen, DL, har till ändamål att motverka diskriminering och ska på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 § DL). Diskrimineringsombudsmannen ska utöva tillsyn över att DL följs och ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap. 1 § DL).

Vad som avses med diskriminering

Med diskriminering avses i lagen direkt och indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera (1 kap. 4 § DL). Av särskilt intresse för detta betänkande är direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och instruktioner att diskriminera.

¹² Statens skolverk, *Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal, juridisk vägledning*, 2012.

Direkt diskriminering innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Indirekt diskriminering innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, viss funktionsnedsättning, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Med *trakasserier* avses ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Instruktioner att diskriminera avser order eller instruktioner att bl.a. diskriminera någon direkt eller indirekt eller att trakassera någon och som lämnas åt någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

En *arbetsgivare* får inte diskriminera den som hos arbetsgivaren är arbetstagare, gör en förfrågan om eller söker arbete, söker eller fullgör praktik, eller står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör någon av dessa grupper ska likställas med arbetsgivaren (2 kap. 1 § DL). En *utbildningsanordnare* som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet får inte diskriminera något barn eller någon elev eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnare när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget (2 kap. 5 § DL).

En arbetsgivare eller utbildningsanordnare är under vissa förutsättningar skyldig att utreda uppgivna trakasserier eller sexuella trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden (2 kap. 3 och 7 §§ DL).

Skyldighet att vidta aktiva åtgärder

Arbetsgivare och utbildningsanordnare ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder (3 kap. 4 respektive 16 § DL). Med aktiva åtgärder avses i DL ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet 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 (3 kap. 1 § DL).

Arbetet med aktiva åtgärder innebär att arbetsgivare och utbildningsanordnare ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

- undersöka om det finns risker för diskriminering eller represalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
- analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
- vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
- följa upp och utvärdera arbetet.

Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande (3 kap. 2 och 3 §§ DL).

3.7 Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt språklagen

Lagen 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 äldre-

omsorg (1 §). De nationella minoriteterna är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter¹³ och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk¹⁴ (2 §). 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 (4 §). Av förarbetena till lagstiftningen (prop. 2008/09:158 s. 126 f.) 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 egna minoritetskulturella identitet och det egna minoritetsspråket. En sådan utveckling ska beaktas särskilt när beslut fattas som kan komma att påverka barn.

Enligt språklagen är de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (7 och 8 §§ språklagen).

3.8 Nationell praxis

I det här avsnittet presenterar vi för utredningens frågor centrala avgöranden i nationell rätt där frågor om religionsfrihet enligt RF och EKMR har aktualiserats.

3.8.1 Är religion särskilda skäl för godkännande av fristående skola som inte uppfyller skollagens krav?

Dåvarande Regeringsrätten prövade i ett mål¹⁵ om det fanns särskilda skäl att återkalla beslut om godkännande av en fristående skola som inte ansågs uppfylla skollagens krav på minsta elevantal. Klaganden ansåg att beslutet stred mot bl.a. religionsfriheten i EKMR. Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) fann att det

¹³ Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2002:2).

¹⁴ Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3).

¹⁵ RÅ 2008 ref. 33.

faktum att det gällde en skola med konfessionell inriktning inte utgjorde särskilda skäl att frångå skollagens krav.

Skolverket hade återkallat ett godkännande av en fristående skola med motiveringen att skolan inte uppfyllde kraven för godkännande eftersom elevantalet inte uppgick till minst 20. Skolan överklagade beslutet och anförde bl.a. att skolan hade en kulturell och religiös särprägel, att det var den enda skolan med judisk-ortodox inriktning i Skandinavien och att det inte gjorts gällande att skolan brast i något annat hänseende än elevantalet. Dåvarande Länsrätten i Stockholms län avsåg överklagandet och uttalade att eleverna kunde erbjudas en i skollagens mening likvärdig utbildning vid en annan skola. Kammarrätten i Stockholm fann att det förelåg särskilda skäl att medge skolan undantag från kravet på ett lägsta elevantal om 20 och upphävde därför Skolverkets beslut och länsrättens dom.

Skolverket överklagade kammarrättens dom, och Regeringsrätten fann att Skolverkets beslut att återkalla skolans godkännande var förenligt med EKMR. Regeringsrätten uttalade bl.a. att kravet på ett lägsta elevantal om 20 för en fristående skola motiveras med att ett fåtal elever innebär begränsningar av möjligheterna till samarbete, social fostran och utveckling. Undantag från dessa krav kan dock göras för att t.ex. i lägre årskurser möjliggöra skolgång inom rimligt avstånd från elevernas hem i glesbygd. Regeringsrätten fann att det av utredningen i målet framgick att barnen kunde erbjudas en i skollagens mening likvärdig utbildning i en annan skola inom rimligt avstånd från hemmet och att det som anförts om den aktuella skolan och dess inriktning inte utgör särskilda skäl för att frångå lagens krav på ett minsta antal elever om 20. Regeringsrätten biföll därför Skolverkets överklagande och fastställde Skolverkets beslut och länsrättens dom.

3.8.2 Är religion synnerliga skäl för fullgörande av skolplikt på annat sätt?

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) prövade i ett mål¹⁶ om det fanns synnerliga skäl att bevilja barnen i en familj med ortodox judisk tro att fullgöra skolplikt i hemmet. HFD fann att klagandens reli-

¹⁶ HFD 2013 ref. 49.

giösa övertygelse inte utgjorde sådana synnerliga skäl som krävs för att beviljas att genomföra skolplikten på annat sätt.

Familjen tillhörde en liten religiös grupp – en av tre familjer i Sverige – vars tillvaro präglas av mycket strikta regler avseende bl.a. böner, beteende, klädsel och mathållning. Familjen hade tidigare meddelats medgivande till s.k. hemundervisning enligt den tidigare skollagen (1985:1100). Den aktuella ansökan avsåg 24 kap. 23 § i den nu gällande skollagen (2010:800), där det krävs synnerliga skäl för att fullgöra skolplikt på annat sätt. Kommunen ansåg inte att det förelåg synnerliga skäl. Familjen överklagade beslutet och anförde att kravet på synnerliga skäl för hemundervisning inte kunde ställas så högt att det inte gick att uppnå och att Sveriges agerande stred mot EKMR. De åberopade bl.a. att hänsyn också måste tas till risken för mobbning och säkerhetsaspekten då det finns problem med antisemitism, samt att barnen behövde speciell mat och dryck och även hade speciella kläder.

Förvaltningsrätten i Göteborg avslag familjens överklagande medan Kammarrätten i Göteborg biföll. Kammarrätten baserade sitt avgörande på följande faktorer. Det var ostridigt att den utbildning barnen fått i hemmet och online har varit ett fullgott alternativ till den allmänna skolan och att behovet av insyn i verksamheten tillgodosetts. Barnen ingick i en liten avgränsad grupp, vars liv präglas av mycket strikta religiösa regler bl.a. vad gäller mathållning och bön, för att barnens religionsfrihet ska respekteras. Kommunen hade inte heller redovisat någon konkret plan för hur barnens utbildning skulle genomföras i kommunal skola med respekt för deras religionsfrihet. De strikta regler som följer av den religiösa inriktningen innebär dessutom en särskild klädsel. Till följd härav fanns en påtaglig risk för att barnen skulle utsättas för kränkningar i en skolmiljö där en vuxen inte är ständigt närvarande. Det beaktades även att barnen, vid tidpunkten för införandet av kravet på synnerliga skäl i 2010 års skollag, enligt tidigare medgivande hade fullgjort sin skolgång i hemmet under flera års tid.

HFD fann att det som framkommit i målet inte utgjorde synnerliga skäl för att medge barnen rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än i en skola. HFD fann i likhet med kammarrätten att den undervisning som barnen hittills fått i hemmet och genom webbaserad utbildning har bedömts vara ett fullgott alternativ till den utbildning som står barnen till buds i den allmänna skolan och även att

behovet av insyn i verksamheten tillgodosetts. HFD fann dock att det vid utformningen av utbildningen för de aktuella barnen finns anledning att ta särskild hänsyn till deras speciella förutsättningar men att skollagen emellertid bygger på principen att sådana situationer ska hanteras inom ramen för den allmänna skolan, varför detta inte utgjorde synnerliga skäl.¹⁷

3.8.3 Är religion synnerliga skäl för befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen?

Kammarrätten i Sundsvall prövade i ett mål¹⁸ om en elev som inte ville medverka i momentet dans i ämnet idrott och hälsa skulle befrias från momentet. Mot bakgrund av elevens religiösa övertygelse, och eftersom eleven kunde visa delmoment på annat sätt, fann domstolen att synnerliga skäl att medge befrielse från undervisningsmomentet förelåg.

Föräldrarna till en elev i årskurs 7, som tillhörde den laestadianska rörelsen, ansökte om att eleven skulle befrias från dansmomentet i ämnet idrott och hälsa av religiösa skäl. Rektorn avslag föräldrarnas begäran, eftersom de angivna skälen inte bedömdes utgöra sådana synnerliga skäl som kan motivera befrielse från undervisning. Föräldrarna överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Luleå, som avslag överklagandet.

Förvaltningsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Sundsvall som med ändring av förvaltningsrättens dom medgav befrielse från delmomentet dans i ämnet idrott och hälsa för eleven. Kammarrätten grundade sitt ställningstagande bl.a. på proportionalitetsprincipen som utgör en grundprincip i svensk förvaltningsrätt. Vidare framhöll domstolen att det av förarbetena till skollagen framgår att skolan ska utforma undervisningen så att alla elever kan delta oberoende av elevens och vårdnadshavarnas religiösa eller filosofiska uppfattning. Domstolen konstaterade att det vid bedömningen i målet ska göras en avvägning mellan å ena sidan eleven och föräldrarnas religiösa övertygelse och å andra sidan betydelsen av ett pedagogiskt moment i form av dans. Här noterades att momentet dans endast utgör ett mindre delmoment i ämnet idrott och hälsa. Av

¹⁷ Vid tiden för HFD:s avgörande hade det läsår som ansökan avsåg, 2011/12, löpt ut, varför HFD avskrev målet.

¹⁸ Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1494-13.

utredningen framgick inte att det från skolans sida har gjorts tillräckliga försök att finna alternativ för eleven att visa sina färdigheter i rörelse till musik. I stället riskerar eleven att inte bli godkänd i ämnet idrott och hälsa med de betydande konsekvenser det kan få för eleven i framtiden.

Kammarrätten fann att mot bakgrund av vad som framkommit i målet måste elevens och föräldrarnas religiösa övertygelse ges prioritet i förhållande till de möjligheter som skolan borde ha att anpassa undervisningen så att eleven hade kunnat delta och visa sina färdigheter. Det fanns därför synnerliga skäl för att medge eleven befrielse från att delta i dansmomenten i ämnet idrott och hälsa.

3.8.4 Kan segregation beaktas som påtagligt negativ konsekvens vid godkännande av enskild som huvudman för skola med konfessionell inriktning?

En aktuell fråga när det gäller förekomsten av skolor med konfessionell inriktning är om det finns möjlighet att avslå ansökan om etablering av sådana skolor med hänvisning till att etableringen kan antas medföra påtagliga negativa följder på lång sikt genom att segregationen ökar. I ett mål¹⁹ fann såväl förvaltningsrätten som kammarrätten att risk för segregation ska kunna prövas som skäl för att avslå en ansökan om godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet enligt 2 kap. 5 § skollagen, men att det inte var visat att den aktuella skoletableringen fick sådana följder.

Bakgrunden var Skolinspektionens beslut att godkänna en förening som huvudman för förskoleklass, grundskola årskurs 1–9 och fritidshem i en viss kommun. Beslutet överklagades av kommunen, som i huvudsak anförde att skoletableringen skulle medföra ökad segregation i skolan med långsiktiga negativa pedagogiska och ekonomiska följder samt att etableringen inte var förenlig med kommunens integrationsarbete. Vidare framhöll kommunen att en del av de kommunala skolorna hade en alldeles för låg andel elever med svensk bakgrund, och omvänt. Skolinspektionen och föreningen ansåg att överklagandet skulle avslås.

¹⁹ Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4064-17.

Förvaltningsrätten i Stockholm avslog överklagandet eftersom kommunen inte gjort sannolikt att en etablering av den aktuella verksamheten skulle medföra sådana bestående och påtagliga negativa följder som avses i skollagen när det gäller segregation.

Kommunen överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som avslog överklagandet. Kammarrätten anförde bl.a. att ordalydelsen i 2 kap. 5 § skollagen – dvs. att en ansökan om godkännande ska avslås om utbildningen 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 – ger utrymme för att beakta segregation. För att en ansökan om godkännande ska kunna avslås krävs dock konkreta omständigheter som påvisar påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Kammarrätten noterade att det av föreningens stadgar framgick att skolans syfte var att främja uppfostran av muslimska barn, varvid särskild hänsyn ska tas till den islamiska kulturen och det arabiska språket. Enligt kammarrätten innebar det minskade möjligheter till möten mellan elever med olika trosuppfattning och olika språk, vilket i sin tur kunde medföra risk för ökad segregation. Av utredningen framgick dock att det vid tidpunkten fanns närmare 40 kommunala grundskolor i den aktuella kommunen och att kommunen hade drygt 1 300 elever i förskoleklass och närmare 11 500 elever i grundskolans årskurs 1–9. Den i målet aktuella skolan avsåg 50 elever i förskoleklass och 450 elever i grundskolans årskurs 1–9. Kammarrätten fann vid en helhetsbedömning att kommunen inte visat att risken för ökad segregation innebar sådana negativa följder på lång sikt av den aktuella utbildningen att ansökan om godkännande skulle avslås.²⁰

²⁰ Kommunen överklagade kammarrättens dom. Prövningstillstånd meddelades inte, se HFD:s beslut meddelat den 4 juni 2018, mål nr 921-18.

4 Europakonventionen

I det här kapitlet beskriver vi vad som följer av Sveriges internationella åtaganden på europeisk nivå rörande konfessionella inslag i skolväsendet. Kapitlet behandlar tillämpliga artiklar i Europakonventionen (EKMR) och praxis från Europadomstolen och dåvarande Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna (Europa-kommissionen). Kapitlet redogör också de rättigheter som finns beskrivna i Europarådets ramkonvention om de nationella minoriteterna. Avsnittet inleds med att vi redogör för åtaganden som gäller barns rättigheter, rätten till utbildning, religionsfrihet samt utrymmet för religiös eller filosofisk övertygelse i skolväsendet. Därefter redogör vi för förbudet mot diskriminering och minoriteters rättigheter.

4.1 Inledning

Som nämnts i avsnitt 3.3.1 tillträdde Sverige EKMR 1952 och den gäller som lag sedan 1995. Syftet med EKMR är att skapa en minimistandard hos medlemsstaterna när det gäller skydd för mänskliga rättigheter. Det är upp till varje medlemsstat att se till att kraven enligt EKMR följs, men inget hindrar att en stat inför en mer långtgående standard än vad EKMR stadgar.¹

Europadomstolen är en internationell domstol som bildades 1959² och dess praxis är bindande för staten som målet riktar sig mot och ska respekteras av de andra medlemmarna i Europarådet.³ Domstolen tar emot ärenden från enskilda individer, intresseorganisationer och stater avseende upplevda kränkningar av EKMR. I de flesta fall måste de inhemska rättsordningens högsta instans, vilket i

¹ Danelius H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, (5 uppl.), Norstedts Juridik 2015, s. 55.

² Till följd av EKMR artikel 19.

³ EKMR artikel 1, 4 november, 1950, 213 U.N.T.S. 222.

Sverige i regel innebär Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller regeringen, ha prövat ett ärende innan det kan tas vidare till Europadomstolen. Dåvarande Europakommissionen granskade 1953–1999 anmälningar om kränkningar av EKMR.

4.2 Den nationella bedömningsmarginalen

Europadomstolen ska se till att det finns en enhetlighet i EKMR:s tillämpning mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna har dock en viss s.k. nationell bedömningsmarginal (*margin of appreciation*) som ger möjlighet att tillämpa konventionen med hänsyn till inhemska förhållanden och rättslig tradition. Den nationella tolkningen av en artikel får dock inte ta bort konventionens centrala innehåll.⁴ Artiklarna 8–11 EKMR innehåller fri- och rättigheter som rätt till skydd för privatliv, religionsfrihet, yttrandefrihet samt mötes- och föreningsfrihet. Fri- och rättigheterna får endast begränsas genom stöd i lag, om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och för att skydda de intressen som anges i varje artikel. Om nationell domstol har gjort bedömningen att ett visst ingrepp är nödvändigt och faller inom statens nationella bedömningsmarginal godtas detta vanligtvis av Europadomstolen utan att någon ny prövning görs om det finns rimliga skäl för ställningstagandet.⁵ Europadomstolen har konstaterat att nationella myndigheter i princip har bättre förutsättningar att utvärdera lokala behov och sammanhang än en internationell domstol. Vid bedömningen i ett enskilt fall gör Europadomstolen dock en avvägning av vad som står på spel i det aktuella fallet och vilka eventuella gemensamma värden och vilken konsensus som finns bland medlemsländerna.⁶

Det är också upp till varje stat att själv avgöra hur utbildnings-systemet ska organiseras för att kraven enligt EKMR ska uppfyllas. Det faller inom varje stats s.k. nationella bedömningsmarginal.⁷

⁴ Danelius H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 56.

⁵ İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet (ansökan nr 62649/10), Europadomstolen den 26 april 2016, p. 112; S.A.S. mot Frankrike (ansökan nr 43835/11), Europadomstolen den 1 juli 2014, p. 129.

⁶ S.A.S mot Frankrike, p. 129; Manoussakis m.fl. mot Grekland (ansökan nr 18748/91), Europadomstolen den 26 september 1996, p. 44; Şahin mot Turkiet (ansökan nr 44774/98), Europadomstolen den 10 november 2005, p. 110.

⁷ Lautsi m.fl. mot Italien (ansökan nr 30814/06), Europadomstolen den 18 mars 2011, p. 69.

Statens nationella bedömningsmarginal diskuterades bland annat i målet Lautsi m.fl. mot Italien (2011). Målet rörde krucifix som var uppsatta på väggarna i italienska skolors klassrum. Domstolen konstaterade bl.a. att det inte finns någon europeisk konsensus om religiösa symboler i statliga skolor och att det faller inom varje lands nationella bedömningsmarginal, också med hänsyn till varje lands tradition, att avgöra om det ska vara tillåtet med krucifix i skolmiljön eller undervisningen (se referat i avsnitt 4.7.20).

Målet Dahlab mot Schweiz (2001)⁸ rörde en förskollärare som nekats att bära slöja i arbetet. Den schweiziska regeringen menade att det fanns ett krav på religiös neutralitet i det schweiziska skolväsendet och att det därför var legitimt att förbjuda slöja i arbetet. Europadomstolen uttalade att det var svårt att bedöma vilken påverkan en sådan kraftfull symbol (*powerful symbol*) som slöja har på mycket unga barn. Barnen var 4–8 år och domstolen ansåg att de var mer lättpåverkade än äldre elever. Vid avvägningen mellan rätten för läraren att manifesteras sin religion och elevernas rätt att skyddas från religion ansåg domstolen att Schweiz inte hade överskridit sin nationella bedömningsmarginal. Det förelåg därmed ingen kränkning av artikel 9 (se referat i 4.7.14).

I EKMR och enligt Europadomstolens praxis är det tydligt att religionens roll i samhället och varje lands egna traditioner kan vara avgörande för hur religiösa symboler eller religiös klädsel tillåts i det offentliga rummet, eller i skolväsendet. Europadomstolen har vidare funnit att det inte finns någon enhetlig uppfattning om religionens betydelse i samhället. Europadomstolen har konstaterat att innebörden eller verkan av handlingar genom vilka religiös övertygelse kommer till uttryck i offentligheten är inte heller densamma i alla tider och i alla sammanhang. Regleringen av religionsfriheten kan därför variera från land till land. Omfattningen av religionsfriheten beror på det nationella sammanhanget och regleringen på detta område måste därför enligt Europadomstolen inom vissa ramar överlåtas på den berörda staten.⁹ Det är dock endast i undantagsfall som en medlemsstat får göra en värdering av en religiös övertygelses legitimitet eller av de sätt på vilka sådana övertygelser kommer till

⁸ Dahlab mot Schweiz (ansökan 42393/98), Europadomstolen den 15 februari 2001.

⁹ Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, (ansökan nr 29086/12), Europadomstolen den 10 januari 2017, p. 88; Şahin mot Turkiet, p. 109.

uttryck.¹⁰ Det utrymme som finns för medlemsstaterna till skönmässig bedömning kan dock bli föremål för kontroll av Europadomstolen, som prövar om de nationella åtgärderna har varit principiellt berättigade och proportionerliga. I Europadomstolens bedömning av hur omfattande den nationella bedömningsmarginalen är i det aktuella fallet ska domstolen beakta behovet av att vidmakthålla en verklig religiös pluralism, vilket är av väsentlig betydelse för ett demokratiskt samhälles överlevnad. Förutom det kan Europadomstolen också beakta samförstånd och gemensamma värderingar bland EKMR:s medlemsländer.¹¹

Enligt Europadomstolen kännetecknas ett demokratiskt samhälle av pluralism, tolerans och öppenhet. Demokrati innebär dock inte att majoritetens uppfattning alltid ska ha företräde; det måste göras en avvägning så att minoriteter får en rättvis behandling. Det får alltså inte bli fråga om missbruk av dominerande ställning.¹²

4.3 Barnrättsperspektivet i Europakonventionen

EKMR saknar ett uttalat barnperspektiv men barn omfattas i likhet med alla andra individer av de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Europadomstolen har inkluderat barnkonventionens grundläggande principer om barnets bästa (artikel 3) och barnets rätt att komma till tals (artikel 12) i vissa avgöranden, bl.a. rörande rätten till familjeliv enligt artikel 8.¹³ Så tycks dock inte vara fallet i avgöranden rörande rätten till utbildning, vilken återfinns i EKMR första tilläggsprotokoll artikel 2.¹⁴ Europadomstolen har dock i sin praxis analyserat avvägningarna mellan föräldrars och statens ansvar och skyldigheter i förhållande till barnens rätt till utbildning och religionsfrihet. Särskilt har uppmärksamats föräldrars rätt att välja en utbildning i linje med deras religiösa eller filosofiska övertygelse.

¹⁰ Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 85; Hassan och Chauch mot Bulgarien (ansökan 30985/96) Europadomstolen den 26 oktober 2000, p. 78.

¹¹ Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 89.

¹² Se t.ex. Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 84; Şahin mot Turkiet, p. 109; Lautsi m.fl. mot Italien, p. 67–70.

¹³ T.ex. K. och T. mot Finland (ansökan nr 25702/94), Europadomstolen den 12 juli 2001; Gnahoré mot Frankrike (ansökan nr 40031/98), Europadomstolen den 17 januari 2000 och S.J.P. och E.S. mot Sverige (ansökan nr 8610/11), Europadomstolen den 28 augusti 2018; Kilkelly U. *The CRC in Litigation under the ECHR* I: Ton Liefwaard och Jaap E Doek (red). *Litigating the Rights of the Child*. Dordrecht: Springer 2014.

¹⁴ T.ex. Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz.

4.4 Religionsfrihet

Var och en har enligt artikel 9 *första punkten* EKMR rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro samt 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 *andra punkten* får friheten att utöva religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar 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. Rätten innefattar friheten att byta religion eller tro. Den innebär också friheten att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

Rättigheterna i artikel 9, dvs. tro-, samvets- och religionsfrihet, skyddar *var och en* vilket innebär att individer omfattas av skyddet men också juridiska personer i form av religiösa samfund som t.ex. kyrkor eller föreningar med religiös eller filosofisk grund. Det omfattar det religiösa objektets intressen, men också deras medlemmars intressen. EKMR skyddar både rätten att tillhöra, och att avstå från, en religion, dvs. både rätten att tro och att inte tro.

4.4.1 Religionsfrihetens omfattning

Europakommissionen och Europadomstolen har i sin praxis gett artikel 9 en vid betydelse och har inte heller definierat vad som kan utgöra religion. Klart är att de stora världsreligionerna omfattas som bl.a. hinduism,¹⁵ islam,¹⁶ judendom¹⁷ och kristendom¹⁸. Andra religi-

¹⁵ ISKCON m.fl. mot Storbritannien (ansökan nr 20490/92), Europakommissionen den 8 mars 1994.

¹⁶ X mot Storbritannien (ansökan nr 7782/77), Europakommissionen den 2 maj 1978.

¹⁷ D mot Frankrike (ansökan nr 10180/82), Europakommissionen den 6 december 1983.

¹⁸ Eweida m.fl. mot Storbritannien (ansökan nr 48420/10), Europadomstolen den 15 januari 2013.

oner och trosuppfattningar som omfattas är t.ex. Jehovas vittnen,¹⁹ ateism,²⁰ pacifism²¹ och sekularism.²²

Artikel 9 brukar delas in i en inre och en yttre del. Den inre delen (forum internum) handlar om själva friheten att ha en religion, tro eller ett samvete. Det är en absolut rättighet på så sätt att den inte kan begränsas av staten. Den yttre delen handlar om rätten att enskilt eller tillsammans med andra manifestera eller utöva en tro eller religion (forum externum). Skyddet omfattar individer men också t.ex. kyrkor eller föreningar med religiös eller filosofisk grund.²³ I målet *Arrowsmith mot Storbritannien* (1977)²⁴ utvecklade Europadomstolen en princip som innebär att det måste finnas ett nära samband mellan trosuppfattningen och utövandet av denna för att utövandet ska anses omfattas av religionsfriheten. I senare praxis har domstolen preciserat att handlingen måste vara nära sammanlänkad, med religionen eller trosuppfattningen för att den ska omfattas av artikel 9.²⁵ Målet *Eweida m.fl. mot Storbritannien* (2013) rörde bland annat en flygvärdinna som i arbetet önskade bära ett halsband med ett kors. Domstolen ansåg att det fanns ett nära samband, (*intimate link*), mellan religionsfriheten och korset som religiös symbol. Att förbjuda en arbetstagare att bära symbolen innebar därför en kränkning av artikel 9 (se referat i avsnitt 4.7.21).

4.4.2 Begränsning av religionsfrihet

Friheten att utöva religion eller tro får enligt artikel 9 andra stycket endast begränsas under vissa förutsättningar. Det krävs att begränsningarna är föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten eller att de är till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra

¹⁹ *Manoussakis mot Grekland*.

²⁰ *Angeleni mot Sverige* (ansökan nr 10481/93), Europakommissionen den 3 december 1986, p. 41.

²¹ *Arrowsmith mot Storbritannien* (ansökan nr 7050/75), Europakommissionen den 12 oktober 1978.

²² *Lautsi m.fl. mot Italien* (ansökan nr 30814/06), Europadomstolen den 18 mars 2011, p. 58.

²³ *X och Scientologikyrkan mot Sverige* (ansökan nr 7805/77), Europakommissionen den 5 maj 1979.

²⁴ *Arrowsmith mot Storbritannien*.

²⁵ *C mot Storbritannien* (ansökan nr 10358/83), Europakommissionen den 15 december 1983; *Vereniging rechtwinkels utrecht mot Nederländerna* (ansökan nr 11308/84), Europakommissionen den 13 mars 1986; *Van den Dungen mot Nederländerna* (ansökan nr 22838/93), Europakommissionen den 22 februari 1995; *Pinchon och Sajous mot Frankrike* (ansökan nr 49853/99), Europadomstolen den 2 oktober 2001 och *Eweida m.fl. mot Storbritannien*.

personers fri- och rättigheter. Kravet på att det ska finnas *stöd i lag* för begränsningen och att begränsningen ska vara tillräckligt precist formulerat är till för att en medborgare ska kunna agera efter det som är reglerat.

För att en begränsning enligt artikel 9 ska vara tillåten krävs att den har ett *legitimt syfte*. Som legitima syften anges skydd för allmän säkerhet eller allmän ordning, skydd för hälsa eller moral och skydd för andra personers fri- och rättigheter.

För att en begränsning ska anses *nödvändig i ett demokratiskt samhälle* krävs att den är *proportionerlig*. Vid bedömningen av om ett ingrepp i en enskilds rätt är proportionerligt görs en avvägning mellan hur stort ingreppet är och det behov som ska tillgodoses genom ingreppet. Det måste finnas ett rimligt förhållande mellan ingreppet och behovet för att det ska anses vara proportionerligt. Endast om en åtgärd är proportionerlig kan den t.ex. anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Vid bedömningen av om en åtgärd är nödvändig ingår bedömningen av om det finns andra mindre ingripande alternativ som kan användas för att nå samma effekt.²⁶

I målet *Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz* (2017) ville föräldrarna att deras döttrar skulle befrias från obligatorisk könsblandad simundervisning av religiösa skäl. Föräldrarna ansåg att den könsblandade undervisningen stred mot religionsfriheten i artikel 9. Domstolen konstaterade att medlemsstaternas bedömningsmarginal är betydande när det gäller förhållandet mellan staten och religionens roll i samhället. Staterna får inte eftersträva mål i form av indoktrinering och undervisningen måste ske på ett objektiva, kritiskt och pluralistiskt sätt. När det gäller avvägningarna i det aktuella fallet delade domstolen regeringens inställning att skolan spelar en viktig roll för integrationen i samhället och att den har en särskild betydelse för elever med utländsk bakgrund, och så länge alla religiösa grupper behandlas lika ansåg domstolen att statens åtgärder var godtagbara. Barnens intresse av en fullständig skolgång och integration i samhället vägde över föräldrarnas önskan om befrielse. Åtgärderna ansågs därför ha ett legitimt syfte och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Det förelåg därmed ingen kränkning av artikel 9 (se refererat i avsnitt 4.7.22).

²⁶ Danelius H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 57 f.

Europadomstolen prövade i målet S.A.S. mot Frankrike (2014)²⁷ om Frankrikes förbud mot heltäckande slöja på offentliga platser utgjorde en kränkning av bl.a. artikel 9. Domstolen konstaterade att förbudet, som var föreskrivet i lag, hade inneburit en begränsning av artikel 9. Europadomstolen ansåg dock att syftet med förbudet, vilket bl.a. var att upprätthålla värderingar som krävs för att kunna leva tillsammans i ett öppet och demokratiskt samhälle (*living together*) var legitimt. Vidare ansåg Europadomstolen att förbudet var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och proportionerligt i förhållande till syftet. Europadomstolen ansåg därmed inte att det förelåg någon kränkning av artikel 9 EKMR.²⁸

4.4.3 Positiv och negativ religionsfrihet

Religionsfriheten i EKMR kan delas in i en positiv och en negativ del. Den positiva religionsfriheten ger en rätt att utöva sin religion eller trosuppfattning. I denna ingår också en rätt att byta religion eller tro. Den negativa religionsfriheten innebär en frihet från religion och rätten att inte ha någon religion eller tro. Den negativa religionsfriheten gäller enligt EKMR både mot det allmänna och i förhållande till andra enskilda personer. I målet Kokkinakis mot Grekland (1993)²⁹ hade en man dömts för brottet proselytism. Europadomstolen fann att religionsfriheten innebär en rätt att genom undervisning försöka omvända andra till samma religion. Gränsen går dock vid t.ex. hjärntvätt eller våld. Europadomstolen vägde klagandens religionsfrihet mot skyddet för andras fri- och rättigheter och fann att brottmålsdomen utgjorde en oproportionerlig inskränkning av religionsfriheten i artikel 9 som inte heller kunde anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det förelåg därför en kränkning av artikel 9 (se referat i avsnitt 4.7.9).

I målet Buscarini mot San Marino (1994)³⁰ var nyvalda parlamentsledamöter skyldiga att svära en ed på Evangelierna (*the Gospels*). Europadomstolen fann att kravet på att parlamentsledamöterna skulle bekänna sig till en viss trosuppfattning inte var rimligt eftersom parlamentsledamöterna skulle representera olika grupper i samhället. Det

²⁷ S.A.S. mot Frankrike, (ansökan nr 43835/11), Europadomstolen den 1 juli 2014.

²⁸ S.A.S. mot Frankrike, p. 157.

²⁹ Kokkinakis mot Grekland (ansökan nr 14307/88), Europadomstolen den 25 maj 1993.

³⁰ Buscarini m.fl. mot San Marino (ansökan nr 24645/94), Europadomstolen den 18 februari 1999.

var därför fråga om en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9 (se referat i avsnitt 4.7.10).

4.5 Rätt till utbildning

Av första tilläggsprotokollet artikel 2 (nedan TP1 artikel 2), första meningen framgår att ”ingen må förvägras undervisning”, vilket enligt Europadomstolen innebär en rätt att ta del av den utbildning som det offentliga anordnar vid en viss tidpunkt.³¹ Av TP1 artikel 2 andra meningen framgår att staten ska respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

TP1 artikel 2 är *lex specialis* i förhållande till artikel 9 EKMR när det gäller utbildning och undervisning.³² Det innebär att TP1 artikel 2 ges företräde i förhållande till artikel 9 vid tolkning. Utöver artikel 9 ska TP1 artikel 2 läsas i ljuset av artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv, artikel 10 om yttrandefrihet samt artikel 14 om diskriminering.³³

De krav som uppställs i TP1 artikel 2 gäller för såväl offentliga som privata skolor.³⁴ Trots artikelns negativa formulering så innehåller den ändå positiva skyldigheter för staten, på så sätt att det finns en skyldighet att ge tillgång till den utbildning som staten ordnar vid en viss tidpunkt.³⁵ Innehållet i utbildningen kan dock variera över tid och plats t.ex. beroende på samhällets behov och resurser samt ekonomiska och sociala omständigheter.³⁶ Europadomstolen har uttalat att rätten till utbildning inte får tolkas restriktivt, eftersom det skulle strida mot syftet med bestämmelsen.³⁷ I målet

³¹ Şahin mot Turkiet, p. 135–137 och p. 152.

³² Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 90; Folgerö m.fl. mot Norge (ansökan nr 15472/02), Europadomstolen den 29 juni 2007, p. 84 och Lautsi m.fl. mot Italien, p. 59.

³³ Zengin mot Turkiet (ansökan nr 1448/04), Europadomstolen den 9 oktober 2007, p. 47; Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz.

³⁴ Şahin mot Turkiet, p. 153; Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark (ansökningar nr 5095/71, 5920/72, 2926/72), Europadomstolen den 7 december 1976, p. 50.

³⁵ Şahin mot Turkiet, p. 134–142; Belgiska språkmålet, Case ”Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” (ansökningar nr 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/ 63, 2126/64), Europadomstolen den 23 juli 1968.

³⁶ Tarantino m.fl. mot Italien (ansökningar nr 25851/09, 29284/09, 64090/09), Europadomstolen den 2 april 2013, p. 44.

³⁷ Belgiska språkmålet; Şahin mot Turkiet p. 154.

Campbell och Cosans mot Storbritannien (1976) uttalade Europadomstolen följande.

...the education of children is the whole process whereby, in any society, adults endeavour to transmit their beliefs, culture and other values to the young, whereas teaching or instruction refers in particular to the transmission of knowledge and to intellectual development.³⁸

Europadomstolen tolkar utbildning som hela processen där vuxna förmedlar uppfattningar, kultur och tankar till barn, medan undervisning särskilt handlar om kunskapsöverföring och intellektuell utveckling.

Det finns enligt EKMR möjlighet att begränsa rätten till utbildning. För att rättigheten i sig inte ska vara inskränkt måste åtgärderna dock vara förutsebara och ha ett legitimt ändamål. Det krävs också att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till syftet för vad som ska uppnås.³⁹ Om en enskild nekas rätt till utbildning så kan detta riskera att utgöra diskriminering enligt artikel 14 i EKMR.

4.5.1 Respekt för religiös eller filosofisk övertygelse i skolväsendet

Europadomstolen har konstaterat att TP1 artikel 2 ska ses som en helhet. Detta innebär att barnet har en rätt till utbildning enligt TP1 artikel 2 första meningen och det är när den rätten utövas som föräldrarna i sin tur har en rätt att få sin religiösa eller filosofiska övertygelse respekterad. Europadomstolen har uttalat att skyldigheten att respektera föräldrarnas religiösa eller filosofiska uppfattning härrör från föräldrars ansvar för sina barn:

It is in the discharge of a natural duty towards their children – parents being primarily responsible for the “education and teaching” of their children – that parents may require the State to respect their religious and philosophical convictions. Their right thus corresponds to a responsibility closely linked to the enjoyment and the exercise of the right to education.⁴⁰

³⁸ Campbell och Cosans mot Storbritannien (ansökningar nr 7511/76, 7743/76), Europadomstolen den 25 februari 1982, p. 33.

³⁹ Şahin mot Turkiet, p. 154; Tarantino m.fl. mot Italien, p. 44 och 45.

⁴⁰ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 52.

Föräldrar har enligt Europadomstolen alltså ett naturligt ansvar i förhållande till sina barn, vilket innebär att de i första hand ansvarar för att deras barn får utbildning och undervisning.⁴¹ Europadomstolen har också funnit att skyldigheten att respektera föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse gäller all undervisning, inte enbart religionsundervisning.⁴² Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att syftet med TP1 artikel 2 är att det ska finnas ett pluralistiskt utbildningsväsende, vilket är nödvändigt för att bevara ett demokratiskt samhälle.⁴³ Staten måste å sin sida se till att utbildning inte utgör indoktrinering. Undervisningen måste ske på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt.⁴⁴

Sverige hade fram till 1995 en reservation till detta stadgande. Reservationen innebar att det inte fanns någon rätt för elever att få befrielse från skyldigheten att delta i delar av undervisningen med hänvisning till religiös eller filosofisk övertygelse och att befrielse från kristendomsundervisningen endast kunde medges för elever med en annan trosuppfattning än den som omfattade Svenska kyrkan.⁴⁵

Befrielse från undervisning

I målet Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark (1976) ville föräldrarna att deras barn skulle befrias från den obligatoriska sexualundervisningen. I målet gjorde Europadomstolen flera principiella uttalanden när det gäller föräldrars rätt att få sin religiösa eller filosofiska övertygelse respekterad i förhållande till barnets rätt till utbildning. Domstolen uttalade t.ex. att det inte finns något hinder för skolan att ha undervisning av religiöst eller filosofiskt slag. Många ämnen innehåller enligt domstolen religiösa eller filosofiska inslag. Domstolen konstaterade att föräldrar inte har möjlighet att ställa krav på undervisningens innehåll så länge den utförs på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Staten får inte ha ett indoktrinerande syfte, eftersom det skulle ses som att den inte respekterar föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse. Det är en gräns som inte

⁴¹ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 52.

⁴² Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 51.

⁴³ T.ex. Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 50; Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 91.

⁴⁴ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 53, Europadomstolen den 13 september 2011; Folgerö m.fl. mot Norge, p. 84.

⁴⁵ Europarådet, Treaty Office. Återkallandet skedde efter förslag i prop. 1993/94:117 s. 42 (bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246).

får överskridas. I det aktuella fallet förelåg ingen överträdelse av TP1 artikel 2 (se referat i avsnitt 4.7.2).

Rätt att starta privata skolor

Av TP1 artikel 2 anses följa en principiell rätt att starta privata skolor eller att anordna privat undervisning.⁴⁶ Det framgår dock inte uttryckligen att friheten innebär en rätt att starta och driva skolor med en viss inriktning.⁴⁷ I målet Ingrid Jordebo m.fl. mot Sverige fann Europadomstolen att staten har en möjlighet att ställa krav på utbildningens innehåll och lärarnas kompetens (Se referat i avsnitt 4.7.7).⁴⁸ Europadomstolen har också konstaterat att det är statens ansvar att se till att kraven i EKMR uppfylls och ansvaret kan inte delegeras till den privata sektorn.⁴⁹ Europadomstolen har inte prövat frågan om det finns en rätt att etablera fristående skolor med specifikt konfessionell inriktning.

Hemundervisning

En närliggande fråga är om föräldrar, som ett alternativ till skolor med konfessionell inriktning, har rätt att undervisa sina barn i hemmet och att barn på så sätt kan fullgöra skolplikten. Europadomstolen konstaterade i Konradmålet⁵⁰ att EKMR inte innebär att det finns en rätt för föräldrar att vägra sina barn utbildning, eller kräva undervisning i hemmet, med hänvisning till deras religiösa eller filosofiska övertygelse, så länge undervisningen sker på ett objektiva, kritiskt och pluralistiskt sätt. Europadomstolen konstaterade också att det fanns möjlighet för föräldrarna att välja skolor med religiös inriktning (se referat i avsnitt 4.7.16).

⁴⁶ Danelius H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 613.

⁴⁷ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 50.

⁴⁸ Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige (ansökan nr 11533/85), Europakommissionen den 6 mars 1987.

⁴⁹ Costello Roberts mot Storbritannien (ansökan nr 13134/87), Europadomstolen den 25 mars 1993, p. 27.

⁵⁰ Konrad m.fl. mot Tyskland (ansökan nr 35504/03), Europadomstolen den 11 september 2006.

4.6 Förbud mot diskriminering

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i EKMR ska enligt artikel 14 säkerställas utan någon åtskillnad t.ex. 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.

Artikel 14 gäller endast sådan diskriminering som har samband med någon av de skyddade fri- och rättigheterna i EKMR, t.ex. religionsfrihet eller rätt till utbildning.

För att ett fall där människor behandlas olika inte ska utgöra diskriminering krävs att olikheten är berättigad utifrån objektiva och rimliga grunder. Skillnaderna i behandling måste också ha ett legitimt syfte och vara proportionerliga i förhållande till syftet.

Redan i det tidigare nämnda belgiska språkmålet (1968) uttalade Europadomstolen att inte all olikabehandling i nationell rätt innebär diskriminering; ibland kan det enligt domstolen krävas en rättslig olikabehandling för att korrigera en faktisk ojämlikhet. För att avgöra om det är fråga om diskriminering måste det avgöras om det är fråga om en tillåten olikabehandling eller en lagstridig diskriminering. Europadomstolen uttalade att principen om likabehandling kränks om olikabehandlingen inte är objektivt och rimligt berättigad. Berättigandet måste bedömas i relation till syftet med och effekten av de övervägda åtgärderna. Vidtagna åtgärder måste därtill vara proportionerliga i förhållande till de medel som används och syftet som ska uppnås. Den nationella bedömningsmarginalen ger en medlemsstat betydande utrymme för att avgöra vilka åtgärder som kan anses vara proportionerliga i förhållande till det legitima syftet.

I målet var frågan om det utgjorde diskriminering att barn i franskspråkiga familjer i den flamländska delen av Belgien inte fick undervisning på franska. Domstolen ansåg inte att det var fråga om diskriminering eftersom olikabehandlingen var grundad på objektivt godtagbara skäl, vilket var att behålla språklig enhet i området Flandern. Endast på en punkt fann domstolen att det var fråga om diskriminering enligt artikel 14. Det rörde ett bosättningskrav för att ta del av franskspråkig undervisning (se referat i avsnitt 4.7.1).⁵¹

⁵¹ Belgiska språkmålet.

4.6.1 Diskriminering vid finansiering av privata skolor

Även om det i EKMR:s förarbeten uttalas att det finns en rätt att etablera privata skolor, så finns det inte någon skyldighet för konventionsstaterna att finansiera privata skolor med offentliga medel.⁵² Men om staten finansierar privata skolor så är det inte möjligt att *endast* finansiera konfessionella skolor som vilar på viss religiös uppfattning, t.ex. kristendomen. Detsamma gäller om staten skulle välja att *inte* finansiera en skola som vilar på en viss religiös uppfattning. Det skulle i så fall kunna bli fråga om diskriminering.⁵³ Det krävs att det finns ett legitimt syfte samt objektiva och berättigade grunder för att olika skolhuvudmän ska kunna behandlas olika utan att det utgör diskriminering. Det krävs också att åtgärden är proportionerlig i förhållande till syftet.⁵⁴ I ett par fall har dåvarande Europakommissionen prövat om det kan bli fråga om diskriminering enligt artikel 14 EKMR i det fall staten väljer att finansiera vissa privata skolor men inte andra.

I målet W. och K.L. mot Sverige (1985) ville ett föräldrakooperativ starta en fristående Waldorfskola, men fick avslag på en ansökan om offentligt finansierat bidrag till skolböcker m.m. Frågan i målet var om det kunde strida mot TP1 artikel 2 att endast vissa skolor fick bidraget. Europakommissionen fann att det fanns objektiva grunder för att endast ge vissa skolor bidrag på grund av det kommunala självstyret. Skillnaden i bidragsgivning ansågs inte utgöra diskriminering (se referat i avsnitt 4.7.6).

I Verein Gemeinsam Lernen mot Österrike (1994) nekades en förening som bedrev skolverksamhet bidrag för finansiering. Skolföreningen ansåg att detta var diskriminering eftersom kyrkliga skolor kunde få ett bidrag utan att behöva uppfylla de kriterier som uppställts för föreningen. Europakommissionen uttalade att det inte finns någon skyldighet för staten att finansiera någon särskild form av utbildning. Skolorna i det aktuella fallet ansågs inte vara jämförbara med varandra och det förelåg ingen kränkning av EKMR (se referat i avsnitt 4.7.11).

⁵² Verein Gemeinsam Lernen mot Österrike (ansökan nr 23419/94), Europakommissionen den 6 september 1995; Council of Europe, Preparatory work on Article 2, Protocol 1.

⁵³ X mot Storbritannien, p. 2.

⁵⁴ Verein Gemeinsam Lernen mot Österrike.

4.6.2 Minoriteters rättigheter

I EKMR och rättighetsstadgan är minoriteters rättigheter inte uttryckligen reglerade. I Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) finns dock ett särskilt skydd för nationella minoriteter. Ramkonventionen trädde i kraft den 1 februari 1998 och ratificerades av Sverige 2000 (se även avsnitt 3.7). I konventionen finns inte någon 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 språk, traditioner och kulturarv. Utan att inverka på de åtgärder som vidtas i enlighet med den allmänna integrationspolitiken ska staterna avhålla sig från åtgärder eller metoder som syftar till assimilering av personer som tillhör nationella minoriteter mot dessa personers vilja, utan personerna ska skyddas mot alla åtgärder som syftar till en sådan assimilering. Det finns också en rätt för den som tillhör en nationell minoritet att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar (artikel 8). Staterna ska enligt artikel 12, där det är lämpligt, vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia språk och religion.

Av artikel 13 första punkten framgår att staterna inom ramen för sina utbildningssystem ska tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner. Av andra punkten framgår att utövandet av denna rätt inte ska medföra något ekonomiskt åtagande för parterna.

4.7 Rättsfallsreferat från Europadomstolen och Europakommissionen

Nedan följer ett urval av praxis från Europakommissionen, Europadomstolen och EU-domstolen som rör frågan om konfessionella inslag i skolväsendet. Genomgången är inte uttömmande utan avsikten är att ge exempel på de frågor som har prövats på europeisk nivå.

Målen är ordnade efter årtal för dom eller beslut.

4.7.1 Det belgiska språkmålet (1968)

I målet prövade Europadomstolen om rätten till utbildning innebär att staten måste erbjuda undervisning på ett visst språk. I målet var det fråga om föräldrar som ville att deras barn skulle undervisas på franska. Familjerna var bosatta i delar av Belgien som i huvudsak var flamländsktalande, där det inte anordnades undervisning på franska. Europadomstolen fann att TP1 artikel 2 första meningen, trots den negativa formuleringen, innebär en rätt till utbildning. Rätten till utbildning i första meningen innebär dock ingen skyldighet att inrätta eller subventionera undervisning av ett visst slag. Det fanns därför ingen skyldighet för den belgiska staten att anordna undervisning även på franska i de aktuella områdena. Det var därför inte fråga om någon kränkning av rätten till utbildning enligt TP1 artikel 2. Frågan i målet var också om det innebar diskriminering enligt artikel 14 att franskspråkiga barn i den flamländska delen av Belgien inte fick undervisning i franska. Belgiska staten motiverade sitt beslut med vikten av att området Flandern behöll en språklig enhet. Domstolen ansåg att detta utgjorde ett objektiva godtagbart skäl och att det inte var fråga om diskriminering. I sex franskspråkiga kommuner utanför Bryssel anordnades dock franskspråkig undervisning. För att få ta del av undervisningen fanns ett krav på att eleven skulle vara bosatt i någon av de sex kommunerna. Motsvarande krav fanns inte för de flamländskspråkiga skolorna. I detta avseende fann därför Europadomstolen att det var fråga om diskriminering enligt artikel 14.⁵⁵

4.7.2 Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark (1976)

I målet ville ett antal föräldrar, med hänvisning till sin religiösa trosuppfattning, att deras barn skulle befrias från den offentliga skolans sexualundervisning. I Danmark fanns vid denna tid både privata och offentliga skolor. I privata skolor skulle samma ämnen läras ut som i den offentliga. Privata skolor hade dock en möjlighet att undanta sexualundervisning från den obligatoriska undervisningen. Privata skolor kunde därmed välja i vilken omfattning de ville följa den offentliga skolans sexualundervisning, och undervisningen i ämnet

⁵⁵ Belgiska språkmålet.

behövde inte heller vara obligatorisk. Däremot behövde privata skolor ge undervisning i ämnet biologi inklusive undervisning i mänsklig reproduktion.

Den danska regeringen menade inledningsvis att kraven i TP1 artikel 2 inte gällde den offentliga skolan eftersom det fanns privata alternativ för föräldrarna. Europadomstolen konstaterade att kraven för staten i TP1 artikel 2 andra meningen gäller all den verksamhet som staten åtar sig i fråga om utbildning i både privata och offentliga skolor. Domstolen konstaterade även att det inte går att skilja mellan religionsundervisning och andra ämnen utan staten måste tillförsäkra föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse under hela det statliga utbildningsprogrammet.

Europadomstolen konstaterade att föräldrar inte kan ställa krav på undervisningens innehåll så länge den sker på ett objektiva, kritiskt och pluralistiska sätt. Det innebär att föräldrar inte heller kan vägra sina barn undervisning, under förutsättning att denna sker på ett objektiva, kritiska och pluralistiska sätt. Skyldigheten att respektera föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse gäller både religionsundervisning och annan undervisning. Domstolen ansåg att många ämnen i skolan har mer eller mindre filosofisk eller religiös komplexitet eller karaktär. Europadomstolen konstaterade också att det fanns andra alternativ för föräldrarna eftersom danska skolsystemet tillät andra utbildningsalternativ, t.ex. undervisning i privatskolor eller hemundervisning, där det fanns möjlighet att göra undantag från obligatorisk sexualundervisning. Domstolen ansåg mot denna bakgrund att det därför inte fanns en rätt för föräldrar till barn i den offentliga skolan att få sina barn befriade från obligatorisk sexualundervisning. Domstolen ansåg dessutom att undervisningen hade en generell karaktär och att det inte förespråkade ett specifikt sätt av sexuellt beteende och i sig inte kunde anses kränka respekten för föräldrarnas övertygelse. Det handlade därmed inte om en kränkning av TP1 artikel 2.⁵⁶

⁵⁶ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark.

4.7.3 X mot Storbritannien (1978)

Målet vid dåvarande Europakommissionen rörde åtskillnad i finansiering av statliga och privata skolor på Nordirland. Klaganden i målet var en del i en föräldragrupp som ville att det skulle starta fler icke-konfessionella privata skolor på Nordirland.

På Nordirland fanns det statliga skolor som fick 100 procent av sina kostnader finansierade och privata katolska skolor som fick 85 procent av kapitalkostnaderna och 100 procent av de löpande kostnaderna subventionerade. Privata aktörer som ville starta skolor behövde därför bära 15 procent av kapitalkostnaderna själva. Klaganden ansåg att det stred mot TP1 artikel 2 och artikel 14 att privata skolor blev subventionerade till en lägre grad. Europakommissionen bedömde att det fanns en berättigad åtskillnad i bidragsgivningen till skolorna. Privata skolor hade möjligheten att ge kontroll över ägarskapet till privata aktörer och det var därför rimligt att privata skolorna skulle bidra med 15 procent av kapitalkostnaderna själva. Europakommissionen ansåg därför att den olika finansieringen inte stred mot TP1 artikel 2 eller artikel 14 i EKMR.⁵⁷

4.7.4 Arrowsmith mot Storbritannien (1978)

I målet, som prövades av dåvarande Europakommissionen, fastslogs att inte alla handlingar som är inspirerade eller motiverade av en övertygelse omfattas av artikel 9. Detta har kommit att kallas för Arrowsmithprincipen.

I målet hade klaganden dömts av en brittisk domstol för att ha delat ut flygblad med budskapet att soldater skulle vägra att tjänstgöra i Nordirland. Hon dömdes för att ha försökt förmå soldaterna att desertera, dvs. att inte fullgöra sina åtaganden. Klaganden vände sig till Europakommissionen och åberopade att domen var en kränkning av hennes pacifistiska övertygelse och att det inneburit en kränkning av bl.a. artikel 9 EKMR. Flygbladen i sig uttryckte inte direkt en pacifistisk övertygelse, men klaganden menade att det inte fanns någon anledning för henne att dela ut flygbladen om det inte vore för hennes övertygelse. I flygbladen fanns också ett citat från en soldat: ”Jag skulle vara villig att slåss för ett syfte som jag tror på”. Klaganden menade att skrivningen var irrelevant, eftersom den inte

⁵⁷ X mot Storbritannien.

speglade hennes pacifistiska uppfattning utan i stället var till för att visa att det fanns vidsträckt sympati för hennes uppfattning om konflikten på Nordirland bland icke-pacifister.

Storbritannien framförde bl.a. att klaganden var fri att uttrycka sina pacifistiska åsikter, men att hon var dömd för att försöka få soldaterna att inte agera i enlighet med sina lagliga skyldigheter. Storbritannien menade också att det inträffade inte var ett uttryck för någon filosofisk övertygelse, eftersom det inte fanns något objektivt samband mellan det inträffade och klagandens pacifistiska uppfattning.

Europakommissionen fann att pacifism är en filosofisk övertygelse som omfattas av artikel 9. Kommissionen fann dock att rätten att utöva sin filosofiska övertygelse inte omfattar alla handlingar som är inspirerade eller motiverade av övertygelsen. Att förkunna idéer om pacifism kan ses som en manifestering av en övertygelse. Om de aktuella manifestationerna inte uttryckligen uttrycker att de genomförs på grund av en pacifistisk övertygelse, kan manifestationerna dock inte anses omfattas av artikel 9, även om handlingarna är influerade eller motiverade av övertygelsen. I det aktuella fallet ansåg Europakommissionen att det inte fanns en sådan tydlig koppling som krävdes för att innehållet i flygbladen skulle anses ha samband med klagandens filosofiska övertygelse. Det ansågs därför inte föreligga en kränkning av artikel 9.⁵⁸

4.7.5 Campbell och Cosans mot Storbritannien (1982)

I målet prövade Europadomstolen om filosofisk övertygelse i EKMR:s mening kunde omfatta att motsätta sig kroppslig bestraffning i skolan. Europadomstolen uttalade att övertygelse hör samman med termen "tro" mer än med "åsikter" eller "idéer".⁵⁹ Begreppet "filosofisk övertygelse" omfattar enligt domstolen varje övertygelse som har rätt till respekt i ett demokratiskt samhälle och som inte är oförenlig med mänsklig värdighet. När det gäller att motsätta sig kroppslig bestraffning fann domstolen att klagandens åsikter hör till en tung och väsentlig del av mänskligt liv. Det handlar om den personliga integriteten, om påverkan av kroppsstraff och om att slippa

⁵⁸ Arrowsmith mot Storbritannien.

⁵⁹ Campbell och Cosans mot Storbritannien.

utsättas för vad sådan bestraffning innebär. Detta skiljer enligt domstolen föräldrarnas åsikter om kroppslig bestraffning från uppfattningar om disciplinmetoder i allmänhet. Föräldrarnas åsikter i frågan om kroppslig bestraffning hör därför till filosofisk övertygelse enligt TP 1 artikel 2.⁶⁰

4.7.6 W. och K.L. mot Sverige (1985)

Europakommissionens mål rörde ett föräldrakooperativ som ville starta en fristående Waldorfskola. Skolan fick avslag på ansökan om ett offentligt finansierat bidrag till skolböcker m.m. Europakommissionen konstaterade att det inte finns någon skyldighet att finansiera en viss form av utbildning för att respektera föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse. Staterna kan respektera övertygelserna inom det redan existerande utbildningssystemet. Det faktum att Sverige hade tillåtit skolan med Waldorfinriktning att etablera sig var tillräckligt för att staten skulle anses ha uppfyllt kraven enligt konventionen.

Frågan var om det faktum att vissa fristående skolor fick bidraget men inte andra var en kränkning av TP1 artikel 2 och om det utgjorde diskriminering enligt EKMR. Staten motiverade åtskillnaden med det kommunala självstyret som innebär en vid individuell beslutanderätt för kommunerna. Europakommissionen fann att det faktum att det kommunala självstyret innebär att lokala myndigheter är bäst lämpade att göra ekonomiska bedömningar när det gällde utbildning i deras kommun. Åtskillnaden mellan vilka skolor som fick bidrag ansågs därför vara objektivt berättigad och Europakommissionen kom fram till att det inte var fråga om diskriminering enligt artikel 14 kombinerat med TP1 artikel 2.⁶¹

4.7.7 Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige (1987)

I målet uttalade dåvarande Europakommissionen att TP1 artikel 2 inte innebär att staten behöver etablera ett specifikt utbildningssystem, men att enskilda har rätt att ta del av de utbildningsinstitu-

⁶⁰ Campbell och Cosans mot Storbritannien.

⁶¹ W. och K.L. mot Sverige, (ansökan nr 10476/83), Europakommissionen den 11 december 1985.

tioner som finns vid en viss tidpunkt. Europakommissionen uttalade också att det tidigare målet *Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark* garanterar rätten att starta och driva privata skolor. Kommissionen uttalade också att rättigheten inte finns utan villkor. Staten har rätt att genom reglering se till att det finns ett korrekt utbildningssystem som helhet. Myndigheterna får t.ex. ställa krav på undervisningens standard, innehåll och lärarnas kompetens för att undervisningen i fråga ska ge viss behörighet för eleverna.

I målet drev klaganden en fristående skola för elever i grundskolans årskurs 1–9. Skolförvaltningen nekade skolan tillstånd för årskurs 7–9. Skolan var beräknad att ha tre elever i årskurs 7 och två elever i årskurs 8, men av de tilltänkta lärarna hade ingen formell kompetens att undervisa i samtliga årskurser på högstadiet. Endast klaganden var behörig lärare, men endast för mellanstadiet. Stiftelsen överklagade till nationell domstol men nekades tillstånd med motiveringen att det saknades behöriga lärare. Stiftelsen och klaganden vände sig då till Europakommissionen som fann att staten kunde ställa krav på lärarnas behörighet. Det var inte heller underbyggt att andra skolor som fanns tillgängliga var i strid med klagandens religiösa eller filosofiska övertygelse. Det var därför inte fråga om någon överträdelse av TP1 artikel 2.⁶²

4.7.8 B.N. och S.N. mot Sverige (1993)

I målet, som prövades av dåvarande Europakommissionen, hade föräldrar nekats att bedriva hemundervisning av sina barn. Föräldrarna gjorde gällande att det var i strid med deras rätt att tillförsäkra barnen en undervisning som stod i överensstämmelse med deras religiösa eller filosofiska övertygelse. Beslutet att inte tillåta hemundervisning hade motiverats med att barnen inte kunde få social träning om de undervisades i hemmet. Europakommissionen ansåg att myndigheterna hade agerat korrekt som inte tillät hemundervisning, eftersom barnets rätt till utbildning går före föräldrarätten. Det var därmed inte en fråga om kränkning av TP1 artikel 2.⁶³

⁶² Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige (ansökan nr 11533/85), Europakommissionen den 6 mars 1987.

⁶³ B.N. och S.N. mot Sverige, (ansökan nr 17678/91), Europakommissionen den 30 juni 1993.

4.7.9 Kokkinakis mot Grekland (1993)

I målet konstaterade Europadomstolen att artikel 9 skyddar rätten till s.k. negativ religionsfrihet. En man hade blivit dömd för brottet proselytism i Grekland då han genom dörrknackning hade förkunnat sin religion. Proselytism innebär att omvända någon från en religion till en annan och var vid tidpunkten ett brott enligt grekisk lag.

Klaganden vände sig till Europadomstolen och menade att hans rätt till religionsfrihet enligt EKMR:s artikel 9 hade blivit kränkt. Europadomstolen fann att artikel 9 innebär en rätt att utöva religiös förkunnelse.

Enligt Europadomstolen tillhör tanke-, samvets- och religionsfriheten grunderna i ett demokratiskt samhälle. De är viktiga, inte bara för religiösa och troende utan också för ateister, agnostiker, skeptiker och icke-troende. Rätten att manifesteras sin religion gäller inte bara tillsammans med andra, och tillsammans med de som delar samma tro. Det gäller också i ensamhet och privat. Det inkluderar också rätten att försöka övertala sin granne genom ”undervisning”. Europadomstolen konstaterade därmed att artikel 9 innebär en rätt att utöva religiös förkunnelse. Den frihet som finns i artikel 9 att byta religion eller tro skulle annars endast vara ord på pappret.

Europadomstolen ansåg att det fanns lagstöd för Greklands åtgärder och att det fanns legitimt syfte, vilket var att skydda andras fri- och rättigheter. Däremot ansåg Europadomstolen inte att åtgärderna var nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Domstolen skilde mellan att bära kristen vittnesbörd och olämplig proselytism. Europadomstolen menade att det är skillnad att erbjuda material eller sociala förmåner för att få nya medlemmar till en kyrka och att utöva påtryckningar på människor i utsatthet och nöd. Europadomstolen drog en gräns vid användandet av t.ex. hjärntvätt eller våld, vilket inte skulle anses vara kompatibelt med respekten för andras tanke-, samvets- eller religionsfrihet. I det aktuella fallet vägde Europadomstolen skyddet för andras rättigheter och friheter i förhållandet till den enskildes rätt och kom fram till att det var fråga om en oproportionerlig inskränkning av religionsfriheten i artikel 9 som inte kunde anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det hade därmed skett en kränkning av artikel 9.⁶⁴

⁶⁴ Kokkinakis mot Grekland.

4.7.10 Buscarini mot San Marino (1999)

I San Marino var nyvalda parlamentsledamöter skyldiga att avlägga en ed på Evangelierna att de skulle fullgöra sina uppgifter i samband med att de tillträdde som parlamentsledamöter. Två parlamentsledamöter vände sig till Europadomstolen då de ansåg att deras religionsfrihet enligt artikel 9 hade kränkts genom kravet på att svära eden. Europadomstolen uttalade, precis som i det tidigare fallet Kokkinakis mot Grekland, att tanke-, samvets-, och religionsfriheten tillhör grunderna i ett demokratiskt samhälle. De är bland de viktigaste elementen för en troendes identitet och de är också betydelsefulla för ateister, agnostiker, skeptiker och andra icke-troende. Europadomstolen fann att kravet på att avlägga den aktuella eden innebar en skyldighet att manifesteras trohet mot en viss religion, annars skulle de nyvalda parlamentsledamöterna inte få verka som parlamentsledamöter. Det utgjorde därmed en inskränkning enligt artikel 9 i EKMR. Europadomstolen fann inte att inskränkningen var försvarlig enligt de grunder som ges i andra punkten i artikel 9. Kravet på ed var föreskrivet i lag. Europadomstolen ansåg dock att det inte var rimligt att parlamentsledamöterna skulle bekänna sig till en viss trosuppfattning, eftersom parlamentsledamöterna skulle representera olika grupper i samhället. Inskränkningen ansågs därför inte vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle och artikel 9 hade således överträtts.⁶⁵

4.7.11 Verein Gemeinsam Lernen mot Österrike (1995)

Målet vid dåvarande Europakommissionen rörde en förening som drev en grundskola i Österrike. Skolföreningen hade rätt att t.ex. utfärda betyg och hade behöriga lärare, och eleverna hade möjlighet att fullgöra sin skolplikt på skolan. Skolföreningen ansökte om bidrag från den österrikiska staten men nekades detta eftersom samtliga kriterier för att få bidrag inte var uppfyllda. Skolföreningen ansåg då att det var fråga om diskriminering eftersom en kyrklig skola kunde få bidrag utan att behöva uppfylla samma kriterier som skolföreningen. Skolföreningen överklagade beslutet till nationella domstolar som avsåg talan. Skolföreningen vände sig därefter till Europakommissionen och menade att den österrikiska staten, genom

⁶⁵ Buscarini m.fl. mot San Marino.

att kräva att vissa privata skolor men inte kyrkliga skolor ska uppfylla kriterier för att få bidrag, agerade i strid mot TP1 artikel 2. Skolföreningen ansåg att det inte var berättigat att behandla privata kyrkliga skolor på ett annat sätt än den aktuella skolan.

Europakommissionen erinrade om att det i målet Ingrid Jordebo m.fl. mot Sverige fastslagits att TP1 artikel 2 garanterar rätten att starta och driva privata skolor och konstaterade därefter att det inte finns någon positiv skyldighet för staten att finansiera någon särskild form av utbildning. Vidare ansåg Europakommissionen att även om det inte fanns någon skyldighet att finansiera en viss form av utbildning så innebär artikel 14 att bidrag inte får utges på ett diskriminerande sätt. Europakommissionen fann att kyrkliga skolor var vanligt förekommande i det österrikiska utbildningssystemet. Till skillnad från skolföreningens skola tillgodosåg de kyrkliga skolorna ett stort antal elevers behov av utbildning och hade gjort så under lång tid. Skolföreningen hade inte heller pekat ut några nya kyrkliga skolor av samma storlek som skolföreningens skola och som också fick bidrag. Den kyrkliga skola som skolföreningen jämförde sin verksamhet med hade enligt Europakommissionen redan funnits i många år när de aktuella reglerna om krav för att få bidrag infördes. Det gick därför inte att jämföra skolorna med varandra. Mot denna bakgrund fann Europakommissionen att det inte var fråga om någon kränkning av TP1 artikel 2 eller artikel 9 i EKMR.⁶⁶

4.7.12 Valsamis mot Grekland (1996)

I Valsamis mot Grekland klagade två föräldrar på att deras dotter var ålagd att delta i en parad som firades till minne av krigsutbrottet mellan Grekland och Italien 1940. Dottern meddelade att hon inte kunde delta av religiösa skäl och uteblev därefter från paraden. Konsekvensen blev att hon straffades med en dags suspendering från skolans undervisning. Europadomstolen ansåg inte att det fanns något i paraden i sig som kunde vara i strid mot i TP1 artikel 2. Domstolen ansåg inte heller att artikel 9 hade kränkts genom kravet att delta i paraden. Däremot hade familjens rättigheter kränkts genom den disciplinära bestraffningen och de skulle därför haft rätt till ett

⁶⁶ Verein Gemeinsam Lernen mot Österrike.

effektivt rättsmedel i inhemsk rätt enligt artikel 13 i EKMR. Något sådant rättsmedel fanns inte och därför hade artikel 13 kränkts.⁶⁷

4.7.13 Jimenez Alonso och Jimenez Merino mot Spanien (2000)

Målet handlade om elever som inte ville delta i skolans sexualundervisning med hänvisning till religion och som på grund av detta blev underkända i ämnet naturkunskap. Domstolen uttalade att TP1 artikel 2 måste läsas som en helhet. TP1 artikel 2 ger en rätt till undervisning. Det är när den rätten utövas som föräldrar har rätt att få sin religiösa eller filosofiska övertygelse respekterad. TP1 artikel 2 är tillämplig både för privat och statlig undervisning. Domstolen hänvisade till målet Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark och menade att den andra meningen i TP1 artikel 2 syftar till att se till att det finns en pluralism inom utbildningen, vilken är nödvändig för att bevara ett demokratiskt samhälle. Domstolen konstaterade också att det faller inom kompetensen för varje stat att planera och lägga upp undervisningen. Det finns inget hinder för staten att ge undervisning som indirekt eller direkt har en religiös eller filosofisk grund, så länge undervisningen sker på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Staten får inte ha ett indoktrinerande syfte med undervisningen eftersom detta kan ses som att staten inte respekterar föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse.

Europadomstolen ansåg att sexualundervisningen i det aktuella fallet skulle ge eleverna objektiv och vetenskapligt grundad information. Eleverna fick bl.a. information om preventivmedel, oönskade graviditeter, människans sexualliv och sexuellt överförbara sjukdomar. Det var information av generell karaktär som inte hade ett indoktrinerande syfte. Europadomstolen fann att den spanska konstitutionen garanterade en rätt att starta privata skolor och att det också fanns en rätt för alla att få religiös och moralisk undervisning i linje med sin övertygelse. Det finns därför ett stort utbud av privata skolor i Spanien. Föräldrar kan därmed också välja att placera sina barn i en skola som bättre passar deras tro eller åsikter. Föräldrarna i det aktuella fallet hade inte uppgett att det fanns några hinder för dem att välja en sådan privat skola. Det fanns inte någon rätt att i

⁶⁷ Valsamis mot Grekland.

den offentliga skolan kräva deras barn fick en annan behandling i undervisningen med hänvisning till föräldrarnas religiösa uppfattning. Det förelåg därmed ingen kränkning mot TP1 artikel 2.⁶⁸

4.7.14 Dahlab mot Schweiz (2001)

I målet hade en förskollärare förbjudits att bära den slöja som hon önskade bära av religiösa skäl. Enligt schweizisk lag ska utbildningsväsendet vara sekulärt och nationell domstol ansåg att bärandet av slöja stred mot de nationella bestämmelserna om offentlig utbildning. Klaganden ansåg att beslutet innebar en kränkning av religionsfriheten i artikel 9 och vände sig till Europadomstolen. Den schweiziska staten menade att bärande av slöja innebar en stark religiös symbol och att statliga skolor skulle vara sekulära. Staten påpekade vidare att klaganden frivilligt hade valt att arbeta i en offentlig skola och att hon därför samtyckt till att arbeta inom ett sekulärt utbildningsväsende. Staten menade att syftet med förbudet var legitimt och att det var baserat på principen om religiös neutralitet och harmoni i skolan. Det var därför enligt Schweiz en nödvändig inskränkning i ett demokratiskt samhälle.

Europadomstolen vägde lärarens rätt att manifesteras sin religion genom att bära slöja och behovet av att skydda eleverna från lärarens religiösa symboler. Domstolen uttalade att det är svårt att bedöma vilken påverkan en sådan kraftfull symbol (*powerful symbol*) som slöjan har på små barn. Barnen var 4–8 år och domstolen ansåg att de är lättare att påverka än äldre barn. Slöjan ansågs inte förenlig med principen om jämställdhet. Europadomstolen vägde in att klaganden i sitt arbete ansvarade för barn i ung ålder. Bedömningen blev att Schweiz inte hade överskridit sin nationella bedömningsmarginal och att åtgärderna som staten vidtagit inte var orimliga. Åtgärderna ansågs vara legitima och proportionerliga för att skydda andras rättigheter och friheter, allmän säkerhet och allmän ordning. Domstolen fann därför att förbudet för klaganden mot att bära slöja i undervisningen kunde anses som nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det var därför inte fråga om någon kränkning av artikel 9.⁶⁹

⁶⁸ Jimenez Alonso och Jimenez Merino mot Spanien.

⁶⁹ Dahlab mot Schweiz.

4.7.15 Şahin mot Turkiet (2005)

I målet Şahin mot Turkiet ansåg Europadomstolen att det låg inom den nationella bedömningsmarginalen att avgöra om det skulle finnas ett förbud mot bärande av slöja på ett universitet. Domstolen uttalade att man måste göra en bedömning utifrån religionens roll i varje land och tillmätte sekularismens särskilda betydelse i Turkiet stor vikt.

I målet blev en student avstängd från universitetet för att hon bar slöja av religiösa skäl. Studenten hade studerat på universitetet i fyra år, men när hon skulle börja det femte året utfärdades ett cirkulär från universitetsledningen med innebörden att det var förbjudet att bära slöja. Klaganden bar slöja trots förbudet och blev avstängd och tillfälligt suspenderad från universitetet. Hon överklagade till nationell domstol som ogillade överklagandet. Klaganden vände sig därefter till Europadomstolen och ansåg att åtgärderna bland annat inneburit en icke-berättigad kränkning av hennes religionsfrihet i artikel 9, framför allt rätten att manifesteras sin religion. Europadomstolen prövade om inskränkningen av klagandens religionsfrihet varit föreskriven i lag, följts av ett legitimt syfte och varit nödvändig i ett demokratiskt samhälle i enlighet med artikel 9 i konventionen.

Europadomstolen fann att begränsningen av klagandens möjlighet att bära slöja hade inneburit en kränkning av religionsfriheten. När det gäller frågan om det varit föreskrivet i lag ansåg klaganden att ett universitetscirkulär inte uppfyllde lagkravet och att universitetsledningen inte hade auktoritet att förhindra elever från att bära slöja på universitetet. Europadomstolen ansåg att det fanns stöd i turkisk lag att ha förbud mot slöja och att det fanns ett legitimt syfte, vilket var att skydda andras rättigheter och allmän ordning. Europadomstolen konstaterade att förbudet mot slöja grundades i principerna om sekularism och jämställdhet. I Turkiet betraktades sekularismen som ett skydd för det demokratiska samhället. Jämställdheten var skyddad av den turkiska författningen och ansågs vara en viktig princip. Europadomstolen ansåg att bärandet av slöja hade blivit en handling av politisk betydelse i Turkiet. På universitetet undervisades studenterna om t.ex. pluralism och jämställdhet och det ansågs därför inte vara onaturligt att förbjuda bärandet av slöja i ett sådant sammanhang. I frågor om förhållandet mellan staten och religion har de nationella myndigheterna särskild betydelse. Det gäller särskilt när det kommer till att reglera att bärandet av religiösa sym-

bolter i utbildningssituationer. Nationella myndigheter har närmat sig frågan på olika sätt. Det finns ingen enhetlig bild i Europa av religionen i samhället. Domstolen fann därför att universitets regler hade ett legitimt syfte och att de var proportionerliga. Åtgärderna kunde också anses nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Artikel 9 hade därför inte åsidosatts.⁷⁰

4.7.16 Konrad m.fl. mot Tyskland (2006)

I målet ville föräldrarna att deras barn skulle undervisas i hemmet med anledning av föräldrarnas religiösa övertygelse. Europadomstolen uttalade att det inte finns någon generell rätt att undervisa sina barn i hemmet av religiösa eller filosofiska skäl och att det ligger inom respektive lands bedömningsmarginal att avgöra hur långtgående rättigheternas skydd är. Domstolen konstaterade att den tyska staten noggrant hade övervägt sitt beslut och understrukit det faktum att grundskolan inte bara handlar om att förvärva kunskap utan att den också innebär ett första möte med samhället och är en del av barnens integration i samhället. Sådana mål är svåra att uppnå i hemmet även om barnen kan nå samma kunskapsnivå. Domstolen instämde i de nationella myndigheternas bedömning att det är av allmänt intresse att det i samhället inte utvecklas parallella samhällen baserat på filosofisk övertygelse och att det är viktigt att minoriteter integreras in i samhället. Föräldrarna bedömdes också ha möjlighet att utbilda sina barn efter skolan och på fritiden. Det fanns även möjlighet att välja skolor med konfessionell inriktning. Föräldrarnas rätt till utbildning i överensstämmelse med deras religiösa övertygelse var därför inte begränsad på ett oproportionerligt sätt. Det var alltså inte fråga om kränkning av TP1 artikel 2.

Domstolen beaktade också att barnen på grund av sin låga ålder inte kunde förutse konsekvenserna av föräldrarnas beslut att hemundervisa dem. Barnen kunde därför inte förväntas kunna ta ett autonomt beslut för sig själva.⁷¹

⁷⁰ Şahin mot Turkiet.

⁷¹ Konrad m.fl. mot Tyskland.

4.7.17 Folgerö m.fl. mot Norge (2007)

Målet rörde undervisning i kristendom och livsfilosofi i Norge. De klagande ansåg att det var i strid med deras filosofiska uppfattning att deras barn skulle närvara på lektionerna i kristendomskunskap med religions- och livsåskådningsorientering (KRL). Det fanns dock möjlighet till befrielse från vissa delar av undervisningen. Undervisningen omfattade Bibeln, kristendomen som kulturellt arv, luthersk tro och andra kristna trosuppfattningar, andra världsreligioner, samt etik och filosofi. Föräldrarna vägrades befrielse från undervisningen för sina barn och menade att det var i strid med bl.a. TP1 artikel 2.

Domstolen konstaterade att det låg inom den nationella bedömningsmarginalen att planera och utforma undervisningens innehåll. Undervisningen i KRL hade enligt Europadomstolen ett pluralistiskt syfte, eftersom den omfattade såväl kristendom som andra religioner och filosofiska övertygelser. Tyngdpunkten i undervisningen låg dock på kristendom och det fanns en bestämmelse i norsk lagstiftning om att syftet skulle vara till att bidra till att eleverna skulle få en kristen och moralisk uppfostran i samarbete med hemmen. Detta fokus kunde enligt domstolen leda till svårigheter med att uppfylla syftet att lära om andra trosuppfattningar och religioner. Endast det faktum att undervisningen innehöll en större del om kristendom utgjorde dock inte ett avsteg från kravet på pluralism och objektivitet.

Europadomstolen fann också att möjligheten att ge delvis befrielse ledde till problem. Föräldrarna behövde vara tillräckligt informerade om detaljerna i undervisningen för att kunna identifiera vilka lektioner barnen behövde befrielse från och i förväg meddela skolan sina önskemål om befrielse. Föräldrarna var också tvungna att ange skälig grund för att de ville att deras barn skulle bli befriade från undervisningen. Det fanns därmed en risk för att föräldrarna tvingades informera skolan om personliga religiösa och filosofiska uppfattningar. Eleverna kunde dessutom bara bli befriade från att aktivt delta vid lektionsundervisningen; det fanns fortfarande en skyldighet att närvara under lektionerna. Europadomstolen kom fram att KRL inte uppfyllde kraven på att garantera en objektiv, kritisk och pluralistisk undervisning och att en vägran att ge barnen befrielse från undervisningen hade inneburit en kränkning av TP1 artikel 2.⁷²

⁷² Folgerö m.fl. mot Norge.

4.7.18 Zengin mot Turkiet (2007)

I målet ville föräldrarna att deras barn skulle befrias från undervisning i religiös kultur och etik. Familjen var troende aleviter, vilket är en riktning inom islam. Trosuppfattningen skiljer sig från den i landet dominerande sunnitiska tron i fråga om trosutövande, t.ex. i fråga om bön, fasta och pilgrimsfärd. Europadomstolen konstaterade att inrättande och planering av undervisning faller inom statens behörighet, men att undervisningen måste ske på ett objektiva, kritiska och pluralistiska sätt. I undervisningen i ämnet religion, kultur och etik fanns en tonvikt mot sunnitisk islam. Europadomstolen ansåg att undervisningen i det aktuella fallet därför inte uppfyllde kraven på objektivitet och pluralism för att ge eleverna möjlighet att utveckla ett kritiskt tänkande. Det fanns en möjlighet för kristna och judiska barn att få befrielse från undervisningen, vilket enligt Europadomstolen tydde på att staten insåg att undervisningen skulle kunna vara ett problem för kristna och judiska familjer. Europadomstolen ansåg också att det var olämpligt att föräldrarna skulle behöva informera myndigheterna om sin religiösa eller filosofiska övertygelse för att medges befrielse för barnen. Det var ett särskilt problem för elever med annan muslimsk trosinriktning än den sunnitiska, eftersom de inte kunde räkna med att få befrielse. Sammantaget fann Europadomstolen därför att det var fråga om en kränkning av TP1 artikel 2.⁷³

4.7.19 Dogru mot Frankrike (2008)

I målet diskuterade Europadomstolen bland annat den nationella bedömningsmarginalen och dess innebörd. Europadomstolen fann att varje stats nationella bedömningsutrymme måste ses mot bakgrund av statens relation till religion i det egna landet. I målet fäste Europadomstolen vikt vid att i Frankrike är sekularismen, och därmed åtskillnaden mellan det religiösa och det offentliga, en grundläggande princip. Staten ska vara helt neutral i förhållande till religion och i Frankrike ska därför det offentliga inte innehålla religiösa symboler för att skydda andras rättigheter.

I målet nekades två elever att bära slöja av religiösa skäl vid idrottslektioner med hänvisning till att det inte var tillåtet i skolan. Eleverna bar slöja ändå och stängdes av från skolan. Föräldrarna

⁷³ Zengin mot Turkiet.

överklagande beslutet och de franska domstolarna avlog deras överklagande i både under- och överrätt. Föräldrarna vände sig då till Europadomstolen som konstaterade att kravet grundades på hälso- och säkerhetsskäl som inte var orimliga. Europadomstolen ansåg också att kravet var proportionerligt och noterade att eleverna hade möjlighet att fullfölja utbildningen via korrespondens. Artikel 9 i EKMR hade därför inte kränkts. Klaganden hade också åberopat att flickornas rätt till utbildning enligt TP1 artikel 2 hade kränkts. Domstolen fann att disciplinära åtgärder inte hade hindrat flickornas rätt till utbildning. Det finns möjlighet för skolor att tillämpa disciplinära åtgärder, tillfälligt eller permanent, för att se till att de interna reglerna följs. Domstolen ansåg att det inte var fråga om någon separat fråga som rörde artikel 2 utan att det var samma omständigheter som rörde klagomålet enligt artikel 9. De fanns därför inte skäl att pröva om det förekommit en kränkning av TP1 artikel 2.⁷⁴

4.7.20 Lautsi m.fl. mot Italien (2011)

I målet var frågan för Europadomstolen att pröva om förekomsten av krucifix på väggarna i statliga skolor i Italien var i strid med artikel 9 och TP1 artikel 2 andra meningen. Målet prövades först i första kammaren, som kom fram till att det var en kränkning av EKMR. Första kammaren ansåg att staten enligt TP1 artikel 2 har en skyldighet att vara religiöst neutral i statliga skolor. Europadomstolen kom därefter i stor sammansättning fram till att det föll inom statens bedömningsmarginal att bedöma om krucifixet, med hänvisning till tradition, skulle kunna förekomma på väggen i skolorna. Det förelåg därför inte någon kränkning av EKMR.

Klaganden i målet hade två barn, 11 och 13 år, som gick i statlig skola. I varje klassrum fanns ett krucifix uppsatt på väggen. Klaganden ansåg att det stred mot hennes sekulära uppfattning och att det var en kränkning av hennes rätt att uppfostra sina barn i enlighet med sin religiösa eller filosofiska övertygelse. Italien menade att krucifixen var en symbol för den italienska staten. Korsen var enligt den italienska staten förvisso en religiös symbol, men de bar också andra budskap, eftersom de var symboler för kultur och identitet samt symboler för principer och värden för den västerländska civilisa-

⁷⁴ Dogru mot Frankrike (ansökan nr 27058/05), Europadomstolen den 4 december 2008.

tionen. Katolicismen har en lång tradition i Italien, vilket krucifixen symboliserade och staten menade att själva undervisningen inte var påverkad av krucifixen på väggen, utan att de utgjorde passiva symboler. Klaganden ansåg å sin sida att krucifixen var en religiös symbol och att staten hade en skyldighet att vara neutral och upprätthålla principen om sekularism.

Domstolen ansåg att krucifix framför allt är en religiös symbol. Därefter uttalade domstolen att det inte presenterats några bevis för att religiösa symboler på klassrummets väggar kan ha en påverkan på eleverna. Det finns inte heller någon europeisk konsensus om förekomsten av religiösa symboler i statliga skolor. Europadomstolen bedömde att beslutet om krucifix skulle vara tillåtna på väggen i klassrum faller inom varje lands nationella bedömningsmarginal. 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 för att det inte ska bli fråga om indoktrinering. Det kan fortfarande falla inom statens nationella bedömningsmarginal att avgöra t.ex. i vilken omfattning en viss religion ska finnas i skolmiljö eller i undervisningen. Krucifixen var att se som 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 eller pedagogiskt tal. Artikel 9 eller TP1 artikel 2 hade därmed inte åsidosatts.⁷⁵

4.7.21 Eweida m.fl. mot Storbritannien (2013)

Målet handlade bl.a. om en flygvärdinna vid ett flygbolag som hade nekats att bära kors till sin uniform. Klaganden ansåg att arbetsgivarens agerande var i strid mot religionsfriheten i artikel 9. Hon arbetade som flygvärdinna och bar halsband med ett kors som ett led i sin religiösa tro. Europadomstolen ansåg att det krävs ett nära samband (*intimate link*)⁷⁶ mellan religionen eller trosuppfattningen för att en manifestation ska omfattas av artikel 9. Som exempel på detta angav domstolen en allmänt erkänd form av dyrkan eller hän-

⁷⁵ Lautsi m.fl. mot Italien.

⁷⁶ Eweida m.fl. mot Storbritannien, p. 82.

givenhet. Det kan också vara andra handlingar som har ett tillräckligt nära och direkt samband mellan handlingen och tron. Vilka handlingar som omfattas måste avgöras från fall till fall.

Domstolen ansåg att ett hälsosamt demokratiskt samhälle behöver tolerera och upprätthålla pluralism och att troende bör kunna kommunicera sin övertygelse med andra. Europadomstolen konstaterade att det handlade om en avvägning mellan å ena sidan flygvärdinnans rätt att manifesteras sin religion, och å andra sidan flygbolagets önskemål om att upprätthålla företagets image. I detta fall ansågs flygbolagets syfte, att skydda företagets image vara "otvivelaktigt legitim"⁷⁷, men åtgärderna hade inte varit proportionerliga. Korset ansågs vara diskret och påverkade inte flygvärdinnans professionella utseende. Det fanns dessutom annan religiös klädsel som var godkänd av flygbolaget och det fanns inga bevis för att dessa skulle ha påverkat företaget negativt. Europadomstolen fann därför att det var fråga om en kränkning av artikel 9.⁷⁸

4.7.22 Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz (2017)

I *Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz* ansåg föräldrarna till två flickor att den obligatoriska könsblandade simundervisningen var en inskränkning av deras religionsfrihet. Föräldrarna önskade därför att deras döttrar skulle befrias från momentet.

Schweiz har inte ratificerat TP1 och Europadomstolen prövade därför frågan med utgångspunkt i artikel 9. Europadomstolen konstaterade att TP1 artikel 2 utgör *lex specialis* i förhållande till artikel 9. *Lex specialis* innebär att TP1 artikel 2 ska ha företräde i förhållande till artikel 9 vid lagtolkning. Utöver artikel 9 ska TP1 artikel 2 läsas i ljuset av artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 10 om yttrandefrihet. Domstolen prövade om det var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle att inte befria flickorna från den könsblandade undervisningen och om det var en åtgärd som dels var nödvändig i ett demokratiskt samhälle, dels stod i proportion till de eftersträlvade målen. Domstolen konstaterade att medlemsstaterna har en betydande bedömningsmarginal i frågor om förhållandet mellan stat och religion. Detsamma gäller frågor som rör vilken betydelse

⁷⁷ Eweida m.fl. mot Storbritannien, p. 94.

⁷⁸ Eweida m.fl. mot Storbritannien.

religion ska ha i samhället, särskilt när det handlar om frågor som aktualiseras inom området för offentlig utbildning och undervisning. Det åligger medlemsstaterna att se till att kunskaper ges på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt och det är förbjudet att ”eftersträva mål i form av indoktrinering”.⁷⁹ Det är upp till varje medlemsstat att avgöra hur utbildningarna ska organiseras i överensstämmelse med staternas behov och traditioner. Föräldrarna ska se till att deras barn får en utbildning, men de kan inte kräva att staten ska erbjuda en viss utbildning eller att undervisningen ska organiseras på ett visst sätt.

Av TP1 artikel 2 andra meningen framgår att staterna ska respektera föräldrars rätt. Europadomstolen uttalade att bestämmelsen, utöver ett negativt åtagande, också medför att staten har en viss positiv skyldighet. Syftet med EKMR är enligt domstolen att skydda rättigheter som inte är teoretiska eller skenbara utan konkreta och verkliga.

Europadomstolen konstaterade att skolan har en särskild plats i processen för integration i samhället och har särskilt avgörande betydelse för barn av utländskt ursprung. Domstolen godtog därför att befrielse är motiverad endast i yttersta undantagsfall, på noga angivna villkor och under förutsättning att alla religiösa grupper behandlas lika. Europadomstolen ansåg att barnens intresse av en fullständig skolgång som möjliggör en framgångsrik integration i samhället, ska ha företräde framför föräldrarnas önskan om att döttrarna skulle befrias från simundervisningen. Simundervisning har enligt domstolen en särskild betydelse för barnens utveckling och hälsa.

Enligt Europadomstolen inskränker sig inte nyttan av undervisningen till att barnen ska lära sig simma och utöva fysisk aktivitet utan består framför allt i att barnen ska utöva aktiviteten tillsammans med andra elever, utan att det görs undantag på grund av barnens ursprung eller deras föräldrars religiösa eller filosofiska övertygelse. Föräldrarna anförde att döttrarna gick i privat simundervisning. Domstolen ansåg att det inte var skäl för befrielse, eftersom det skulle kunna leda till en ojämlikhet om endast de som hade ekonomiska resurser för att finansiera privat simundervisning skulle kunna få befrielse. Domstolen uttalade också att det inte endast handlar om de i och för sig legitima syftena att barnen ska lära sig simma eller utöva en fysisk aktivitet, utan att det också handlar om att barnen ska utföra aktiviteten tillsammans.

⁷⁹ Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 91.

Domstolen framhöll även att klaganden hade erbjudits alternativa lösningar i form av burkini. Klaganden hade menat att burkini skulle ha en stigmatiserande effekt på döttrarna, men domstolen ansåg att det inte fanns någon bevisning till stöd för påståendet. Åtgärderna var enligt domstolen till för att minska inverkan på föräldrarnas religiösa övertygelse när barnen medverkade i simningen. Det hade inte heller framkommit att döttrarna förhindrats att utöva eller ge uttryck för sin religion i andra sammanhang i skolan. De schweiziska myndigheterna hade därmed enligt domstolen agerat inom utrymmet för den nationella bedömningsmarginalen. Döttrarnas fullständiga skolgång och integration hade enligt domstolen företräde framför föräldrarnas intresse av att få flickorna befriade från simundervisningen. Det förelåg inte någon kränkning av artikel 9.⁸⁰

⁸⁰ Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz.

5 EU-rätt

I det här kapitlet redogör vi för regelverket inom EU-rätten om fri rörlighet för varor, tjänster och kapital. Vi beskriver också grundläggande principer inom EU som näringsfrihet, etableringsfrihet och fri konkurrens.

5.1 Inledning

Inom Europeiska unionen (EU) finns två grundläggande fördrag, fördraget om Europeiska unionen (unionsfördraget, FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionfördraget, FEUF). Av fördragen framgår EU:s mål och grundläggande syften. Genom fördrag och andra rättsakter etableras olika rättigheter som gäller inom unionen. Rättigheter enligt EU-rätten kan ha s.k. direkt effekt, vilket innebär att de direkt kan åberopas av enskilda, domstolar och myndigheter, oavsett om de införlivats i nationell lagstiftning eller inte. För att rättigheter ska ha direkt effekt krävs att de är tydliga, precisa och ovillkorliga och att de inte kräver kompletterande nationella åtgärder eller gemenskapsåtgärder.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) är en internationell stadga om mänskliga rättigheter som ska följas av medlemsländerna i EU. Primärrätt är den högst rankade rättskällan inom EU. De rättigheter som garanteras i rättighetsstadgan ska tillämpas med iakttagande av unionsrätten (EU-rätten). Stadgan är precis som de grundläggande fördragen s.k. primärrätt.

5.2 Barnrättsperspektivet i EU-rätten

Barnrättsperspektivet återfinns i en rad olika dokument från EU och Europarådet. Centralt är EU:s rättighetsstadga, barnkonventionen och Europakonventionen (EKMR) såsom den har tolkats av Europadomstolen. I EU:s rättighetsstadga finns i artikel 24(1), vilken innebär en rätt för barn till skydd och omvårdnad som behövs för deras välfärd. Barn ska fritt kunna uttrycka sina åsikter och dessa ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Barnets bästa ska enligt artikel 24(2) komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om dessa åtgärder vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner. Enligt artikel 24(3) har barn rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa. Av de förklarande texterna framgår att artikel 24 är baserad på rättigheter i barnkonventionen, framför allt artiklarna 3, 9, 12 och 13.¹ Artikel 24 är tillämplig för alla områden inom EU-rätten som påverkar barn.

5.3 Rätt till utbildning

Av artikel 14(1) i rättighetsstadgan framgår att var och en har rätt till utbildning samt tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Enligt artikel 14(2) innefattar denna rättighet möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen i en medlemsstat. Rättigheterna i rättighetsstadgan har samma innebörd som i EKMR. Det innebär att den praxis som finns från Europadomstolen är relevant också när det gäller begränsningar av artikel 14 i rättighetsstadgan, i den mån rättigheterna är likalydande. Av EU:s rättighetsstadga artikel 14(3) framgår att föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med deras religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse ska respekteras utifrån de nationella lagar och regler som reglerar utövandet av rättigheterna. Enligt artikel 52 i rättighetsstadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter i EKMR ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. EU får dock ha ett starkare skydd än vad som följer av EKMR.

¹ Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02).

5.4 Religionsfrihet

I EU:s rättighetsstadga finns tanke-, samvets- och religionsfrihet reglerad i artikel 10(1). Var och en har enligt artikeln rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse samt frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, sedvänjor och ritualer. Artikel 10 har samma mening och innebörd som i EKMR. Den praxis som finns från Europadomstolen avseende artikel 9 har därför bäring även på artikel 10 i rättighetsstadgan. Till skillnad från artikel 9(2) EKMR (om begränsningar av religionsfriheten) anger artikeln inte möjligheter till begränsningar, men rättigheten kan begränsas på samma sätt som i EKMR, vilket framgår av de förklarande texterna.²

5.5 Likabehandlingsprincipen

En viktig och grundläggande princip för att upprätthålla den inre marknaden är principen om likabehandling (principen om icke-diskriminering). Likabehandlingsprincipen innebär ett förbud mot all diskriminering som är grundad på nationalitet och gäller inom hela EU (artikel 18.1 FEUF). Principen innebär bl.a. att företag och medborgare från andra EU-länder har rätt att inte bli behandlade sämre än landets egna medborgare och företag.

5.6 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att det måste finnas en balans mellan mål och medel och att åtgärder inte får vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå syftet med åtgärden. Om mindre ingripande åtgärder kan vidtas för att uppnå samma syfte så ska dessa användas i stället. Av rättighetsstadgans artikel 52.1 framgår att inskränkningar i rättigheter enligt stadgan alltid måste vara proportionerliga. Det krävs enligt stadgan att inskränkningarna är nödvändiga och svarar mot mål som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andras fri- och rättigheter. EU-domstolen gör en bedöm-

² Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02).

ning från fall till fall av om proportionalitetsprincipen inte respekterats.

5.7 Fri rörlighet på EU:s inre marknad

En grundläggande princip inom EU är etableringen av den s.k. inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital (artikel 26 FEUF), även kallat de fyra friheterna. Förutom den fria rörligheten finns det inom EU ett antal ramregler för konkurrens, etablering av företag m.m. Ramreglerna sätter gränserna för den ekonomiska verksamheten på den inre marknaden och har till syfte dels att skydda konsumenterna, dels att se till att det finns en effektiv och tillbörlig konkurrens mellan marknadens företag.³ Det har också etablerats ett antal grundläggande ekonomiska fri- och rättigheter såsom avtalsfrihet, konsumtionsfrihet, näringsfrihet, etableringsfrihet och den fria konkurrensen.⁴

Den fria rörligheten för tjänster innebär en rätt till tjänstefrihet inom EU. EU-domstolen har dock i sin rättspraxis konstaterat att skolor som finansieras av offentliga medel inte är att se som en tjänst som omfattas av fördraget. I målet Humbel (1988) uttalade domstolen att nationella utbildningssystem inte upprättas av ekonomiskt intresse utan för att uppfylla statens skyldigheter gentemot sina medborgare. Domstolen ansåg inte att utbildning som finansieras med offentliga medel är att se som en tjänst av icke-ekonomisk art.

I målet Kommissionen mot Grekland⁵ (1988) fann EU-domstolen att undervisning som finansieras med privata medel omfattas av tjänste- och etableringsfriheten. Det handlar alltså om situationer då en medborgare reser tillfälligt från ett medlemsland till ett annat för att där etablera verksamhet eller utföra tjänster. Målet rörde medborgare från andra medlemsländer som hindrats från att starta en form av skolor för stödundervisning och andra privata yrkesskolor, samt att ta anställning vid sådana skolor. EU-domstolen fann att förbudet stred mot etableringsfriheten och tjänstefriheten. Däremot konstaterade EU-domstolen att det inte finns något hinder enligt

³ Bernitz U., *Svensk och europeisk marknadsrätt 1, Konkurrensrätten och marknadsekonomins rättsliga grundvalar*, (4 uppl.) s. 26. Norstedts Juridik 2015.

⁴ Bernitz U., *Svensk och europeisk marknadsrätt 1, Konkurrensrätten och marknadsekonomins rättsliga grundvalar*, (4 uppl.) s. 34. Norstedts Juridik 2015.

⁵ Kommissionen mot Grekland, EU-domstolens dom den 15 mars 1988, mål nr C-147/86.

EU-rätten för ett förbud mot att starta privata yrkesskolor, så länge förbudet gäller både för landets egna medborgare och andra EU-medborgare utan någon åtskillnad. I målet *Kommissionen mot Tyskland* (2005) konstaterade EU-domstolen åter att skolor som finansieras med privata medel och som drivs parallellt med offentliga skolor omfattas av tjänstefriheten.

Slutsatsen av ovanstående är alltså att skolor som finansieras av det allmänna inte ses som en ekonomisk tjänst enligt EU-rättslig reglering.

5.7.1 Näringsfrihet

Som konstaterats i avsnitt 3.2.4 finns näringsfriheten reglerad i 2 kap. 17 § regeringsformen (RF). Näringsfrihet innebär en rätt att etablera, utöva, förändra och avsluta näringsverksamhet.

I rättighetsstadgan regleras näringsfriheten i artikel 16. Den innebär en rätt att bedriva näringsverksamhet i enlighet med unionsrätten samt nationella regler och praxis. Näringsfriheten är inte en absolut rättighet utan kan begränsas. Av artikel 52 i rättighetsstadgan framgår att näringsfriheten kan begränsas om det är föreskrivet i lag och är förenligt med det väsentliga innehållet i ingående rättigheter och friheter. Med beaktande av den proportionalitetsprincip som nämnts ovan får begränsningar i näringsfriheten göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål som är av sådant allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Begränsningar av näringsfriheten är även legitim om det krävs för att skydda andra människors fri- och rättigheter.

Av artikel 52.4 i rättighetsstadgan framgår att i den mån grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i denna stadga, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner. Det innebär att näringsfriheten också ska tolkas i samstämmighet med nationell rätt. I svensk rätt regleras näringsfriheten som tidigare nämnts i 2 kap. 17 § RF. Begränsningar av näringsfriheten får enligt RF, som tidigare nämnts, endast göras för att skydda angelägna allmänna intressen, t.ex. hälsa, säkerhet eller miljö, se avsnitt 3.2.4. Vid bedömningen av om intresset är angeläget måste proportionalitetsprincipen tillämpas. Det innebär t.ex. att ett förbud inte är lämpligt om det finns mindre

ingripande åtgärder att ta till. Förhandsavgörandet *Sky Österreich*⁶ handlade om huruvida en bestämmelse i ett EU-direktiv skulle ses som oproportionerlig och därmed ogiltig. Frågan i målet handlade om näringsfriheten i artikel 16 i förhållande till artikel 11 i rättighetsstadgan om att ta emot information och frihet och mångfald inom massmedia. Generaladvokaten uttalade bl.a. följande:

It is clear that the right to property, like the right freely to exercise an economic activity, is one of the general principles of the law of the Union. However, those principles are not absolute but must be viewed in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on use of the right to property and to freely pursue an economic activity, provided that those restrictions correspond to an objective of general interest pursued by the Union and do not constitute, with regard to the objective pursued, a disproportionate and intolerable interference affecting the very substance of the rights thus guaranteed.

Det finns alltså möjlighet att begränsa näringsfriheten så länge det görs utifrån ett unionsrättsligt intresse och inte utgör en oproportionerlig åtgärd som påverkar själva rättighetens innehåll.

I målen *Scarlet Extended* och *Netlog* diskuterade EU-domstolen förhållandet mellan rätten till näringsfrihet och immateriella rättigheter. EU-domstolen fann att det måste finnas en rättvis balans mellan rättigheterna.⁷ Målet *Deutsches Weintor*⁸ rörde försäljning av s.k. lättsmält vin och EU-domstolen uttalade bl.a. att det är möjligt att begränsa näringsfriheten under förutsättning att begränsningen ”motsvarar ett allmänintresse som eftersträvas av unionen” och inte utgör något oproportionerligt och icke-godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i de således garanterade rättigheterna. I det aktuella fallet var det allmänna intresset hälsoskydd och det ansågs av EU-domstolen vara ett godtagbart skäl för att begränsa näringsfriheten.

⁶ Mål C-283/11, *Sky Österreich GmbH mot Österreichischer Rundfunk*, Domstolens dom (stora avdelningen) den 22 januari 2013.

⁷ Mål C-70/10, *Scarlet Extended SA vs Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, EU-domstolens dom den 24 november 2011; mål C-360/10 *SABAM vs Netlog*, Domstolens dom den 16 februari 2012.

⁸ Mål C-544/10 *Deutsches Weintor eG mot Land Rheinland-Pfalz*, EU-domstolens dom den 6 september 2012.

5.7.2 Etableringsfrihet

Etableringsfriheten, som ger en rätt att etablera verksamhet, är nära sammanbunden med näringsfriheten. Inom EU-rätten innebär etableringsfriheten t.ex. att ett företag som har säte i ett annat EU-land har en rätt att etablera sin verksamhet också i Sverige (artikel 21.2 rättighetsstadgan och artiklarna 18.1 och 49 FEUF).

När det mer specifikt gäller etablering av fristående skolor finns det i rättighetsstadgans artikel 14(3) en uttrycklig rätt att inrätta s.k. undervisningsanstalter. Här framgår att friheten att inrätta undervisningsanstalter som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse ska respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. Den rätt att inrätta skolor som ges i rättighetsstadgans artikel 14(3) gäller för migrerande unionsmedborgare och EU-företag. Det kan konkret innebära att en skolhuvudman som har sitt säte i ett annat EU-land har rätt att etablera sig i Sverige, om skolhuvudmannen i övrigt uppfyller de krav som gäller för att få starta en fristående skola enligt svensk lagstiftning. Enligt förklaringen till rättighetsstadgan garanteras rätten att inrätta offentliga eller privata undervisningsanstalter som en aspekt av friheten att inrätta och driva verksamhet.⁹

Av den allmänna etableringsfriheten som regleras i artikel 49 FEUF framgår bl.a. att etableringsfriheten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av FEUF:s bestämmelser om kapital. EU-domstolen har bl.a. uttalat att alla åtgärder som innebär att utövandet av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF förbjuds, hindras eller blir mindre attraktivt anses utgöra en inskränkning av etableringsfriheten i artikel 49 FEUF.¹⁰ För att etableringsfriheten ska kunna begränsas krävs att åtgärden är icke-diskriminerande och motiverade av ett trängande allmänintresse. Det innebär att det måste finnas starka skäl för att det ska vara möjligt att begränsa rättigheterna.

⁹ Mål C-73/08, Nicolas Bressol m.fl. och Céline Chaverot m.fl. mot Gouvernement de la communauté française, EU-domstolens dom (stora avdelningen) den 13 april 2010.

¹⁰ Mål C-418/11, Texdata Software GmbH, EU-domstolens dom (fjärde avdelningen) den 26 september 2013. Se vidare Bernitz U. och Kjellgren A., *Europarättens grunder*, (6 uppl.) s. 353. Norstedts Juridik 2018.

5.7.3 Fri konkurrens

En tredje grundläggande princip som har ett nära samband med närings- och etableringsfriheten är principen om fri konkurrens. Om det sätts upp rättsliga hinder, t.ex. i form av ett etableringsstopp, mot att ge företag tillträde till en marknad kan det ge företag som redan är etablerade på marknaden en skyddad position. Därigenom minskas konkurrensen på marknaden.¹¹ Av artikel 120 FEUF framgår bl.a. att medlemsstaterna och unionen ska handla i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens som främjar en effektiv resursfördelning.

¹¹ Bernitz U., *Svensk och europeisk marknadsrätt 1, Konkurrensrätten och marknadsekonomins rättsliga grundvalar*, (4 uppl.) s. 45. Norstedts Juridik 2015.

6 Barnkonventionen och andra FN-konventioner

I det här avsnittet redogör vi för Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och andra FN-konventioners artiklar om rätt till utbildning och religionsfrihet.

Konfessionella inslag i skolväsendet berör många av de rättigheter som återfinns i barnkonventionen liksom i andra FN-konventioner om mänskliga rättigheter. Nedan följer en kortfattad genomgång av religionsfriheten och rätten till utbildning för barn i FN-konventioner som föregått barnkonventionen. Dessa är FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt FN:s konvention om avskaffande av diskriminering av kvinnor. Ingen av dessa konventioner har ställning som svensk lag. Därefter följer en redogörelse för barnkonventionen med fokus på utbildning, undervisning och religion.

6.1 FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN antog den 16 december 1966 en internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.¹ Konventionen trädde i kraft den 23 mars 1976. Sverige undertecknade konventionen den 29 september 1967 och ratificerade densamma den 6 december 1971. Den innehåller bestämmelser om religionsfrihet i artikel 18.

Enligt artikel 18 första punkten har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att bekänna sig till eller anta en religion eller en trosuppfattning efter

¹ International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR).

eget val samt frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligen eller enskilt, utöva sin religion eller trosuppfattning genom gudstjänst, iakttagande av religiösa sedvänjor, andaktsutövning eller undervisning. Av andra punkten följer att ingen får utsättas för tvång som kan inskränka hans eller hennes frihet att bekänna sig till eller anta en religion eller en trosuppfattning efter eget val. Friheten att utöva sin religion eller trosuppfattning får enligt tredje punkten endast underkastas de inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, folkhälsan eller sedligheten eller andras grundläggande rättigheter och friheter. Slutligen anges i fjärde punkten att konventionsstaterna ska respektera föräldrars, och i förekommande fall, förmyndares, frihet att tillförsäkra sina barn sådan religiös och moralisk bildning som stämmer överens med deras egen övertygelse.

Artiklarna 26 och 27 rör rätten till likabehandling samt rätten till minoritetsskydd. I artikel 26 anges att alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. Enligt artikel 27 ska de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.

Artikel 24 behandlar barns rätt till likabehandling. Här stadgas att varje barn – utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, nationell eller social härkomst, förmögenhet eller börd – har rätt till sådant skydd från sin familjs, samhällets och statens sida som dess ställning som minderårig kräver.

6.2 FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

FN antog den 16 december 1966 en internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.² Konventionen trädde i kraft den 3 januari 1976. Sverige undertecknade konventionen den 29 september 1967 och den ratificerades den 6 december 1971. Konventionen innehåller bestämmelser om rätten till utbildning i artikel 13.

² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).

I artikel 13 första punkten stadgas att var och en har rätt till utbildning. Utbildningen ska syfta till att till fullo utveckla människans personlighet och insikten om dess värde och att stärka respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Var och en ska genom utbildning kunna delta effektivt i ett fritt samhälle och främja förståelse, tolerans och vänskap mellan alla nationer och alla raser, etniska och religiösa grupper samt främja FN:s verksamhet för att bevara freden. I andra punkten anges att grundskoleutbildning ska vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Efter den obligatoriska utbildningen ska utbildning i olika former göras tillgänglig för var och en genom alla lämpliga åtgärder och gradvis göras kostnadsfri.

Föräldrars inflytande över barns utbildning regleras i artikel 13 tredje punkten. I den anges att föräldrarnas, eller i förekommande fall förmyndarnas, frihet att välja andra skolor för sina barn än de som har inrättats av offentlig myndighet ska respekteras, om den aktuella skolan följer det som staten föreskrivit som minimistandard. Vidare fastslås föräldrarnas frihet att trygga en religiös och moralisk uppfostran för sina barn som är förenlig med deras egen övertygelse.

Slutligen anges att bestämmelserna i artikel 13 inte ska tolkas som att de inskränker en fysisk eller juridisk persons rätt att grunda och driva utbildningsanstalter, under förutsättning att principerna i första punkten respekteras och att utbildningen är förenlig med den minimistandard som staten bestämt.

6.3 FN:s kvinnokonvention

FN antog den 18 december 1979 konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, CEDAW.³ Konventionen trädde i kraft 1981. Sverige undertecknade konventionen den 7 mars 1980 och ratificerade densamma den 2 juli 1980. Konventionen syftar till att avskaffa diskriminering av kvinnor.

Konventionsstaterna åtar sig att införa principen om jämställdhet mellan män och kvinnor i sin nationella lagstiftning, vidta lämpliga åtgärder för att främja jämställdhet mellan könen och för att avskaffa diskriminering av kvinnor samt att ändra eller upphäva sedvänjor eller bruk som innebär diskriminering av kvinnor (artikel 2). Kon-

³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW).

ventionsstaterna ska på alla områden vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa full utveckling och framsteg för kvinnor och därmed garantera dem utövande och åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen (artikel 3). I artikel 5 stadgas att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att därmed avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på föreställningen om det ena könets underlägsenhet eller stelnade roller för män och kvinnor.

Utbildning regleras i artikel 10. Alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att avskaffa diskriminering av kvinnor för att tillförsäkra dem samma rättigheter som män när det gäller utbildning. Konventionsstaterna ska säkerställa att samma villkor gäller för kvinnor och män för yrkesvägledning, tillträde till studier och examina, tillgång till lärarpersonal med lika höga kvalifikationer samt skollokaler och utrustning av samma standard. Vidare ska stelnade uppfattningar om mans- och kvinnorollerna avskaffas på alla nivåer och i alla former av utbildning genom att främja samundervisning och annan undervisning som kan bidra till att detta syfte uppnås och genom en översyn av läroböcker, läroplaner och undervisningsmetoder. Män och kvinnor ska ha samma möjligheter att delta aktivt i idrott och gymnastik samt ha tillgång till detaljerad pedagogisk information för att bidra till att säkerställa familjernas hälsa och välbefinnande, inklusive information och rådgivning om familjeplanering. Enligt artikel 11 ska konventionsstaterna säkerställa att kvinnor och män har samma rättigheter när det gäller rätt till yrkesutbildning och omskolning inklusive lärlingsutbildning, högre yrkesutbildning och återkommande utbildning.

Slutligen följer av artikel 16 att kvinnor och män ska ha lika rättigheter och skyldigheter som föräldrar, oberoende av civilstånd, i frågor som gäller barnen, förmynderskap, godmanskap och vårdnad om barn. Barnets bästa dock alltid ska komma i första hand.

6.4 FN:s barnkonvention

FN:s konvention om barnets rättigheter⁴, barnkonventionen, antogs den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige den 21 juni 1990. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990. Riksdagen beslutade den 13 juni 2018 att barnkonventionens artiklar 1–42 ska ges ställning som svensk lag (prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389). Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter träder i kraft den 1 januari 2020.

Det finns tre tilläggsprotokoll till barnkonventionen. Sverige har ratificerat de två första från år 2000 rörande barn i väpnade konflikter och handel med barn, barnprostitution samt barnpornografi. Det tredje tilläggsprotokollet, om en internationell klagomekanism för barn, antogs av FN:s generalförsamling den 19 december 2011. Det har ännu inte ratificerats av Sverige.⁵ Lagstiftaren har inte angett vilka av barnkonventionens bestämmelser som blir direkt tillämpliga vid svenska domstolar och myndigheter efter inkorporeringen. I avvaktan på att svenska domstolar avgör mål om barnkonventionens tillämpning så är det därför oklart i vilken omfattning specifika artiklar i konventionen kommer att vara direkt tillämpliga i svenska domstolar och myndigheter (jfr prop. 2017/18:186 s. 88 f.).

Barnkonventionen är med sina 54 artiklar en konvention med ett brett innehåll. I förhållande till utredningens uppdrag är rättigheter som rör religion och utbildning särskilt intressanta. Här märks artikel 14 om barns rätt till religionsfrihet, liksom artikel 8 om rätt till religiös och kulturell identitet, artiklarna 28 och 29 rörande rätten till utbildning samt artikel 30 om minoriteters rätt att tillsammans med andra ha sitt kulturliv, bekänna sig till och utöva sin religion och använda sitt eget språk. De rättigheter som barnkonventionen tillerkänner barn ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv. Centrala för denna tolkning är konventionens s.k. grundprinciper.⁶ Dessa är artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 3 om barnets bästa, artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling samt artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter

⁴ Convention on the Rights of the Child (CRC).

⁵ A/RES/66/138 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.

⁶ CRC/GC/2003/5 Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter.

och bli hört. Även artikel 5 om föräldrars rätt att ge barnet lämplig ledning och råd då barnet utövar sina rättigheter enligt barnkonventionen är viktig för att tolka konventionen.

Här redogör vi först för barnkonventionens grundprinciper samt artikel 5. Därefter diskuterar vi rätten till utbildning enligt artiklarna 28 och 29 och religionsfrihet enligt artikel 14 barnkonventionen. Redogörelsen baseras på de allmänna kommentarer som FN:s barnrättskommitté har sammanställt och s.k. slutkommentarer till Sverige, övriga nordiska stater samt Grekland, Frankrike, Italien, Schweiz, Storbritannien, Turkiet och Tyskland som kommittén lämnat under åren 1993–2018.⁷

6.4.1 Grundprinciperna och föräldrars ansvar

Som barnkonventionens grundprinciper räknas artikel 2 om icke-diskriminering, artikel 3 om barnets bästa, artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling samt artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som lika mycket värda, odelbara och beroende av varandra.⁸ De fyra grundprinciperna i barnkonventionen anses dock vara vägledande för hur de övriga rättighetsartiklarna i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som rör enskilda barn eller grupper av barn.⁹

Rätten till likabehandling

Av artikel 2 barnkonventionen framkommer att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra alla barn inom deras jurisdiktion rättigheterna i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett om barnet eller dess förälder eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön,

⁷ Urvalet av stater motsvarar de som det redogörs för i den internationella jämförelsen i kapitel 9 samt stater där frågor om konfessionella inslag i skolväsendet varit föremål för principiella ställningstaganden i Europadomstolen för de mänskliga fri- och rättigheterna.

⁸ CRC/GC/2003/5 Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter 2003, p. 6 och 18. För en kritisk analys se Hanson K., Lundy L. *Does Exactly What it Says on the Tin? A Critical Analysis and Alternative Conceptualisation of the So-called "General Principles" of the Convention on the Rights of the Child*. *International Journal of Children's Rights* 25 (2017) s. 285 ff.

⁹ Se t.ex. CRC/GC/2003/5 Allmän kommentar nr 5, Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter 2003, p. 5, 8, 12 och 22. CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 16.

språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. FN:s barnrättskommitté understryker att diskriminering, vare sig den är öppen eller dold, kränker barnets mänskliga värdighet och kan undergräva eller omindetgöra barnets förmåga att dra nytta av en utbildning. Inom skolväsendet kan diskriminering strida mot barnkonventionens krav på att utbildningen ska utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag samt mental och fysisk förmåga.¹⁰

Rätt till liv, överlevnad och utveckling

Av artikel 6 barnkonventionen följer att konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till liv. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Barnets utveckling är nära förknippad med de mål för utbildning som uppställs i barnkonventionen artikel 29.1. Dessa mål är utvecklingen av barnets fulla potential ur ett helhetsperspektiv, inklusive respekt för de mänskliga rättigheterna, en förbättrad känsla för identitet och tillhörighet samt att barnet socialiseras och interagerar med andra och med miljön.¹¹

Barnets bästa

I barnkonventionen artikel 3.1 fastslås att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Principen att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn är en av barnkonventionens grundläggande principer. Syftet med principen om barnets bästa är enligt FN:s barnrättskommitté att säkerställa fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns

¹⁰ CRC/GC/2001/1 Allmän kommentar nr 1, Artikel 29.1: Utbildningens mål 2001, p. 10.

¹¹ CRC/GC/2001/1 Allmän kommentar nr 1, Artikel 29.1: Utbildningens mål 2001, p. 1.

i konventionen och barnets helhetsutveckling. Alla konventionens rättigheter syftar till att främja barnets bästa, och ingen rättighet ska kunna inskränkas med hänvisning till tolkningen av barnets bästa.¹² Artikel 3 innebär en rätt för barn att få sina intressen beaktade i alla beslut som rör barn. Enligt FN:s barnrättskommitté innebär detta att barnets intressen har hög prioritet och inte endast är ett bland flera överväganden.¹³ FN:s barnrättskommitté har understrukit att barnets bästa består av tre delar:¹⁴

1. Det är en materiell rättighet där barn har rätt att få sitt bästa bedömt och satt i främsta rummet när olika intressen vägs mot varandra, både för enskilda barn och för barn som grupp,
2. Det är en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om det finns flera tolkningar av en rättsregel så ska den tolkning som mest verkningfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde,
3. Barnets bästa som ett tillvägagångssätt innebär att de beslut som påverkar barn ska föregås av en bedömning av vilka konsekvenser beslutet kan få för det enskilda barnet eller övergripande policyfrågor för barn i grupp. Den som fattar beslut behöver motivera vad barnets bästa bedöms vara, hur prövningen har genomförts och hur barnets bästa har bedömts gentemot andra intressen. Om ett beslut tas som inte är i linje med barnets bästa, ska även kompensatoriska åtgärder redovisas. Återkoppling ska därefter ges till det enskilda barnet eller en grupp av barn.

Vid sidan av att betrakta principen om barnets bästa som en materiell rättighet, en tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt så har FN:s barnrättskommitté uttalat att innebörden av barnets bästa måste bedömas från fall till fall. Tolkningen av barnets bästa är beroende av de berörda barnen eller barnets specifika situation och omständig-

¹² CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 4.

¹³ CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 39. Se även Freeman M., *Article 3: The Best Interests of the Child*. I: Alen A., van de Lanotte J., Verhallen E., Ang F., Berghmans E. och Verheyde M. (reds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007; Sandberg K., *Barnets beste som rettighet*, I: Ikdahl I. och Strand V.B. (red.), *Rettigheter i velferdsstaten*, Gyldendal 2016 samt Singer A., *Barns rätt*, Iustus förlag 2017.

¹⁴ CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 6.

heter. När en fråga rör barn som kollektiv så ska barnets bästa bedömas utifrån omständigheterna som gäller för de berörda barnen och för barn i allmänhet. Också om det uppstår inbördes konflikter mellan barnkonventionens olika rättigheter så kan principen om barnets bästa vara ett sätt att hitta lösningar utifrån en helhetsbedömning av barnets rätt att utvecklas fullständigt och allsidigt.¹⁵

FN:s barnrättskommitté har lyft fram ett antal faktorer som beslutsfattare kan ta hänsyn till vid bedömning och fastställande av barnets bästa. En av dessa faktorer är barnets identitet. Barn har rätt att behålla sin identitet och denna rätt måste respekteras och beaktas vid tolkningen av barnets bästa. FN:s barnrättskommitté har även understrukit att bevarande av religiösa och kulturella värderingar och traditioner måste beaktas som en del av barnets identitet, men att seder som strider mot andra rättigheter i konventionen inte är till barnets bästa.¹⁶

Rätt att komma till tals

Barnkonventionen artikel 12 ger barn rätt att bli hörda. Barnets åsikter ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad. Konventionsstaterna ska tillförsäkra barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Det inkluderar frågor om utbildning liksom tro-, samvets- och religionsfrihet. FN:s barnrättskommitté förordar en bred definition av vilka frågor som barnet ska garanteras en rätt att uttala sig i. Det innebär att konventionsstaterna har en skyldighet att tillse att alla barn fritt kan uttrycka sina åsikter och att dessa ska beaktas på vederbörligt sätt utan diskriminering på grund av t.ex. religion.¹⁷

FN:s barnrättskommitté betonar därtill kraftfullt barns rätt att komma till tals i samband med utbildning.¹⁸ Kommittén framhåller barns aktiva roll i undervisning och lärande. Likaledes betonar FN:s barnrättskommitté att hänsyn ska tas till barnens livsvillkor och

¹⁵ CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 82.

¹⁶ CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 52, 55 och 57. Se även Alston P., *The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights*. I: Alston P. (red.), *The Best Interests of the Child*, Clarendon Press 1994.

¹⁷ CRC/C/GC/12 Allmän kommentar nr 12, Barnets rätt att bli hörd 2009, p. 26–27 och 75.

¹⁸ CRC/C/GC/12 Allmän kommentar nr 12, Barnets rätt att bli hörd 2009, p. 105–114.

utsikter liksom till barns och deras föräldrars åsikter vid planering av läroplaner och skolprogram. Särskilt betonas att barnets rätt att bli hörd måste garanteras vid val av skolinriktning, eftersom det är ett beslut som i hög grad påverkar barnets bästa.¹⁹

Föräldrars ledning

Konventionsstaterna ska enligt artikel 5 respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. Det innebär bl.a. 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 konventionen.²⁰ Vad gäller barn under 8 år har FN:s barnrättskommitté framhållit att föräldrar m.fl. bör öka barnens förmåga att utöva sina rättigheter, genom att på ett barnfokuserat sätt erbjuda ”ledning och råd”. Det kan bl.a. avse barnets rätt till deltagande (artikel 12) och rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 14).²¹ Kommittén understryker att föräldrars ansvar inte kan tas till intäkt för ett auktoritärt handlande som begränsar barnets rätt till självbestämmande. Vidare framhåller FN:s barnrättskommitté att betydelsen av föräldrarnas uppfattning och inställning begränsas när barnet får en alltmer aktiv roll i beslutsfattande under tonåren.²²

Respekten för vårdnadshavares ansvar, rättigheter och skyldighet i samband med barnets utövande av sin religionsfrihet är särskilt uttalat i artikel 14.

¹⁹ CRC/C/GC/12 Allmän kommentar nr 12, Barnets rätt att bli hörd 2009, p. 13.

²⁰ Ruggiero R., Volonakis D. och Hanson K. *The inclusion of 'third parties': the status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child*. I: Eva Brems, Ellen Desmet och Wouter Vandenhoele, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape. Isolation, Inspiration, Integration?*, Routledge, 2017.

²¹ CRC/C/GC/7 Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom 2006, p. 17.

²² A.a. CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20, Genomförandet av barnets rättigheter ungdomsåren 2016, p. 43.

6.4.2 Religionsfrihet och föräldrarnas roll vid barnets utövande av rättigheten

Barnkonventionen artikel 14 ger barn rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet. Konventionsstaterna ska också respektera vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning när det utövar sin rätt. Inskränkningar i rätten att utöva sin religion eller tro måste vara föreskrivna i lag och vara nödvändiga för att skydda den allmänna sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter. FN:s barnrättskommitté har även betonat betydelsen av religiös och kulturell identitet vid tolkningen av artikel 3 om barnets bästa.²³ Barnrättskommittén har i förhållande till Tyskland framhållit att ett tyskt förbud för lärare att bära huvudduk motverkar barns, föräldrars och andras möjlighet att utveckla förståelse och tolerans i frågor som rör tanke-, samvets- och religionsfrihet.²⁴ FN:s barnrättskommitté har även uttryckt sin oro över att skolor i Grekland registrerat elevers religiösa tillhörighet.²⁵

I artikel 14 om tanke-, samvets- och religionsfrihet är föräldrarätten således uttryckligen framskriven och ska relateras till barnets fortlöpande utveckling. Det innebär att föräldrar enligt artikel 14 har rätt att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning när det utövar sin rätt till religionsfrihet. Hur samspelet mellan föräldrarnas rätt att ge ledning och barnets autonoma rättigheter bör utformas är dock inte tydliggjort i konventionen. FN:s barnrättskommitté understryker att föräldrar måste acceptera att barnets autonomi ökar i takt med barnets fortlöpande utveckling och inte gå längre än nödvändigt för att ge ledning och råd till barnet. Det är barnet, inte föräldern, som utövar rätten till religionsfrihet, och föräldrarnas roll minskar med nödvändighet i takt med att barnet får en allt mer aktiv roll i att göra val under ungdomsåren.²⁶

²³ CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 57.

²⁴ CRC/C/15/Add. 226 26, 2004, p. 30 och 31.

²⁵ CRC/C/GRC/CO/2-3 2012, p. 34 och 35.

²⁶ CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20, Genomförandet av barnets rättigheter ungdomsåren 2016 p. 43. Langaude S., *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007 s. 108.

Med barnets fortlöpande utveckling avses enligt FN:s barnrättskommitté ”de mognande- och lärandeprocesser genom vilka barn gradvis förvärvar kunskap, kompetenser och insikter, till exempel insikten om sina rättigheter och hur de bäst kan förverkligas”.²⁷ FN:s barnrättskommitté påtalar att det särskilt för barn i förskoleålder är viktigt att respektera barnets fortlöpande utveckling av förmågor eftersom dessa förmågor utvecklas snabbt, särskilt från spädbarnsåren till skolstarten. Ett yngre barn behöver generellt mer vägledning än ett äldre barn, och det är också viktigt att ta hänsyn till individuella skillnader i förmågor hos jämnåriga barn och i deras sätt att reagera på olika situationer. FN:s barnrättskommitté uttalar vidare att föräldrar bör erbjudas att ge råd och ledning på ett barnfokuserat sätt. Detta ökar små barns förmåga att utöva t.ex. tanke-, samvets- och religionsfriheten i enlighet med artikel 14.²⁸

6.4.3 Rätt till utbildning

Barnkonventionens artiklar 28 och 29 behandlar utbildning. Av betydelse för förståelsen av barnrättsperspektivet i förhållande till barns rätt till utbildning är konventionsstaternas skyldighet att enligt artikel 6 till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets utveckling.

Av artikel 28 *första punkten* följer att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och särskilt åtar sig att göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla, uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning efter grundutbildning, såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Enligt *andra punkten* ska medlemsstaterna säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med barnkonventionen.

Barnets utbildning ska enligt artikel 29 *första punkten* syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga. Specifikt anges att även barnets respekt

²⁷ CRC/C/GC/7 Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndomen 2006 p. 17. CRC/C/GC/20, p. 18 och 23.

²⁸ CRC/C/GC/7 Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom 2006, p. 17. Se även CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20, Om genomförandet av barnets rättigheter ungdomsåren 2016, p. 43.

för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställs i FN-stadgan ska utvecklas, liksom respekten för barnets föräldrar, den egna kulturella identiteten, språk och värden samt för kulturer som skiljer sig från barnets egen. Av *andra punkten* framgår att det som sägs i artiklarna 28 och 29 inte får tolkas så att de medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsanstalter, dock alltid under förutsättning att de principer som uppställs i artikel 29 första punkten iakttas och att kraven uppfylls på att undervisningens vid dessa anstalter ska stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angetts som minimistandard. Ett barn som tillhör en etnisk, religiös eller språklig minoritet eller ett urfolk får enligt artikel 30 inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha ett eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

FN:s barnrättskommitté understryker vikten av proaktiva åtgärder och respekt för minoritets- och urfolkskulturer liksom för barn från alla religiösa gemenskaper.²⁹ FN:s barnrättskommitté har uttryckt oro för religiös diskriminering i skolväsendet i förhållande till det franska förbudet mot religiösa symboler i skolväsendet.³⁰ Om barn får hemundervisning understryker FN:s barnrättskommitté att undervisningen måste bli föremål för tillsyn så att barn och elever ges möjlighet att uppfylla relevanta lärandemål.³¹

FN:s barnrättskommitté betonar att artikel 29.1 om syftet med utbildning ska ses som ett erkännande av att det behövs ett balanserat förhållningssätt till utbildning. Genom ett sådant synsätt ska olika värden förenas genom dialog och respekt för skillnader. Barn kan, hävdar FN:s barnrättskommitté, spela en unik roll när det gäller att överbrygga många av de skillnader som historiskt sett har skilt grupper från varandra.³²

Av artikel 29.2 följer att vare sig artikel 28 eller artikel 29 får tolkas så att det medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsinstitutioner, under förutsättning att de principer som fastställts i artikel 29.1 iakttas och att

²⁹ CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20, Genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren 2016, p. 70.

³⁰ CRC/C/FRA/CO/4 2009, p. 45 och 46 med hänvisning till CEDAW/C/FRA/CO/6, p. 20 och CCPR/C/FRA/CO/4, p. 23.

³¹ CRC/C/NLD/CO/4 2015, p. 11 och 12.

³² CRC/GC/2001/1 Allmän kommentar nr 1 Artikel 29.1: Utbildningens mål 2001.

kraven uppfylls på att undervisningen vid dessa institutioner ska stå i överensstämmelse med vad som från statens sida angetts som miniminorm.

6.4.4 Rätt till befrielse från viss undervisning

Ett led i respekten för barn och föräldrars s.k. negativa religionsfrihet är att barn inte ska vara tvungna att delta i religionsundervisning med en viss religiös inriktning.³³ Stater som tillträtt barnkonventionen är skyldiga att tillse att barn, elever och vårdnadshavare vet att deltagandet i religiösa inslag i utbildningen är frivilligt.³⁴ Skolan får inte fråga efter skäl för befrielse. Inte heller får skolan kräva samtycke från vårdnadshavare för att elever ska medges befrielse. FN:s barnrättskommitté har även understrukit att det är frågor där barnets autonomi ska respekteras. FN:s barnrättskommitté har t.ex. noterat att Norges tidigare krav enligt vilka föräldrar var tvungna att uppge sin religion för att deras barn skulle kunna bli befriade från religionsundervisning med kristen inriktning inte var i linje med barns och föräldrars rätt till personlig integritet. Med hänvisning till artikel 2 om icke-diskriminering rekommenderar barnrättskommittén en generell policy för befrielse från undervisning med en viss religiös inriktning.³⁵ I kommentarer till Italien har FN:s barnrättskommitté understrukit att rätten till religionsfrihet äventyras om barn inte ges reell möjlighet att självständigt kunna avstå från konfessionella inslag av kristen karaktär i förskola, grundskola m.m. I förhållande till offentliga skolor framhålls att staten har ett ansvar för att informera alla elever om att religiös undervisning är helt frivillig.³⁶

Liknande kritik har riktats mot offentligfinansierade skolor i Storbritannien. Som särskilt problematiskt uppfattas att barn i Nordirland och Skottland inte har rätt till befrielse från gemensam religionsutövning (*collective worship*) utan tillstånd från föräldrarna. Barnrättskommittén har även kritiserat England och Wales för att elever t.o.m. årskurs 5 måste ha samtycke från föräldrarna för att få

³³ Se även CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20 Genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren 2016, p. 43, 1a mening. CRC/C/GRC/CO/2-3 2012, p. 34 och 35.

³⁴ CRC/C/ITA/CO/3-4 2011 p. 30 och 31.

³⁵ CRC/C/15/Add. 23 1994.

³⁶ CRC/C/ITA/CO/3-4 2011, p. 30 och 31.

avstå från sådan religionsutövning i skolan.³⁷ Kommittén har även riktat kritik mot Grekland för att landet inte alltid medgett barn och elever befrielse från utbildning i en viss religion.³⁸

6.4.5 Rätt till utbildning i enlighet med religiös uppfattning

FN:s barnrättskommitté framhåller att religionsfrihet ska respekteras i skolan, liksom barnets rätt till utbildning och rätten till religiös och kulturell identitet.³⁹ Kommittén understryker värdet av att skolmiljön återspeglar en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen, vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer från urfolk.⁴⁰ I förhållande till det franska förbudet för elever att bära religiösa symboler i skolan har FN:s barnrättskommitté, i likhet med kommittén för FN:s kvinnokonvention (CEDAW) och mänskliga rättighetskommittén, framhållit att man inte uppfattar att respekten för en sekulär offentlighet (*laïcité*) motiverar ett förbud mot religiösa symboler för elever.⁴¹

6.5 Barnrättsperspektivet och konfessionella inslag i skolväsendet

Frågor om konfessionella inslag i skolväsendet är ett barnrättsområde där föräldransvaret är framträdande. Enligt barnkonventionen såväl som Europakonventionen (EKMR) har barnet rätt till religionsfrihet och vårdnadshavare har rätt att ge barnet vägledning i enlighet med barnets fortlöpande utveckling när barnet utövar rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (barnkonventionen artiklarna 5 och 14 samt EKMR första tilläggsprotokollet artikel 2, se ovan avsnitt 4.3). Föräldrarnas vägledning ska utövas i överensstämmelse med hela konventionen, inklusive artikel 12 om barns rätt att komma till tals. Konventionen stödjer barnets rätt att anta och utöva föräldrarnas religion (jfr artiklarna 20 och 30). Barnet har

³⁷ CRC/C/GBR/CO/5 2016, p. 35 och 36.

³⁸ CRC/C/GRC/CO/2-3 2012, p. 34 och 35.

³⁹ CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20, Genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren 2016, p. 43, tredje meningen. CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14, Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet 2013, p. 57.

⁴⁰ CRC/C/2001/1 Allmän kommentar nr 1 Artikel 29.1: Utbildningens mål 2001.

⁴¹ CRC/C/FRA/CO/4 2009 p. 45 och 46 med hänvisning till CEDAW/C/FRA/CO/6, p. 20 och CCPR/C/FRA/CO/4, p. 23.

också en självständig religionsfrihet som inte automatiskt hänger ihop med föräldrarnas religion. Barnets rätt till religionsfrihet inkluderar frågor som rör utövande av religion och val av religion. FN:s barnrättskommitté har särskilt framhållit barnets rätt till befrielse från att delta i konfessionella inslag i skolan, t.ex. gemensam bön, i skolan (se vidare avsnitt 10.3).

Del B

Kartläggning och analys

7 Olika perspektiv på konfessionella inslag i skolväsendet

7.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv framgår att vi ska analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer och utifrån olika perspektiv, bl.a. ett barnrättsperspektiv. Grunden för utvärderingen av konfessionella inslag i olika skolformer utgörs av den juridiska analysen av Europakonventionen (EKMR) och andra internationella åtaganden samt regeringsformen (RF). Frågan om omfattningen av och formen för konfessionella inslag i skolväsendet är en ideologisk och principiell fråga. Enligt direktiven behövs därför en bred analys av för- och nackdelar med konfessionella inslag i skolan utifrån de perspektiv som utredningen bedömer nödvändiga. Utredningen ska särskilt beakta barnrättsperspektivet och barnets rätt att uttrycka sin egen livsåskådning men också barnets rätt att avstå från konfessionella inslag. Avvägningen kan se olika ut beroende på barnets ålder och verksamhetens art. Vi ska också ta hänsyn till vikten av att skolan är en samhällsbärande institution som ska vara en skola för alla.

7.2 Utmaningar

Inledningsvis kan utredningen konstatera att inställningen till konfessionella inslag i skolväsendet ofta är en i grunden ideologisk och i någon mån subjektiv fråga. Det kan därför vara svårt att rent objektivt fastställa för- eller nackdelar med konfessionella inslag i skolväsendet. Det som vissa ser som fördelar kan betraktas som nack-

delar för andra, beroende på ideologiska och principiella utgångspunkter.

Ett sätt för utredningen att möta dessa utmaningar, och försöka fånga upp så många olika åsikter och perspektiv som möjligt, har varit att träffa olika företrädare och intressenter på området. Det har varit särskilt viktigt att få fram barns och elevers egna röster och perspektiv på frågan. Vi har bl.a. därför genomfört skolbesök vid ett antal fristående skolor med konfessionell inriktning. Vi har också träffat ett antal organisationer och myndigheter som i referensgruppen har lyft fram sina respektive inställningar och synpunkter i frågan. Det vi lägger fram i detta kapitel baseras alltså på den kunskap vi samlat in på detta sätt. Utifrån denna kunskap analyserar vi vad som kan ses som för- och nackdelar med konfessionella inslag ur olika perspektiv.

7.3 Genomförande av uppdraget

Utredningen har besökt nio fristående skolor. Av dessa har åtta konfessionell inriktning eller profil; den nionde, som inte har anmält konfessionell inriktning, har fått kritik som rört att det vid skolan har förekommit otillåtna konfessionella inslag i undervisningen. Vi har besökt skolor belägna i Uppsala, Stockholm och Göteborg. Utredningen har besökt fyra skolor med inriktningar inom kristendomen, tre skolor med muslimsk inriktning och en skola med judisk profil.

För att få olika perspektiv på frågan har vi gjort ett varierat urval av skolor. Utredningen har valt skolor med olika geografisk placering på urvalsorterna och med olika religiösa inriktningar. Vi har också valt skolor med barn och elever på olika utbildningsnivåer från förskoleklass till gymnasieskola. I några fall bedriver de aktuella huvudmännen också fristående förskolor med konfessionell inriktning. Vi har valt vissa grundskolor som endast har t.ex. låg- och mellanstadium, och andra som har endast högstadium. Vi har också besökt två gymnasieskolor. Vi har alltså valt skolor med barn och elever i olika åldrar och årskurser.

Vid skolbesöken har utredningen träffat elever, lärare, annan skolpersonal och skolledning som har berättat om verksamheterna och de konfessionella inslag som finns i dessa. Våra diskussioner vid be-

söken har utgått från ett frågeformulär (se bilaga 4) och vi har fört ett öppet samtal utifrån dessa frågor. Vi har samtalat med elever i ett brett åldersspann – från grundskolans årskurs 2 till gymnasieskolans tredje år. Vid samtalen med eleverna har skolpersonal inte varit närvarande. Eleverna har berättat hur de ser på att gå på en skola med konfessionell inriktning, t.ex. vilka för- och nackdelar de själva upplever med sina skolor.

Utredningen har också träffat ett tjugotal organisationer och myndigheter som har fört fram sina perspektiv genom vår referensgrupp. I avsnitt 2.3 framgår vilka organisationer och myndigheter som utredningen har kallat till referensgruppen.

Vi har vidare haft möten med ett antal forskare som utifrån sin forskning på området har reflekterat kring frågan om konfessionella inslag i skolväsendet, se närmare avsnitt 2.3.

7.4 Generella iakttagelser vid skolbesök

Våra skolbesök har gjort det tydligt att skolor med konfessionell inriktning har vitt skilda förutsättningar, och även om skolorna förenas av en konfessionell inriktning finns det många faktorer som skiljer dem åt.

På vissa av skolorna har det uppmärksammats brister som lett till omfattande kritik från Statens skolinspektion, medan det hos andra skolor inte har noterats några sådana brister. En del skolor har endast elever som tillhör en viss religion, medan andra skolor har en blandning av elever som tillhör olika religioner eller inte tillhör någon religion alls. Några skolor ligger i socioekonomiskt utsatta områden, medan andra är belägna i socioekonomiskt starka områden. Vissa skolor tar emot elever från många olika stadsdelar och intilliggande kommuner, medan andra skolor främst tar emot elever från sitt närområde. Skolornas inbördes olikheter kan göra det svårt att dra några långtgående generella slutsatser av för- och nackdelar med skolor med konfessionell inriktning, eftersom slutsatserna sällan kommer att omfatta alla skolor med sådan inriktning.

De elever utredningen träffat har generellt varit positivt inställda till sina respektive skolor. Flera elever har framfört att skolorna inte skiljer sig så mycket från skolor som inte har konfessionell inriktning. De flesta av de grundskolor med konfessionell inriktning som

vi har besökt har lyft fram att deras kunskapsresultat är bättre än de närliggande kommunala skolornas. De har också poängterat att de har ett större antal elever som blir behöriga till gymnasiet. Skolorna upplever därför att debatten om skolor med konfessionell inriktning är orättvis och att fokus borde läggas mer på de skolor där eleverna inte når kunskapskraven, oberoende av huvudmannaskap och inriktning.

Flera av skolorna med kristen inriktning har också framhållit att de upplever att det senaste årets mediedebatt framför allt varit riktad mot skolor med muslimsk inriktning. Elever och personal vid skolor med just muslimsk inriktning har å sin sida framfört att de upplever att det är en orättvis bild som har visats i media. Vid en skola med muslimsk inriktning uttryckte eleverna att de upplever att om det sker något negativt på skolan kommer samhället tro att ”alla muslimer är dåliga”. Vissa elever ville därför inte berätta för andra vilken skola de går på av rädsla för att möta fördomar. Det har även förekommit hot från utomstående mot vissa skolor med muslimsk inriktning.

7.5 Generella synpunkter från referensgruppen

Som tidigare har beskrivits är frågan om konfessionella inslag i skolväsendet en polariserad och politisk fråga där många intressenter har starka och med varandra oförenliga åsikter. I utredningens referensgrupp ingår både organisationer som är principiellt emot konfessionella inslag i skolväsendet och de som är principiellt för sådana inslag. Ett flertal organisationer beskrev att en avgörande fråga för inställningen till konfessionella inslag i skolväsendet är hur icke-konfessionell respektive konfessionell inriktning definieras. Flera framförde att frågan vad som kännetecknar en skola med konfessionell inriktning och hur en sådan skiljer sig från en skola utan sådan inriktning, är grunden för vad organisationerna ska ta ställning till.

Många organisationer har ingen principiell uppfattning men framhåller i stället t.ex. att möjligheten att välja skola, mångfalden inom skolväsendet och den negativa religionsfriheten måste upprätthållas. Organisationerna anser generellt att det är väldigt viktigt att skolorna följer regelverket och är av god kvalitet, varför tillsynen av dem måste vara tillräckligt effektiv.

De referensorganisationer som är positiva till konfessionella inslag poängterade bl.a. att skolor med konfessionell inriktning kan vara en trygghet för barn och elever eftersom deras tro respekteras i skolan. De menar vidare att det också är viktigt att traditioner kan föras vidare till nästkommande generationer t.ex. för nationella minoriteter.

De organisationer som var mot konfessionella inslag i skolväsendet menade bl.a. att skolan ska vara en mötesplats för olika elever. Flera organisationer lyfte att elever måste kunna mötas i skolan oavsett bakgrund och religion. En organisation menade att alla elever kan beredas plats att frivilligt utöva sin religion i skolan, och att skolan kan underlätta för detta, men att skolan ska göra detta för alla religioner på lika grunder. Alla skolor ska t.ex. kunna ha bönestunder eller meditationsrum. Skolan måste också säkerställa att det inte förekommer diskriminering på grund av religion. En organisation framförde att deras inställning mot konfessionella inslag i skolväsendet grundas i ett ställningstagande utifrån ett barnperspektiv. Organisationen ansåg bl.a. att religion kan bidra till splittring i skolan och i samhället i övrigt, samt mellan barn och föräldrar.

7.6 Konfessionella inslag i skolväsendet utifrån olika perspektiv

Nedan följer en analys utifrån ett antal olika perspektiv på frågan om konfessionella inslag i skolväsendet, vilka framkommit vid utredningens skolbesök, samråd och möten med vår referensgrupp. Redogörelsen av olika perspektiv är inte avsedd att vara uttömmande utan den är endast tänkt att exemplifiera olika perspektiv som framkommit. De perspektiv vi vill lyfta fram är följande:

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

7.6.1 Rätt för barn och elever att utöva religion

Barn och elever har rätt att utöva religion också i skolan, förskolan eller fritidshemmet, se vidare avsnitt 10.5. Det är en del av religionsfriheten enligt RF och EKMR samt andra internationella åtaganden. Rätten gäller både i offentliga och fristående skolor. I samband med utredningens skolbesök har flera elever lyft fram att en fördel med skolor med konfessionell inriktning är att dessa ger goda möjligheter för den som har en egen tro att utöva denna. Flera elever har berättat om att de upplever att det är lättare att känna sig accepterad som troende på en skola med konfessionell inriktning. Även de elever som inte är troende får enligt de elever vi talat med ökad kunskap och förståelse för dem som är troende. Det har på flera håll beskrivits som en trygghet och en känsla av samhörighet att kunna utöva sin religion även i skolan utan att någon ifrågasätter det.¹

Utredningen ifrågasätter inte elevernas uppfattning att skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning och konfessionella inslag underlättar för elever som har en egen tro att utöva denna. Eleverna säger att det är lättare att utöva sin tro vid en konfessionell skola, vilket kan ha flera olika orsaker. En anledning kan vara att det finns många elever med samma tro på skolan och att det därför finns en gemenskap kring religionsutövningen. En annan anledning kan vara att övriga fristående skolor och kommunala skolor inte hanterar sitt arbete med lika rättigheter och möjligheter samt icke-diskriminering på ett sådant sätt som gör att alla elever känner sig inkluderade. Vid besök i skolor och i referensgruppen har det beskrivits hur elever har utsatts för kränkande behandling och diskriminering vid skolor med icke-konfessionell inriktning på grund av sin tro. Det har getts exempel på elever som upplevt svårigheter av detta slag i sin kommunala skola och som har fått en bättre skol-situation vid byte till en skola med konfessionell inriktning.

Utredningen konstaterar att det är bekymmersamt att troende elever inte upplever att de är inkluderade vid skolor som har en icke-konfessionell inriktning. En central utgångspunkt för skolor, förskolor och fritidshem är att alla barn och elever, oavsett bakgrund, religion eller levnadsförhållanden ska kunna mötas i verksamheten på lika villkor. Det finns också en skyldighet för alla huvudmän,

¹ T.ex. Brattlund Å., *What Role of God and National Curriculum in School life? A Comparative Study of Schools with a Muslim Profile in England and Sweden*, Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet, 2009, s. 212 ff.

oavsett inriktning, att arbeta för alla elevers lika rättigheter och möjligheter och motverka kränkande behandling och diskriminering. En viktig fråga är därför hur det kan säkerställas att alla skolor ger elever möjlighet att ha och utöva sin tro i skolan utan att på olika sätt möta fördomar eller utsättas för kränkande behandling.

7.6.2 Vårdnadshavares rättigheter

När det finns skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning och konfessionella inslag har vårdnadshavare möjligheter att välja en utbildning som överensstämmer med familjens religiösa övertygelse. En till utredningen ofta framförd synpunkt är att skolor med konfessionell inriktning är en förutsättning för att Sverige ska leva upp till de olika rättigheter som uppställs i EKMR och andra internationella åtaganden. En annan synpunkt som framförts av flera organisationer är att förekomsten av skolor med konfessionell inriktning bidrar till en mångfald inom skolväsendet.

Skolor med konfessionell inriktning beskrivs också som en förutsättning för ett mångkulturellt samhälle, eftersom det ger barn och elever möjlighet att ta del av konfessionella eller kulturella seder och bruk också i andra sammanhang än inom den egna familjen. Utredningen konstaterar att det kan vara positivt för vårdnadshavare att välja en skola, en förskola eller ett fritidshem för sitt barn som speglar familjens tro.

Möjligheten att välja en verksamhet med konfessionell inriktning kan samtidigt vara problematisk om vårdnadshavare placerar sina barn i skolor, förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning utan att samråda med barnet. Det kan begränsa barnets möjligheter att själva bilda sig en uppfattning om t.ex. den religion som vårdnadshavarna tillhör och de kulturella påbud som förekommer i familjen och minskar barnets möjligheter att träffa barn med annan bakgrund. Mot detta ska sägas att barn samtidigt har en självklar rätt att vara del av och bejaka sin familjs religion och kulturella bakgrund.

En annan konfliktyta som kan uppstå är enligt vår mening t.ex. situationer där vårdnadshavarna sinsemellan inte är ense om i vilken omfattning religiösa inslag ska ingå i barnens tillvaro; en av vårdnadshavarna kanske hellre ser att barnen går i en skola med icke-konfessionell inriktning. Detta är samtidigt en generell utmaning

i fråga om skolval, vilken inte bara uppstår i fråga om skolor med konfessionell inriktning. I vilken utsträckning vårdnadshavare ska ha möjlighet att välja en skola med konfessionell inriktning är, som tidigare konstaterats, också en bedömning som i grunden ofta styrs av ideologisk uppfattning.

7.6.3 Rätt att avstå från konfessionella inslag

Mot bakgrund av den grundlagsreglerade religionsfriheten, och rätten att avstå från religion, ska alla barn och elever ha möjlighet att avstå från konfessionella inslag, även om de eller deras vårdnadshavare valt en skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Detta framkommer av gällande bestämmelser i skollagen (2010:800). Gällande rätt reglerar dock inte *hur* frivilligheten ska säkerställas utan det är upp till skolan, förskolan eller fritidshemmet att säkerställa att barnen eller eleverna upplever de konfessionella inslagen som frivilliga.

Utredningen har vid skolbesöken med såväl skolledning och lärare som elever diskuterat det faktum att konfessionella inslag ska vara frivilliga. Vi har också frågat hur det säkerställs att så är fallet. På i stort sett samtliga skolor har lärare och skolledning framfört att de redogör för både elever och vårdnadshavare vilka konfessionella inslag som förekommer i verksamheten som organiseras av huvudmannen. Vid de skolor som utredningen har besökt där huvudmannen också bedriver förskoleverksamhet har rutinen varit att vårdnadshavare fått information i samband med att barnen börjar på förskolan om att det är en verksamhet med konfessionell inriktning. Vårdnadshavare med barn i förskolan och skolan informeras i regel terminsvis. På de flesta skolorna informerar vidare skolpersonal eleverna vid varje enskilt konfessionellt inslag om att det är frivilligt att t.ex. be. Vid vissa skolor där alla elever är närvarande vid bönen, oavsett om de ber eller inte, har lärare berättat att de brukar understryka att eleverna inte måste be men att de ska respektera de elever som väljer att göra så och inte störa under bönen. Även eleverna har berättat om de konfessionella inslagen som förekommer på skolorna. Flera har poängterat att det är frivilligt att utföra konfessionella handlingar, exempelvis att be, och att lärarna brukar påpeka detta i samband med t.ex. morgonbön. Vi har också fått höra att vissa

skolor anordnar alternativa aktiviteter för dem som inte vill delta i de konfessionella inslagen.

Svårt med frivillighet i praktiken

Utredningens bedömning är att det ur ett barnrättsperspektiv är av stor vikt att barn och elever ges reella möjligheter att avstå från deltagande i konfessionella inslag och att de också får alternativ till de konfessionella inslagen. Att så sker är viktigt även i de fall där vårdnadshavare påtalat att de vill att förskolan, skolan eller fritidshemmet ska se till att eleverna deltar.

Det förekommer att skolor utformar utbildningen på ett sätt som innebär att det i praktiken inte är helt enkelt för en elev att avstå från konfessionella inslag. Det kan t.ex. handla om att skolan kräver att elever ska ha vårdnadshavares godkännande för att avstå från återkommande aktiviteter i gudstjänstlokaler. Det kan också handla om att konfessionella inslag ingår i morgon- eller veckosamlingar som även innehåller inslag där information om utbildningen i övrigt lämnas, t.ex. information om läxor, friluftsdagar eller nöjesaktiviteter. Den elev som aktivt avstår från samlingen kan därmed gå miste om värdefull information av icke-konfessionell karaktär. Detta kan leda till att elever deltar i, eller i vart fall passivt måste ta del av, de konfessionella inslagen. Det är naturligtvis problematiskt, och eventuellt också ett kringgående av skollagens bestämmelser, om elevers rätt att avstå från konfessionella inslag försvåras.

Olika faktorer som påverkar

En annan fråga är om det utgör en alltför stor påverkansfaktor för eleverna att skolan har en konfessionell inriktning och tar ställning i konfessionella frågor. Vid skolbesök har framförts att det kan innebära en trygghet för elever som har en tro att t.ex. möta en lärare som tar ställning för samma religion och förstår vad det innebär att ha en tro. Mot detta har referensorganisationer framfört att detta i stället kan innebära negativa konsekvenser för de elever som inte känner sig hemma i normen, om en lärare har en viss religiös uppfattning och denna tillåts genomsyra utbildningen eller på annat sätt förmedlas till eleverna. Som exempel kan nämnas att utredningen har

upplevt att företrädare för en skolas ledning uttalat sig negativt i hbtq-frågor.

En referensorganisation framförde att elevernas religionsfrihet blir mer begränsad när skolan står för en viss religiös uppfattning. Organisationen menade att det blir svårare för eleven att bryta mot vårdnadshavarnas uppfattning, hitta en ny religion eller avstå från religion – inte minst eftersom skolan är en auktoritet, speciellt för yngre barn. Barnet får färre tillfällen till avbrott från en eventuellt ensidig religiös påverkan i hemmet och bereds kanske inte heller i skolan, förskolan eller fritidshemmet möjlighet att möta andra uppfattningar och tankesätt. Dessa barn går då miste om den fristad som en icke-konfessionell verksamhet kan erbjuda.

Utredningen ifrågasätter inte att personal i skolan, förskolan eller fritidshemmet i stort sett alltid utövar någon grad av påverkan på barn och elever, oavsett om det handlar om konfessionella inslag eller andra frågor. Om det är en negativ påverkan eller inte avgörs bl.a. av om det finns utrymme för barnen eller eleverna att kritiskt ifrågasätta de perspektiv som t.ex. en lärare förmedlar och om de även möts av andra divergerande perspektiv. Det bör också understrykas att utbildningen i stort, och därmed de ställningstaganden som lärare och annan skolpersonal uttrycker, alltid måste ha sin grund i vetenskap och beprövad erfarenhet. Utrymmet för personliga avvikelser från detta, t.ex. sådana som är religiöst motiverade, är därmed begränsat även vid verksamheter med konfessionell inriktning. Lärare och annan personal har också en skyldighet att i sitt arbete stå för den värdegrund som finns i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen och som också utvecklas i läroplanen.

Ytterligare en faktor att uppmärksamma är att förekomsten av konfessionella inslag har olika grad av påverkan bl.a. beroende på barns eller elevers ålder. Yngre barn har svårare att stå emot påverkan än äldre barn och elever, inte minst när budskapen levereras av upplevda auktoriteter som barnskötare, förskollärare, lärare eller rektorer. Det kan därför finnas större behov av att begränsa och reglera konfessionella inslag i verksamheter som riktar sig till yngre barn, t.ex. förskolan och grundskolans tidigare årskurser, än i grundskolans senare år. När det gäller gymnasieskolan, som riktar sig till snart myndiga eller redan myndiga elever, kan risken för påverkan i stället anses mindre, eftersom dessa elever vanligtvis har tillägnat sig en större förmåga att resonera kritiskt och värdera information.

Utredningen konstaterar att ju yngre barn eller elever en verksamhet riktar sig mot, desto svårare är det för barnen eller eleverna att stå emot påverkan eller kritiskt ifrågasätta det som de blir informerade om när det gäller t.ex. religion. Det är därmed svårt för små barn att utöva sin rätt till negativ religionsfrihet. Så kan också vara fallet för en del elever i grundsärskolan eller gymnasiesärskolan, som utifrån sina individuella förutsättningar kan vara mer mottagliga för påverkan.

Vi återkommer till frågan om frivillighet i avsnitt 11.4.3 och 11.4.4.

7.6.4 Värdegrund

Skollagens bestämmelser om grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter återfinns som tidigare nämnts i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen och utvecklas i läroplanerna. Det är av stor vikt att huvudmännen bedriver en verksamhet som är förenlig med dessa centrala utgångspunkter. Detta innebär att synsätt som t.ex. är patriarkala eller på annat sätt inte respekterar jämställdhet står i strid med de grundläggande värderingar som skolan ska arbeta för. Det kan t.ex. medföra att verksamheten bidrar till att cementera förlegade könsroller eller t.o.m. motverka jämställdhet genom att det förmedlas budskap om att flickor och pojkar förväntas bete sig på ett visst sätt. Det är djupt problematiskt om en skollagsreglerad verksamhet aktivt motverkar det värdegrundsarbete som det åligger alla sådana verksamheter att bidra till.

Utredningen har i samband med skolbesöken ställt frågor om skolans värdegrund och om det riskerar bli en krock mellan skollagens värdegrund och den religion som är skolans konfessionella inriktning. De svar vi har fått från företrädare från skolledning och lärare har samstämmigt varit att det inte är problematiskt och inte riskerar att bli någon krock i arbetet mellan skolans värdegrund och konfessionella värderingar.

Det har dock i andra sammanhang, t.ex. i Skolinspektionens och kommunernas tillsynsbeslut, framkommit att det finns en risk för att det uppstår konflikter mellan skollagens värdegrund och värderingar med religiös koppling som kan finnas i en verksamhet med konfessionell inriktning. Utredningen menar därför att det är av stor vikt att frågor som rör värdegrund och demokratiuppdrag tydliggörs

vid prövning av nya huvudmän för fristående verksamheter samt vid tillsyn av befintliga verksamheter. Vi återkommer till detta i avsnitt 12.4–12.6.

Jämställdhet

Ett av de grundläggande värden som anges i 1 kap. 5 § skollagen och som kommer till tydligt uttryck i läroplanen är jämställdhet. Vid ett referensgruppsmöte framförde en organisation att det vid konfessionella verksamheter kan finnas en religiöst grundad syn på flickor och pojkar och hur dessa ska behandlas eller förväntas agera. Organisationen menar att skolan ska bidra till jämställdhet men att inflytande av religiösa värderingar kan göra att det riskerar att bli tvärtom. Enligt en elevorganisation är det centralt att de konfessionella inslagen hålls borta från undervisningen. Det finns enligt elevorganisationen exempel på att undervisning i särskilt ämnen historia samt sex och samlevnad påverkas av religiösa eller ålderdomliga synsätt. Det kan handla om att konfessionella värderingar påverkar vad som lyfts fram och att undervisningen vinklas utifrån det perspektivet. Även andra organisationer menar att det finns risk för att skolor med konfessionell inriktning har en undervisning färgad av religiös övertygelse i t.ex. religionskunskap eller sex och samlevnad.

Utredningen bedömer att det är djupt problematiskt om utbildning och undervisning inte drivs på ett sätt som är i linje med skollagens krav på att arbeta för jämställdhet. En förutsättning för att skollagens bestämmelser om grundläggande värderingar och mänskliga rättigheter ska uppfyllas även i praktiken är att huvudmannen kan påvisa att de värderingar som genomsyrar skolan, förskolan eller fritidshemmet är i linje med 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Kristen tradition

En vanligt förekommande synpunkt är att skolväsendet generellt är präglad av en kristen tradition. Många skolor, både offentliga och fristående, uppmärksammar t.ex. i grunden kristna högtider som advent och påsk. Några organisationer menar att det är motsägelsefullt att läroplanerna har skrivningar om den etik som förvaltats av

kristen tradition² när undervisningen samtidigt ska vara icke-konfessionell. En organisation hävdar att begreppet konfessionell, som det används i skollagen, inte tar hänsyn till att det förekommer många inslag av konfessionell karaktär i den offentliga skolan med grund i kristendomen. Dessa inslag, t.ex. uppmärksammandet av advent eller påsk, behandlas som kulturarv och tradition, inte som religion. Uppmärksammas däremot högtider med ursprung i en annan religion än kristendom, tenderar dessa att i större utsträckning betraktas som religiösa företeelser än som sekulariserade årtidsbundna traditioner.

Utredningen konstaterar att det till viss del är naturligt att det i inom skolväsendet i Sverige, ett land med en mycket lång kristen historia, förekommer inslag med koppling till kristna traditioner. Samtidigt är detta ett synsätt som etablerats av majoriteten i samhället medan att det för den t.ex. tillhör en annan religion kan vara svårt att se traditioner med ursprung i kristendomen som icke-religiösa historiska traditioner.

7.6.5 Integration och segregation

Det finns skilda åsikter om huruvida skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning har en segregande effekt eller inte. Det har hävdats att sammansättningen av barn eller elever i verksamheter med konfessionell inriktning kan tendera att bli alltför homogen, där de flesta kommer från likartade uppväxtmiljöer och kanske också tillhör samma församling. En alltför ensidig barn- eller elevsammansättning kan i sådana fall leda till att barn och elever går miste om möten med andra verkligheter och andra världsbilder än den som finns i hemmet eller i släkten. Genom att möta barn och elever med annan bakgrund och andra erfarenheter utmanas och berikas barnets eller elevens verklighetsbild.

Mot detta kan sägas att ett antal skolor med konfessionell inriktning har framfört att de har en elevsammansättning där långt ifrån alla elever tillhör samma tro. Det har även framförts att dessa skolor har fler elever med olika religioner och bakgrund än vad kommunala skolor har.

² Se t.ex. förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag.

Inom referensgruppen har det framförts att skolor med konfessionell inriktning kan vara segregering på så sätt att t.ex. nyanlända inte integreras i samhället utan i stället samlas i skolor med en viss konfessionell inriktning. Andra framför att det vid skolor med konfessionell inriktning är vanligt med elever som har andra trosuppfattningar än den som är skolans konfessionella inriktning. Flera skolor med kristen inriktning har t.ex. framfört att de har en större andel elever med utländsk bakgrund än andra skolor, och bland dessa elever finns många som inte är kristna. De som anser att skolor med konfessionell inriktning har en segregeringseffekt anför att elevgrupperna är mer homogena på sådana skolor. En annan synpunkt är att samhället inte ska separera elever med olika bakgrund som lösning på konflikter i samhället utan i stället ska verka för att lösa underliggande problem.

Vid skolbesöken har elever vid flera skolor berättat om att eleverna på skolorna kommer från många olika områden i kommunen eller t.o.m. länet och att det därför på ett sätt kan bli mer integration där än i andra skolor. Vid en gymnasieskola lyfte eleverna att det krävdes höga betyg för att komma in vid skolan eftersom skolan uppfattas som attraktiv med goda resultat och därför har ett högt söktryck. Detta medförde enligt eleverna att eleverna vid skolan, även om de i och för sig kom från olika områden, ändå kom från ganska likartade sociala förhållanden.

Vid en skola med muslimsk inriktning påpekade eleverna att även om de flesta eleverna hade samma religiösa bakgrund så träffar de personer som tillhör andra religioner utanför skolan genom fritidsaktiviteter, på sommarlov och vid resor utomlands. De menade även att politiker inte riktar insatser för att minska segregation mot områden med få nyanlända. Eleverna upplevde det som att kraven på integration endast riktades åt ett håll, vilket sätter mycket press på just dem – att de ska ut och lära känna andra och att de ska ändra sig – i stället för att samhället riktar sina resurser åt olika håll. En referensorganisation lyfte att regelverket i dag i och för sig tillåter skolor med muslimsk inriktning, men att huvudmän i praktiken t.ex. vägras hyreskontrakt och därför inte längre har möjlighet att bedriva verksamhet.

Utredningen konstaterar att elevsammansättningen vid de skolor som utredningen har besökt ser olika ut. I vissa skolor har i stort sett samtliga elever tillhört samma religion men i andra skolor har det

varierat. På samma sätt har vissa skolor främst haft elever från sitt närområde, medan andra skolor haft elever från ett betydligt större upptagningsområde. Det är därför inte möjligt att utifrån just skolbesöken dra några långtgående slutsatser om segregering eller integreringseffekt hos skolor med konfessionell inriktning. Det verkar dock som att skolor som är attraktivt belägna i centrum lockar till sig en mer blandad elevpopulation medan de skolor som ligger mer perifert i första hand lockar till sig de som bor i närområdet. Det kan kanske förklaras av att det är lättare att resa till en skola i centrum och att det i sig är attraktivt att vistas i centrum. Utredningen har inte kunnat dra några slutsatser om det också handlar om utbildningens kvalitet.

Något som dock kan konstateras är att det vid vissa skolor med konfessionell inriktning finns en stor andel nyanlända elever som tillhör samma religion. Frågan är dock om det hade gjort någon skillnad om skolan i fråga haft icke-konfessionell inriktning eller om det är andra faktorer som påverkar eleverna till att välja skolan, t.ex. kunskapsresultaten vid skolan, språklig eller kulturell gemenskap eller bostadssegregation.

7.6.6 Förutsättningar för tillsyn

Det är viktigt att Skolinspektionen och kommunerna har verktyg för att säkerställa att skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning ger en utbildning av god kvalitet och i övrigt följer skolförfattningarna, t.ex. genom att tillse att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. Ett sätt att åstadkomma detta är att se till att Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att göra en ingående ägar- och ledningsprövning, vari ingår att pröva hur verksamheten förhåller sig till skollagens värdegrund.

När skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning och konfessionella inslag är tillåtna och ingår i det offentliga skolväsendet står de under offentlig tillsyn. Tillsynen omfattar då även de konfessionella inslagen och att dessa begränsas till delar av utbildningen som inte är undervisning. Att verksamheten bedrivs öppet ger också möjlighet att kontrollera att verksamheten förhåller sig till den värdegrund som gäller inom skolväsendet.

En risk som påtalats för utredningen från flera håll är att om skolor med konfessionell inriktning inte skulle tillåtas, så kan det finnas en ökad risk för att skolor ändå har sådana inslag utan att öppet deklarerat detta. Flera referensorganisationer har därför menat att det är ett bättre alternativ att verksamheter med konfessionell inriktning får finnas inom skolväsendet och där kontrolleras av det allmänna. På så sätt riskerar det inte att finnas några dolda skolor med konfessionell inriktning utan statlig insyn över de konfessionella inslagen. En organisation menade att skolor som är tydliga med sin konfessionella inriktning inte ska kollektivt bestraffas för att det finns ett fåtal skolor som inte sköter sig. Organisationen menade att det också finns skolor med dold agenda på så sätt att de ger sken av att följa regelverket, men i själva verket har en underliggande agenda som inte följer skollag och läroplan. Dessa skolor bör kontrolleras med skarpare tillsyn. Skolor som inte fungerar eller som inte följer regelverket ska inte få fortsätta.

Flera referensorganisationer menade att det viktigaste är att det finns en tillräcklig effektiv tillsyn, där tillsynsmyndigheten genomför en välfungerande kontroll av regelefterlevnaden. Alla skolor måste, oavsett om de har en konfessionell inriktning eller inte, följa regelverket och vara av god kvalitet.

Utredningen konstaterar att skolor, förskolor och fritidshem oberoende av inriktning ska följa det regelverk som gäller för verksamheten och att den tillsyn som bedrivs ska vara träffsäker, enhetlig och effektiv. En bidragande faktor för en sådan tillsyn är att en och samma tillsynsmyndighet hanterar frågan, men i dagsläget granskas verksamheten i fristående förskolor av lägeskommunen och inte av Skolinspektionen. Flera organisationer har också ansett att det är problematiskt att tillsynen av förskolor ligger under kommunernas ansvar i stället för under en enda tillsynsmyndighet eftersom en enskild huvudman med verksamhet i flera kommuner då får flera olika tillsynsutförare att förhålla sig till.

Ytterligare ett villkor för att tillsynen är effektiv och tillräcklig är att den utförs likvärdigt och efter samma mönster oavsett var i landet den sker. Ett sätt att tillse att så är fallet är att koncentrera den tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem som i dag utförs av lägeskommunen till en central tillsynsmyndighet. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 13.2.

8 Kartläggning av hur gällande regelverk följs avseende konfessionella inslag

Utredningen ska enligt direktiven kartlägga hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket. Detta kapitel innehåller en redogörelse för den kartläggning vi genomfört och vad som kommit fram i denna.

8.1 Uppdraget

I våra direktiv anges följande.

Som nämnts tidigare tillåts konfessionella inslag i utbildningen, men inte i undervisningen, vid fristående förskolor, skolor och fritidshem. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen). Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för fristående skolor och har också tillsynsansvar för sådana skolor (1 kap. 3 §, 2 kap. 7 § och 26 kap. 3 § skollagen). En ansökan om godkännande som huvudman för en fristående förskola eller ett fristående fritidshem handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas, och det är också den kommunen som har tillsynsansvaret för sådana verksamheter (1 kap. 3 §, 2 kap. 7 § och 26 kap. 4 § skollagen).

Skolinspektionen genomför både regelbunden och oanmäld tillsyn samt kvalitetsgranskningar. Skolinspektionen bedömer hur den granskade verksamheten följer regelverket. Det finns i dag kunskap, både i form av forskning och studier på området, och i form av Skolinspektionens respektive kommunens beslut och rapporter om tillsynen. Men det saknas en samlad bild av kvaliteten på och omfattningen av den tillsyn som görs, vilka svårigheter som finns i dagens system, samt en överblick av hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket.

8.2 Genomförande av uppdraget

För att genomföra vårt uppdrag har vi låtit ta fram en sammanställning av befintlig statistik om skolor med en konfessionell inriktning, se avsnitt 8.4. Utredningen har också gjort en genomgång av beslut från Statens skolinspektion rörande konfessionella inslag för att få en samlad bild av hur skolorna följer regelverket och vad som framkommit vid tillsyn, se avsnitt 8.5. Vidare har utredningen genomfört skolbesök för att få skolledningars, skolpersonals och elevers perspektiv på frågan om konfessionella inslag i skolväsendet och utmaningar med dagens regelverk, se avsnitt 8.6.

För att få en överblick över förekomsten av konfessionella inslag hos skolor med konfessionell inriktning samt hur dessa följer regelverket har utredningen skickat ut en enkät till de drygt 70 skolor som har en konfessionell inriktning enligt Statens skolverks skolenhetsregister, se avsnitt 8.7. Utredningen har även skickat ut en enkät till samtliga 290 kommuner angående tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem, se avsnitt 8.8. Utifrån de svar som kommit in i sistnämnda enkät har vi också gått igenom tillsynsbeslut från kommuner när det gäller fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning, se avsnitt 8.9.

Vi sammanfattar våra slutsatser i avsnitt 8.10.

8.3 Utmaningar och problemområden

Vid genomförande av uppdraget har vi ställts inför vissa centrala utmaningar och problemområden som påverkat vårt arbete och gett ett fokus för de undersökningar vi gjort.

Det saknas en heltäckande bild

Det finns i dag inte någon heltäckande bild av de konfessionella inslag som förekommer i skolverksamheter som har en konfessionell inriktning. Det är också oklart hur många skolor som har en konfessionell inriktning, eftersom den skyldighet för fristående skolor att lämna uppgift till Skolverkets skolenhetsregister om bl.a. konfes-

sionell inriktning som följer av Skolverkets föreskrifter¹ inte alltid efterlevs. För förskolor och fritidshem finns inte någon sådan skyldighet. Av utredningens direktiv framgår att det saknas en samlad bild av hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket. Utredningens uppdrag i denna del handlar om skolor som har anmält konfessionell inriktning. Vi har därför riktat kartläggningen mot de skolor som har uppgett att de har en konfessionell inriktning. Det kan vid sidan av dessa skolor finnas fristående skolor som inte har en konfessionell inriktning men där det ändå förekommer konfessionella inslag. Dessa skolor har inte omfattats av kartläggningen.

Det saknas viss statistik

När det gäller fristående förskolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning så är det än mer oklart hur många som finns i landet. Detta beror till stor del på att det är kommunen som ansvarar för godkännande och tillsyn av fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till fristående skolenheter.

Kända svårigheter i verksamheterna

Redan i inledningen av vårt arbete har vi, bl.a. utifrån vad som framförts i vår referensgrupp, kunnat konstatera att det är några områden där det återkommande finns problem med regelefterlevnaden, oavsett skolform. Det handlar om gränsdragningsfrågor – dels mellan undervisning och utbildning, dels mellan vad som är ett konfessionellt inslag och vad som inte är det. Det handlar också om hur skolor, förskolor och fritidshem tillgodoser att barns och elevers deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt. En annan fråga är hur verksamheterna hanterar eventuell fördjupning i den religion som utgör deras konfessionella inriktning.

¹ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., se avsnitt 13.1.

8.4 Statistik om skolor med konfessionell inriktning

Utredningen har låtit ta fram en sammanställning av befintlig statistik om skolor med konfessionell inriktning. I detta avsnitt presenteras några huvudsakliga resultat från sammanställningen. Hela sammanställningen finns att läsa i bilaga 5. Information om vilka skolor som har konfessionell inriktning har hämtats från Skolverkets skolenhetsregister. Utredningen har dessutom tagit fram vissa kompletterande uppgifter.

Som beskrivits ovan kan det finnas skolor som har konfessionella inslag men som inte är registrerade som skolor med konfessionell inriktning enligt Skolverkets skolenhetsregister. Dessa skolor ingår inte i denna analys.

8.4.1 Skolverkets statistik om skolor med konfessionell inriktning

Lsåret 2018/19 gick drygt 9 400 elever på en grundskola som enligt Skolverkets skolenhetsregister har en konfessionell inriktning.² Det motsvarar knappt 1 procent av grundskolans elever. Skolorna med konfessionell inriktning är sinsemellan väldigt olika. Deras storlek varierar från mycket små skolor, med färre än 50 elever, till relativt stora skolor, med över 300 elever. Den största konfessionella grundskolan, som finns i Stockholm, hade 633 elever i årskurs 1–9 läsåret 2018/19. I genomsnitt är skolor med konfessionell inriktning mindre än övriga skolor.

Elevsammansättningen på skolor med konfessionell inriktning

Elevsammansättningen, sett till elevernas familjebakgrund, varierar tydligt mellan de konfessionella skolorna.³ Andelen elever med minst en eftergymnasialt utbildad förälder på skolorna varierar från under 20 procent till över 90 procent. Genomsnittet för skolorna med konfessionell inriktning är 58 procent, att jämföra med 55 procent för

² Skolverkets statistik, www.skolverket.se, uppgifter hämtade 2019-10-02.

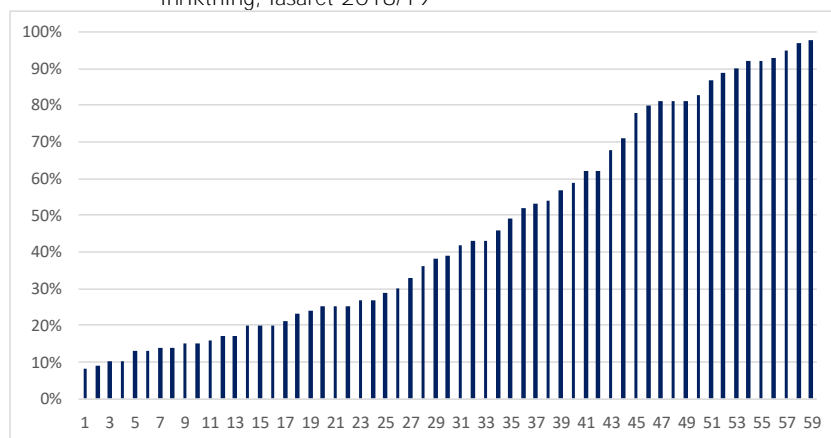
³ Uppgifter avseende kön, utländsk bakgrund eller föräldrarnas utbildningsnivå redovisas inte i Skolverkets officiella statistik om uppgifterna baseras på färre än tio elever. I denna analys har genomsnittet beräknats mellan de skolor som har tillgängliga uppgifter. Det kan innebära att medelvärdena överskattas något.

kommunala skolor och 66 procent för icke-konfessionella fristående skolor.

Andelen elever med utländsk bakgrund på skolor med konfessionell inriktning varierar från under 10 procent till över 90 procent, vilket framgår av figur 8.1.⁴ I genomsnitt är andelen elever med utländsk bakgrund 46 procent på skolor med konfessionell inriktning, att jämföra med 27 procent på kommunala skolor och 29 procent på fristående skolor med icke-konfessionell inriktning. De konfessionella skolorna med en övervägande majoritet elever med utländsk bakgrund är framför allt skolor med en muslimsk inriktning, men det finns även skolor med en kristen inriktning som har en kraftig överrepresentation av elever med utländsk bakgrund.

Figur 8.1 Andel elever med utländsk bakgrund

Andel elever med utländsk bakgrund på skolor med konfessionell inriktning, läsåret 2018/19



Diagrammet visar andelen elever med utländsk bakgrund på skolor med konfessionell inriktning läsåret 2018/19. Uppgifter avseende andelen elever med utländsk bakgrund redovisas inte i Skolverkets statistik om uppgifterna baseras på färre än 10 elever. I diagrammet redovisas därför endast de 59 skolor med konfessionell inriktning för vilka det finns tillgängliga uppgifter om andelen elever med utländsk bakgrund.

Källa: Siris, Skolverkets statistik.

⁴ Utländsk bakgrund innebär att eleven är född utomlands eller född i Sverige med båda föräldrarna födda utomlands. Elever som saknar uppgift om personnummer räknas i denna statistik som elever med utländsk bakgrund.

Lärare med pedagogisk högskoleexamen på skolor med konfessionell inriktning

De skolor som enligt Skolverkets skolenhetsregister har en konfessionell inriktning har i genomsnitt en mindre andel lärare med en pedagogisk högskoleexamen än övriga skolor. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen var i genomsnitt 68 procent på skolor med konfessionell inriktning läsåret 2018/19, att jämföra med 76 procent på fristående skolor med allmän inriktning och 85 procent på kommunala skolor.

Jämfört med övriga skolor är det vanligare bland skolor med konfessionell inriktning att färre än hälften av lärarna har en pedagogisk lärarexamen och mer ovanligt att fler än 95 procent av lärarna har en pedagogisk högskoleexamen.

Måluppfyllelsen på skolor med konfessionell inriktning

Utredningen har utifrån Skolverkets SALSAModell undersökt måluppfyllelsen för skolor med konfessionell inriktning, jämfört med övriga skolor. SALSAModell är en statistisk modell som beräknar resultaten för skolor med hänsyn tagen till skolornas elevsammansättning sett till elevernas föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå⁵, andelen pojkar och andelen nyinvandrade elever.⁶ För att ingå i Skolverkets SALSAModell måste skolan ha haft minst 15 elever i årskurs 9. Skolor med färre elever än så ingår inte i denna analys.

Totalt finns SALSAModell-uppgifter för 30 skolor som enligt Skolverkets skolenhetsregister har en konfessionell inriktning läsåret 2017/18. Sett till meritvärdet, utan hänsyn tagen till elevsammansättning, ligger skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt mellan de kommunala skolorna, som har lägst genomsnittligt meritvärde, och övriga fristående skolor, som har högst genomsnittligt meritvärde. Det genomsnittliga meritvärdet för skolor med konfessionell inriktning läsåret 2017/18 var 238,8 meritvärdespoäng. Andelen elever som fick ett godkänt betyg i alla ämnen var i genomsnitt 75,7 procent, att jäm-

⁵ Elevernas föräldrars, båda eller ena, genomsnittliga utbildningsnivå beräknas som ett genomsnitt där genomgången grundskola är lika med 1 poäng, genomgången gymnasial utbildning är lika med 2 poäng och eftergymnasial utbildning är lika med 3 poäng. För varje skolenhet beräknas sedan en genomsnittlig utbildningsnivå.

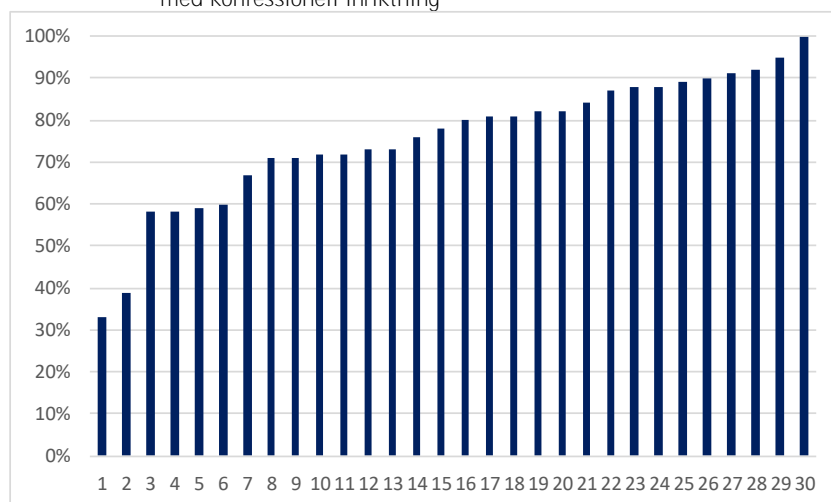
⁶ Som nyinvandrad räknas en elev som har varit folkbokförd i Sverige i mindre än fyra år.

föra med 73,3 procent för kommunala skolor och 85,4 procent för övriga fristående skolor.⁷

Det finns en stor variation bland skolorna med konfessionell inriktning, vilket framgår av figur 8.2. Det finns skolor där under 40 procent av eleverna har fått ett godkänt betyg i alla ämnen. I andra änden av skalan finns skolor där över 90 procent av eleverna har ett godkänt betyg i alla ämnen. På en av skolorna med konfessionell inriktning fick alla elever godkända betyg i alla ämnen läsåret 2017/18.

Figur 8.2 Godkänt betyg i alla ämnen

Andel elever med minst ett godkänt betyg i alla ämnen på skolor med konfessionell inriktning



Diagrammet visar andelen elever med minst betyget E (godkänt) i alla ämnen på de 30 skolor med konfessionell inriktning som ingår i SALSAs 2018.

Källa: Siris, Skolverkets statistik.

Måluppfyllelse i relation till elevernas familjebakgrund

SALSAs beräknar utifrån skolornas elevsammansättning ett modellberäknat värde på skolans resultat, vilket kan jämföras med skolornas faktiska resultat. Skillnaden mellan det faktiska och det modellberäknade resultatet, *residualen*, kan tolkas som hur väl eller hur

⁷ Fristående skolor med internationell inriktning eller Waldorfinriktning har exkluderats från analysen.

dåligt skolan presterar i förhållande till skolans förutsättningar i termer av elevsammansättning.⁸

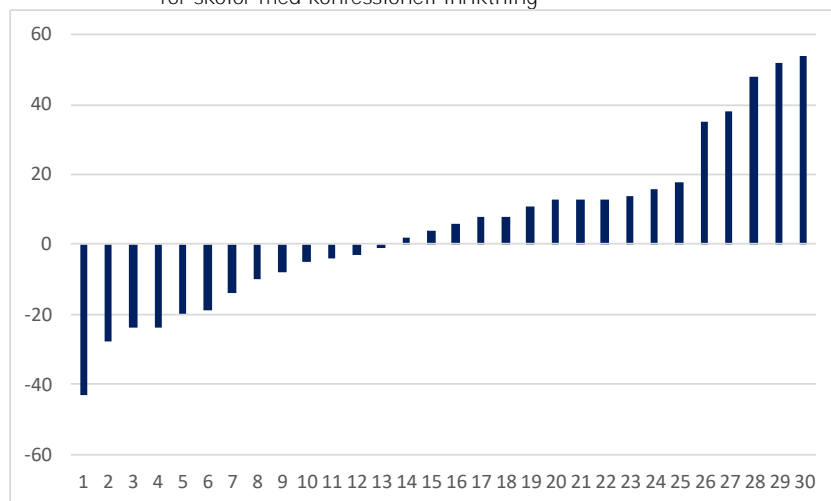
I genomsnitt hade skolorna med konfessionell inriktning 6,8 procent nyinvandrade elever. Motsvarande siffra för kommunala skolor var 8,6 procent och för övriga fristående skolor 1,6 procent.

Skolorna med konfessionell inriktning har i genomsnitt högre meritvärdespoäng än deras modellberäknade värde, men en lägre andel elever med minst ett godkänt betyg i alla ämnen än vad som modellberäknats enligt SALSAs. Variationen är dock stor – det finns skolor som har resultat både långt över och långt under deras modellberäknade resultat, vilket framgår av figur 8.3. Bland skolor som utifrån sin elevsammansättning har höga resultat återfinns skolor med olika konfessionella inriktningar.

⁸ Det modellberäknade värdet i SALSAs utgör det genomsnittliga resultatet för alla skolor med samma elevsammansättning sett till elevernas kön, utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsbakgrund. Det innebär att om en skola har en positiv residual, dvs. ett högre faktiskt betygsresultat än det modellberäknade, har skolan presterat bättre än genomsnittet för de skolor som har samma elevsammansättning. Skillnaderna mellan modellberäknat resultat (statistiskt väntevärde) och faktiska resultat i SALSAs bör dock inte tolkas som ett mått på skolkvalitet. Det kan finnas andra förklarande faktorer till varför en skola får ett visst resultat, vilka inte fångas upp av modellen.

Figur 8.3 Residualer i SALSA

Skillnad mellan faktiskt meritvärde och modellberäknat värde för skolor med konfessionell inriktning



Diagrammet visar avvikelsen (residualen) mellan en skolas faktiska meritvärde och det modellberäknade värdet som utifrån skolans elevsammansättning förväntats. Ett positivt värde innebär att skolan fick ett högre resultat än förväntat. Diagrammet visar de 30 skolor med konfessionell inriktning som ingår i SALSA 2018.

Källa: Siris, Skolverkets statistik.

8.4.2 Konfessionella skolors resultat i Skolinspektionens skolenkät

Utredningen har också låtit undersöka hur elever på skolor med konfessionell inriktning svarat på Skolinspektionens skolenkät, jämfört med hur elever på övriga skolor svarat.⁹ Skolenkäten är en del av underlaget för Skolinspektionens granskning av landets skolor. Enkäten används för att samla in synpunkter från elever, föräldrar och lärare och är ett av flera underlag inför bedömningen av skolan.

I skolenkäten frågar Skolinspektionen elever om undervisningen, elevinflytande, grundläggande värden på skolan samt trygghet och studiero. Skolenkäten genomförs för elever i årskurs 5, årskurs 9 och för elever i år 2 i gymnasieskolan.

⁹ Se bilaga 5.

Skolenkäten ställer en mängd frågor indelade i olika frågeområden. Svaren inom de olika frågeområdena indexeras sedan till ett genomsnittligt resultat för skolan inom frågeområdet, där 0 är det lägsta värdet och 10 är det högsta värdet. De olika frågeområdena är:¹⁰

1. Veta vad som krävs
2. Stimulans
3. Tillit till elevens förmåga
4. Anpassning efter elevens behov
5. Utmaningar
6. Argumentation och kritiskt tänkande
7. Grundläggande värden i undervisningen/lärandet
8. Grundläggande värden på skolan
9. Delaktighet och inflytande
10. Ordningsregler
11. Studiero
12. Trygghet
13. Förhindra kränkningar
14. Elevhälsa

Eleverna får också frågor om de är nöjda med sin skola som helhet och om de skulle rekommendera sin skola till andra.

I denna analys har resultaten från enkäterna analyserats för 2017 och 2018. Elevernas svar analyseras grupperat för årskurs 5, årskurs 9 och år 2 i gymnasieskolan.

I analysen tas inte hänsyn till faktorer som skulle kunna förklara skillnader mellan skolorna, som elevsammansättning eller antalet elever. Sådana bakomliggande faktorer skulle, i den mån de har någon betydelse, kunna förklara hela eller delar av de skillnader som redovisas nedan.¹¹ Resultaten bör därför tolkas med detta i åtanke.

¹⁰ Frågorna för elever i årskurs 5 skiljer sig något. Se bilaga 5.

¹¹ Vi vet till exempel att skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt är mindre än övriga skolor.

Resultat för skolor med konfessionell inriktning i skolenkäten för elever i årskurs 5

I årskurs 5 är det små skillnader mellan hur elever på skolor med konfessionell inriktning och övriga skolor har svarat. Det frågeområde där fristående skolor med konfessionell inriktning har störst avvikelse från övriga skolor är frågeområdet *Argumentation och kritiskt tänkande/Delaktighet och inflytande*. Där har skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt något sämre resultat än övriga skolor. Avvikelsen är dock inte stor, endast -0,07 indexenheter. Indexen är, som beskrivits ovan, sammansatta av flera frågor. Inom frågeområdet är det på påståendet ”På lektionerna är vi elever med och påverkar på vilket sätt vi ska arbeta med olika skoluppgifter” som skolorna med konfessionell inriktning avviker mest negativt jämfört med övriga skolor.

Resultat för skolor med konfessionell inriktning i skolenkäten för elever i årskurs 9

I årskurs 9 avviker skolorna med konfessionell inriktning i genomsnitt positivt från övriga skolor inom flera områden. Skolornas elever svarar i genomsnitt högre på frågan om de är nöjda med sin skola, och avviker positivt på indexen på frågeområdena *Delaktighet och inflytande*, *Grundläggande värden i undervisningen/lärandet* samt *Veta vad som krävs*. Det enda område där skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt har lägre resultat är området *Elevehälsa*.¹²

Jämfört med andra fristående skolor skiljer fristående skolor med konfessionell inriktning ut sig negativt. Här har skolorna mer negativa svar även inom exempelvis frågeområdena *Förhindra kränkningar* och *Grundläggande värden på skolan*. Men jämfört med övriga fristående skolor har skolor med konfessionell inriktning också mer positiva svar inom exempelvis frågeområdet *Veta vad som krävs*.

Som beskrivits ovan tar denna analys dock inte hänsyn till bakgrundsfaktorer som skulle kunna förklara avvikelserna. Sådana faktorer skulle kunna vara skolornas elevsammansättning, eller skolans eller huvudmannens storlek. En av förklaringarna till resultatens skulle

¹² På påståendena ”På min skola är det OK att lämna lektionen om man känner ett behov av att träffa skolsyster eller kurator”, och ”Jag kan gå och prata med skolsyster eller kuratorn/skolpsykolog om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt” avviker skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt -0,41 respektive -0,43 indexenheter från övriga skolor.

kunna vara att skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt är mindre än övriga skolor. Det är möjligt att elever på mindre skolor generellt upplever högre grad av *delaktighet och inflytande* men att de har en sämre tillgång till *elevhälsa*.

Resultat för skolor med konfessionell inriktning i skolenkäten för elever i gymnasieskolan

Det finns fem stycken gymnasieskolor med en konfessionell inriktning som har svarat på Skolinspektionens skolenkät under den undersökta perioden. Skolorna avviker inte negativt från övriga skolor inom något frågeområde utan får i stället lika höga eller högre värden än övriga skolor. Det frågeområde där skolor med konfessionell inriktning avviker mest positivt jämfört med övriga skolor är området *Ordningsregler*. Inom frågeområdet *Veta vad som krävs* avviker skolor med konfessionell inriktning inte alls från övriga skolor.

8.4.3 Slutsatser

Det finns stora skillnader mellan fristående skolor med konfessionell inriktning. Skolorna varierar i storlek, elevsammansättning, andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen och elevernas skolresultat. Även när hänsyn tas till skolornas förutsättningar sett till elevsammansättning finns stora variationer mellan skolorna. Vissa skolor med konfessionell inriktning har höga genomsnittliga studieresultat i förhållande till elevsammansättningen medan andra skolor har lägre resultat. Bland de skolor som har höga resultat i relation till elevsammansättningen finns skolor med olika konfessionella inriktningar.

I Skolinspektionens skolenkät skiljer sig skolor med konfessionell inriktning positivt från övriga skolor inom flera av enkätens frågeområden. I årskurs 9 avviker skolorna mest positivt på frågor om delaktighet och inflytande. Mest negativt avviker skolorna på frågor om tillgången till elevhälsa. I denna del av analysen har dock hänsyn inte tagits till möjliga förklarande bakgrundsfaktorer, som skolornas elevsammansättning eller skolornas eller huvudmännens storlek. Sådana faktorer skulle kunna förklara hela, eller delar, av de variationer som finns mellan skolor med konfessionell inriktning

och övriga skolor. Det är exempelvis möjligt att det faktum att skolor med konfessionell inriktning i genomsnitt är mindre än andra skolor förklarar varför de avviker positivt på frågor om delaktighet och inflytande i årskurs 9 men negativt på frågor om elevhälsa. Genomsnittliga skillnader mellan skolor med konfessionell inriktning och övriga skolor, vare sig det gäller skolresultat eller frågor som ställs i Skolinspektionens skolenkät, behöver således inte ha sin grund i den konfessionella inriktningen i sig.

8.5 Skolinspektionens beslut

8.5.1 Inledande reflektioner

Utredningens redovisning i denna del bygger på de beslut som Skolinspektionen har tagit fram åt utredningen. Skolinspektionens diarium har en utformning som inte medger eftersökning av begrepp som ”konfessionell inriktning” eller ”konfessionella inslag”, varför det inte gått att göra en systematisk eftersökning bland myndighetens samtliga beslut i diariet. Däremot har beslut kunnat eftersökas med ovanstående och liknande sökbegrepp i andra system hos myndigheten, bl.a. i dess ärendehanteringssystem. Det rör sig om beslut i enskilda ärenden och framställningen nedan ger därmed inte en heltäckande bild av myndighetens praxis.

Inledningsvis bör också anmärkas att när uttrycken konfessionell inriktning och konfessionella inslag används i det här avsnittet är det med begreppens nuvarande innebörd, vilka inte definieras i skollagen (2010:800) utan bygger på vad som exemplifieras i förarbetena till lagen (prop. 2009/10:165, s. 225 ff. och 636), och inte enligt de definitioner som utredningen föreslår i kapitel 11.

Av Skolinspektionens beslut framgår att kritik avseende konfessionella inslag förekommer i såväl skolor som anmält en konfessionell inriktning som i skolor som inte gjort det. Kritiken består bl.a. i att undervisningen inte har uppfyllt kravet på att vara icke-konfessionell. Flera beslut handlar också om att kravet på att det ska vara frivilligt att delta i konfessionella inslag inte har uppfyllts. I de skolor där dessa brister kunnat konstateras har i många fall även andra brister uppmärksamats, t.ex. brister i huvudmannens styrning eller skolans arbete med trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling. I ett par fall har undervisningen bedömts inte uppfylla

kravet på allsidighet och saklighet, vilket tydligt kunnat kopplas till skolans konfessionella inriktning.¹³ I en skola ansåg Skolinspektionen att eleverna inte gavs en likvärdig utbildning, eftersom pojkar och flickor i stor utsträckning undervisades separat. Bland annat leddes flickornas simundervisning av en obehörig lärare. Att simundervisningen skedde könsuppdelad berodde enligt huvudmannen på att flickorna på grund av religiösa och kulturella skäl annars inte hade närvarat.¹⁴

8.5.2 Frivillighet

I förarbetena till 2010 års skollag anges att det är vårdnadshavarna som utövar bestämmanderätten för underåriga i deras personliga angelägenheter och att vårdnadshavarna ska ta hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med stigande ålder och utveckling. Det anges även att det kan vara lämpligt att ett beslut om elevens deltagande sker vid terminsstarten men att ett sådant ställningstagande kan omprövas om vårdnadshavarna meddelar att eleven inte längre ska delta (prop. 2009/10:165 s. 226).

Skolinspektionen har i några fall förelagt skolor att säkerställa att de konfessionella inslagen i utbildningen är frivilliga. Frågor som behandlats i dessa beslut är uppdelningen av närvaro och aktivt deltagande vid konfessionella inslag samt betydelsen av vårdnadshavares respektive elevens inställning till deltagandet.

I flera beslut framkommer att de moment där konfessionella inslag förekommer varit obligatoriska för elever att närvara vid men att faktiskt deltagande i t.ex. bön varit frivilligt.

I ett fall där skolans morgonsamling varit obligatorisk men aktivt deltagande i de konfessionella inslagen varit frivilligt uttalar Skolinspektionen att det i skollagen inte görs någon åtskillnad mellan närvaro och aktivt deltagande i konfessionella inslag.¹⁵ I andra beslut framgår dock att en sådan uppdelning kan vara möjlig, men att huruvida detta är möjligt bl.a. påverkas av det konfessionella inslagets tidsåtgång. Vid en skola hölls en omkring 40 minuter lång samling en gång i veckan som användes till bön, lovsång, bibelvers och andakt. Närvaro var obligatorisk men aktivt deltagande var frivilligt. Enligt

¹³ Dnr 44-2012:1352; dnr 44-2012:2376; dnr 41-2018:2565.

¹⁴ Dnr 44-2015:9922.

¹⁵ Dnr 44-2012:1351.

Skolinspektionen handlar de förarbetsuttalanden i anslutning till skollagen som rör uppdelning mellan närvaro och aktivt deltagande om tidsmässigt korta konfessionella inslag som av praktiska skäl kan hanteras på detta sätt.¹⁶ Med hänsyn till att samlingen pågick under så pass lång tid och att det inte i förväg gjordes överenskommelser om deltagande med elever och vårdnadshavare ansåg Skolinspektionen att deltagandet inte kunde anses vara frivilligt.¹⁷ Ett liknande resonemang förs i ett senare beslut där det vid skolans morgonsamlingar förekom, utöver en avslutande bön, ett värdegrundsarbete som återkommande kopplades till bibeln och kristendomen.¹⁸ I ytterligare ett fall höll skolan en morgonandakt där bön och bibelläsning utgjorde vanliga inslag. Det var enligt skolan obligatorisk närvaro vid morgonandakten men frivilligt att delta i exempelvis bönen. Skolan förelades att säkerställa att deltagande i de konfessionella inslag som förekom inom utbildningen skedde på frivillig grund och att dessa inte gjordes obligatoriska.¹⁹

I sin bedömning av om elevernas deltagande i konfessionella inslag är frivilligt berör Skolinspektionen i flera fall om skolan inhämtat vårdnadshavares medgivande, samt hur detta förhåller sig till elevens inställning. I ett ärende ansågs skolans morgonsamling inte uppfylla kravet på frivillighet, eftersom eleverna noterades för frånvaro om de inte närvarade. Det var dessutom vårdnadshavarna som avgjorde om eleven skulle delta vid bönen, vilket ansågs felaktigt. Skolinspektionen påpekade att deltagande vid bön alltid ska vara frivilligt för den enskilde individen, oavsett ålder eller vårdnadshavares inställning.²⁰

I en annan skola uppgavs att det var vårdnadshavaren som avgjorde om eleven skulle delta vid bön och kyrkobesök. Skolan uppmanade vårdnadshavarna att samråda med sina barn om detta beslut och ta hänsyn till deras åsikter. Även i detta fall förelades skolan att säkerställa frivilligheten vid konfessionella inslag; det angavs dock inte vari bristen låg i de beskrivna rutinerna.²¹ I ett annat beslut ut-

¹⁶ När det gäller krav på att närvara eller aktivt delta vid konfessionella inslag uttalar förarbetena att det kan vara naturligt att alla elever närvarar vid tackbön innan maten eller bön som avslutar en morgonsamling men att alla inte deltar aktivt genom att läsa med i bönen (prop. 2009/10:165 s. 226).

¹⁷ Dnr 44-2011:2158.

¹⁸ Dnr 41-2018:2565.

¹⁹ Dnr 44-2012:1352.

²⁰ Dnr 44-2012:2376.

²¹ Dnr 44-2012:1142.

talade Skolinspektionen att elevens vårdnadshavare ska ha möjlighet att välja om eleven ska delta, att eleven måste ges utrymme att uttrycka sina åsikter i frågan samt att dennes åsikt ska tillmätas betydelse i förhållande till elevens mognad och ålder.²²

I ett ärende fick vårdnadshavarna i samband med skolstart skriva under ett förväntansdokument som innebar att de medgav att eleven skulle delta i samlingar med konfessionella inslag. Skolinspektionen konstaterade i beslutet att konfessionella inslag ska vara frivilliga och noterade att det under vissa förutsättningar kan vara möjligt för vårdnadshavare att lämna medgivande till att deras barn deltar i konfessionella inslag. Ett medgivande från en vårdnadshavare måste dock regelbundet kunna omprövas och skolan ska också se till att barnets inställning är klarlagd.²³

8.5.3 Fördjupning i egen religion – skolans val

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska ämnet *skolans val* finnas (10 kap. 4 §, 11 kap. 6 §, 12 kap. 4 § respektive 13 kap. 4 § skollagen). Inom ramen för skolans val kan skolan t.ex. profilera sig och ägna mer tid åt ett eller flera av de ämnen som undervisas i skolformen (9 kap. 9 §, 10 kap. 7 §, 11 kap. 8 § respektive 12 kap. 8 § skolförordningen, 2011:185). I grundskolan finns även möjlighet att efter godkännande från Skolverket bedriva undervisning inom ett kunskapsområde som inte omfattas av den ordinarie kursplanen, ett s.k. lokalt tillval (10 kap. 4 § skollagen). Planen för undervisningen i det lokala tillvalet måste vara förenlig med föreskrifter för utbildningens utformning och syfte samt dess värdegrund och uppdrag (9 kap. 10 § skolförordningen). Om skolan bedriver fördjupande undervisning inom ett av skolans ordinarie ämnen ska undervisningen till sitt innehåll och sin inriktning vara förenlig med ämnets kursplan och kunskapskrav (9 kap. 11 § skolförordningen).

I skollagens förarbeten anges i kommentaren till 1 kap. 7 § skollagen, som reglerar att fristående skolor, förskolor och fritidshem kan ha en konfessionell inriktning, att huvudmannen inom ramen för elevens val eller skolans val i grundskolan och motsvarande skolformer, eller inom ramen för det individuella valet i gymnasieskolan

²² Dnr 44-2011:2158.

²³ Dnr 44-2012:1351.

och gymnasiesärskolan, kan erbjuda undervisning i religionskunskap, historia eller samhällskunskap som innebär fördjupning i kristendom, islam eller judendom etc. Denna undervisning måste dock utformas på ett sådant sätt att den är icke-konfessionell (prop. 2009/10:165 s. 636). Det får alltså inte förekomma konfessionella inslag. Skolverkets lista över beviljade lokala tillval innehåller inget kunskapsområde som rör religion.²⁴ Det får därför antas att skolor som bedriver undervisning med fördjupning inom en viss religion gör detta med kursplanen för religionskunskap som utgångspunkt.

Av Skolinspektionens tillsyn framkommer att det i flera skolor finns problem med konfessionella inslag i undervisningen kopplat till skolans val. Skollagens krav på utbildningens utformning, bl.a. kravet på att undervisningen ska vara icke-konfessionell, gäller även inom ramen för den undervisning som sker vid skolans val. Av beslutet framkommer i flera fall att huvudmän och rektorer har svårighet att i relation till skolans val skilja på vad som utgör undervisning respektive utbildning i övrigt. I flera skolor har det vidtagits åtgärder för att understryka att deltagande vid de konfessionella inslag som förekommer inom ramen för skolans val är frivilligt.²⁵ Dessa åtgärder får anses bygga på premissen att skolans val inte ses som undervisning utan att det utgör en del av utbildningen i övrigt, där konfessionella inslag får förekomma om deltagandet är frivilligt. I en skola har ledningen även gett uttryck för att skolans val helt ligger utanför skolans timplan.²⁶ Sammantaget tyder detta på att skolor ibland missuppfattat vad skolans val är och vad det får innehålla, vilket resulterat i otillåtna konfessionella inslag i undervisningen. I flera av de skolor där Skolinspektionen kritiserat konfessionella inslag i undervisningen har tid för skolans val använts till bl.a. morgonsamlingar och fördjupning inom en viss religion eller kultur.

I en skola där skolans val användes till fördjupning i kristendoms-kunskap förekom bön och konfessionella sånger i samband med undervisningen. Läromedlen för denna fördjupning ansågs även ha tydliga konfessionella inslag och uppfyllde därför inte kravet på en

²⁴ Skolverket, Beviljade utbildningar, lokalt tillval, uppdaterad den 24 augusti 2018, www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/anordna-utbildning-pa-grundskoleniva/anordna-lokalt-tillval-i-grundskolan-specialskolan-sameskolan-och-grundsarskolan, hämtat 2019-01-10.

²⁵ Dnr 44-2014:5496; dnr 44-2014:313; dnr 44-2012:1142; dnr 44-2016:5149.

²⁶ Dnr 44-2015:9922.

allsidig och saklig undervisning.²⁷ Enligt den pedagogiska planeringen för skolans val i en annan skola skulle eleverna lära sig ”fredagsbön” och det framgick av samtal med företrädare från huvudmannen att ”fredagsbönen” ingick i undervisningen för skolans val. Verksamheten bedömdes inte uppfylla kravet om att undervisningen ska vara icke-konfessionell.²⁸ Den tid som avsatts för skolans val användes i en skola på det sättet att flera heldagar avsattes till bl.a. kyrkobesök. Eftersom undervisningen innehöll inslag av bekännelsekaraktär – eleverna skulle t.ex. lära sig bönen Fader vår – hade vissa elever avstått från att delta. Undervisningen leddes av skolpastorn, trots att ämnesbehöriga lärare fanns att tillgå. Konfessionella inslag ansågs förekomma i undervisningen, som dessutom inte ansågs vara allsidig och saklig.²⁹ En annan skola använde skolans val till att undervisa i islamkunskap och Koranen. Skolinspektionen fann att den pedagogiska planen för ämnet innehöll formuleringar av bekännelsekaraktär och därmed utgjorde konfessionella inslag i undervisningen.³⁰ I ett tillsynsbeslut uttrycker Skolinspektionen att dess utredning visat att skolans huvudman och rektor saknat kunskap om innebörden av skolans val. Ett av skolans profilämnen var arabisk kultur och i undervisningen ingick fredagsbön, vilket ansågs utgöra ett konfessionellt inslag i undervisningen. Huvudmannen gav uttryck för att fredagsbönen visserligen ingick i lektionen i arabisk kultur men att den var förlagd efter ordinarie skoldag eftersom skolans val utgör extra tid som ligger utanför timplanen. Skolan förelades vid vite att avhjälpa bristerna.³¹

Av Skolinspektionens beslut framgår att tiden för skolans val i flera skolor används till en morgonsamling i början av skoldagen. Vid en skola förekom bön och veckans bibelord under morgonsamlingen. Lärarna läste även ur en andaktsbok. Av timplanen framgick att morgonsamlingen rymdes inom tiden för skolans val och rektorn menade att deltagande var obligatoriskt eftersom skolans val ligger inom den garanterade undervisningstiden. Skolinspektionen uttalade att några konfessionella inslag inte får förekomma inom den garanterade undervisningstiden, vilken även omfattar skolans val.³² I ett

²⁷ Dnr 44-2012:1352.

²⁸ Dnr 44-2012:4633.

²⁹ Dnr 44-2012:2376.

³⁰ Dnr 44-2012:4631.

³¹ Dnr 44-2015:9922.

³² Dnr 44-2014:313.

annat tillsynsbeslut argumenterade skolans rektor kring frivilligheten att aktivt delta i bön vid morgonsamlingen. Här uttalar Skolinspektionen att det saknar betydelse om morgonbönen kan ses som frivillig eller ej, när den genomförs inom ramen för den garanterade undervisningstiden. Inom denna tid får varken obligatoriska eller frivilliga konfessionella inslag förekomma. Även i detta fall förekom bön vid den morgonsamling som omfattades av timplanen för skolans val.³³

8.5.4 Gränsdragning mellan utbildning och undervisning

Konfessionella inslag har även förekommit inom ramen för skolans ordinarie ämnen. Bön vid morgonsamling som inleder skoldagens första ordinarie lektion har ansetts utgöra del av denna lektion och därför ett konfessionellt inslag i undervisningen.³⁴ En liknande bedömning har gjorts när morgonsamlingen med bön och bibelläsning ibland inledde lektionen, men ibland inbäddades i första lektionen på så sätt att en genomgång av skoldagen eller en startuppgift genomfördes innan samlingen inleddes.³⁵

I en skola förekom bön vid modersmålsundervisningen. Det framgår dock inte av beslutet om modersmålsundervisningen bedrevs inom ramen för skolans val, elevens val eller språkval, eller om det låg utanför den garanterade undervisningstiden (jfr 5 kap. 8 § skolförordningen). Eleverna uppmuntrades även att läsa texter ur Bibeln när de blivit färdiga med ett arbete. Enligt rektorn var det upp till den enskilda läraren att utifrån sin egen tro bestämma mängden konfessionella inslag i undervisningen, eftersom det inte utarbetats något gemensamt förhållningssätt kring detta i skolan. Skolinspektionen konstaterade att det förekom konfessionella inslag i skolans undervisning och huvudmannen förelades att avhjälpa denna brist.³⁶

I ämnet biologi presenterades i en skola bildspel med konfessionellt innehåll, och religiösa berättelser om människans och jordens ursprung hade jämförts med vetenskapliga teorier om evolution och jordens tillkomst. Undervisningen i ämnet innehöll konfessio-

³³ Dnr 44-2014:5496.

³⁴ Dnr 44-2016:5149.

³⁵ Dnr 44-2012:2376.

³⁶ Dnr 44-2012:1142.

nella inslag, men brast även i allsidighet och saklighet samt uppfyllde inte kravet att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund.³⁷

8.6 Utredningens skolbesök

8.6.1 Vad som framkommit om regelefterlevnad vid skolbesöken

Det kan vara svårt att endast utifrån skolbesöken dra några generella slutsatser om regelefterlevnaden vid skolor med konfessionell inriktning. Det har också handlat om tidsmässigt relativt koncentrerade besök. Med dessa förbehåll är det ändå vår uppfattning att våra skolbesök har gett viss insyn i hur en skola med konfessionell inriktning, och därmed också regelefterlevnaden vid en sådan, kan fungera.

En iakttagelse som vi gjort är att flera huvudmän som i sin verksamhet också bedriver fristående förskola upplever att det är svårt att dra gränsen mellan vad som utgör undervisning respektive utbildning, bl.a. eftersom arbetssättet är så integrerat. Vid något tillfälle har vi också uppfattat att skolans personal kanske inte fullt ut reflekterar över hur olika konfessionella urkunder används och hur de påverkar mottagarna, dvs. barn eller elever. Det kan t.ex. handla om att man har högläsning ur religiösa skrifter och därmed kan sägas förmedla ett religiöst budskap utan att överväga om det handlar om utbildning, där konfessionella inslag får förekomma, eller undervisning, där de inte är tillåtna. Särskilt för små barn i förskolan kan det enligt vår mening vara svårt att skilja på när personalen undervisar, t.ex. berättar om historiska händelser, eller när samma personal genomför ett konfessionellt inslag i utbildningen, t.ex. vid en gudstjänst ägnar sig åt förkunnelse.

När det gäller frivillighet att delta i konfessionella inslag har det vid skolbesöken framkommit att skolorna har olika sätt att hantera detta. Vissa skolor har ansett att alla elever måste närvara vid skolans samtliga aktiviteter, dvs. även i aktiviteter som innefattar konfessionella inslag. Det kan t.ex. handla om att en elev inte utan vidare kan avstå från att delta vid en gudstjänst i en gudstjänstlokal utan att detta måste godkännas av elevens vårdnadshavare. Detta har motiverats av att elevernas vårdnadshavare aktivt har sökt sig till skolan

³⁷ Dnr 41-2018:2565.

med vetskap om att den har en konfessionell inriktning. Man har också motiverat krav på närvaro vid konfessionella inslag med hänvisning till skolans tillsynsansvar, vilket motiverar att skolan måste veta var elever befinner sig under skoldagen. Det är naturligtvis riktigt att skolan har ett ansvar för att ha uppsikt över de barn som lämnas i dess vård under skoldagen, men det kan sättas i fråga om elever på detta sätt kan begränsas när det gäller möjligheten att avstå från konfessionella inslag.

En annan iakttagelse är att det inom ett och samma utbildningsmoment kan förekomma såväl konfessionella som icke-konfessionella inslag, vilket kan göra det svårt för den elev som så önskar att faktiskt avstå från de konfessionella inslagen. Det kan t.ex. handla om att skoldagen inleds med en morgonsamling där det dels förekommer konfessionella inslag, t.ex. bön, dels lämnas viktig information om skolarbetet som information om friluftsdagar, provtillfällen eller hemläxor. Det kan också handla om att det vid samlingen förs etiska resonemang utan direkt religiös koppling på tema etik och moral. Sådana morgonsamlingar kan i och för sig av skolan betraktas som frivilliga för eleverna att närvara vid, men det kan ändå innebära att den elev som uteblir pga. de konfessionella inslagen också missar icke-konfessionella inslag av betydelse för utbildningen i övrigt. En variant på detta är också att information som den ovan beskrivna, eller information om skoldanser etc., lämnas i samband med skolgudstjänster i gudstjänstlokal, vilket innebär att den som vill ta del av informationen även måste infinna sig till gudstjänsten, närvara vid bön och bekännelse och ta del av förkunnelse. I något fall har beskrivits att eleverna erbjuds ett konfessionsfritt alternativ, där motsvarande information och t.ex. etiska diskussioner förs på annan plats. Det har dock samtidigt framkommit att dessa lösningar inte ses som så populära av eleverna, som tycks föredra den gemenskap som finns vid gudstjänsten.

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 ämnet religionskunskap inom ramen för skolans val. Sådan undervisning ska, som vi redogjort för tidigare i avsnitt 8.5.3, vara fri från konfessionella inslag och även i övrigt uppfylla de krav på saklighet och allsidighet som uppställs på all undervisning. Det har framkommit att sådan undervisning ibland genomförs av representanter för det religiösa samfund som omfattar

skolans konfessionella inriktning. Att någon med teologisk utbildning undervisar i religionskunskap kan naturligtvis ofta vara positivt, eftersom personen har en utbildning i ämnet. Vid skolbesöken har vi sett exempel där en sådan lösning inneburit att den som undervisar barnet i fördjupning i religionskunskap också är den som leder barnet vid religiösa ceremonier i dess församling. Det väcker frågor kring hur skolorna säkerställer att undervisningen hålls fri från konfessionella inslag och bedrivs i enlighet med värdegrunden. Särskilt kan sådana frågeställningar aktualiseras när det handlar om små barn och elever i de lägre årskurserna, vilka torde kunna ha svårt att skilja på när personen är religiös ledare och när han eller hon är lärare. Vi har vid skolbesöken också sett exempel där undervisningen i fördjupning i religionskunskap som letts av samfundsföreträdare har haft konfessionella inslag och inte varit i överensstämmelse med skolans värdegrund.

Även om vi utifrån våra iakttagelser inte direkt kan dra slutsatsen att det vi sett varit fråga om bristande regelefterlevnad, finns det enligt vår mening flera inte helt lättlösta frågeställningar att hantera när det gäller konfessionell inriktning och konfessionella inslag inom skolväsendet. Det finns därmed skäl att se över om regelverket kan göras mer tydligt.

8.7 Enkät till fristående grundskolor och gymnasieskolor med en konfessionell inriktning

8.7.1 Syftet med undersökningen

Utredningen har genomfört en enkät riktad till de drygt 70 skolor som till Skolverkets skolenhetsregister har angett att de har en konfessionell inriktning. Syftet med undersökningen var att få en mer heltäckande bild av de olika konfessionella inslag som förekommer och eventuella problem som kan finnas när det gäller regelefterlevnad. I enkäten fick skolorna svara på frågor om bl.a. deras konfessionella inriktning, frivillighet och överväganden när det gäller religionskunskap och andra ämnen.³⁸

³⁸ En rapport avseende undersökningen återfinns i bilaga 6.

8.7.2 Allmänt om undersökningens resultat

Utredningens redovisning utgår från de skolor som svarade på enkäten. Av de 72 skolor som fick enkäten svarade 45 grundskolor och 5 gymnasieskolor, totalt motsvarande 69 procent av de tillfrågade skolorna. En skolhuvudman avstod från att svara på enkäten med hänvisning till att frågorna inte upplevdes relevanta. När det gäller övriga skolor som inte besvarade enkäten har utredningen inte någon information om varför enkäten inte besvarades.

8.7.3 Konfessionell inriktning

Av de 41 skolor som svarade på frågan om konfessionell inriktning uppgav 35 skolor att de har kristen inriktning, 5 skolor att de har muslimsk inriktning och 1 skola uppgav annan inriktning.

Tabell 8.1 Konfessionell inriktning

Konfessionell inriktning vid de fristående skolor som svarat på frågan

Vilken konfessionell inriktning har skolan?	Totalt antal svar	Andel svar
Judisk	0	0 %
Kristen	35	85 %
Muslimsk	5	12 %
Annan	1	2 %
Totalt	41	100 %

8.7.4 Konfessionella inslag

De flesta skolorna uppgav att det förekommer konfessionella inslag inom skolans verksamhet. Fem skolor svarade dock att det inte förekommer konfessionella inslag. Enkätundersökningen visade vidare att det är vanligt att det dagligen förekommer konfessionella inslag inom skolans verksamhet hos de skolor som har en konfessionell inriktning. Det finns också en bredd när det gäller vilka konfessionella inslag som förekommer. Skolorna kunde i enkäten välja mellan de alternativ som anges i tabell 8.2. Det fanns även möjlighet för respondenten att skriva in egna kommentarer. I de egna kommentarerna svarade skolorna att det utöver de förtecknade konfes-

tionella inslagen även förekommer mässa, storsamling en gång i veckan, islamlära en gång i veckan och något som benämns ”chapel”.

Tabell 8.2 Konfessionella inslag

Konfessionella inslag vid de fristående skolor som svarat på frågan

Vilka konfessionella inslag förekommer?	Antal svar
Bön	24
Sång	22
Morgonsamling/-andakt eller annan samling/andakt	35
Gemensam eller enskild läsning av konfessionella texter	9
Särskilda inslag vid måltider	11
Inslag vid terminsavslutningar och andra högtider	30
Andra inslag	7
Totalt	40

8.7.5 Frivillighet vid konfessionella inslag

På frågan om det är möjligt för barnet eller eleven att avstå från att delta i de konfessionella inslagen så svarade en skola att det inte är möjligt att avstå; övriga svarade att det finns möjligheter att avstå från konfessionella inslag. Skolorna fick olika alternativ för hur barnet eller eleven har möjlighet att avstå från konfessionella inslag i utbildningen. Hur svaren fördelade sig framgår av tabell 8.3.

Tabell 8.3 Hur har barnet eller eleven möjlighet att avstå från konfessionella inslag i utbildningen?

Möjlighet att avstå från konfessionella inslag vid de fristående skolor som svarat på frågan

Hur tillgodoses barnets eller elevens rätt att avstå från konfessionella inslag i utbildningen?	Antal svar
Skriftlig information till vårdnadshavare vid skolstart	20
Avstämning terminsvis med vårdnadshavare	8
Muntlig information till vårdnadshavare vid skolstart	25
Skriftlig information i klassrum/lokaler i övrigt	2
Muntlig information i samband med konfessionella inslag till barn/elever	22
Annat. Hur?	8
Totalt	37

Av skolornas egna kommentarer till frågan framkommer bl.a. följande. En skola uppger att den med jämna mellanrum låter alla elever och vårdnadshavare skriftligt uppdatera sitt medgivande om att eleverna deltar i de konfessionella inslagen. En annan skola kräver in skriftligt medgivande vid skolstart. Det finns också skolor som kräver att eleverna närvarar vid de konfessionella inslagen, men inte att de aktivt deltar i dessa. En skola uppgav att anledningen till detta är ordningsskäl. En annan skola svarade att om vårdnadshavare under terminens gång önskar att deras barn inte deltar i de konfessionella inslagen så löser skolan det.

Undersökningen visar att skolorna ofta använder fler än ett av de ovan angivna sätten för att försäkra sig om att eleven deltar frivilligt i de konfessionella inslagen. Exakt vilka kombinationer av sätt som skolorna använder går dock inte att utläsa av enkäten.

8.7.6 Religionsundervisning och fördjupning i egen religion – skolans val

På frågan om skolan gör några särskilda överväganden när det gäller undervisningen i religionskunskap utifrån deras konfessionella inriktning svarade 8 skolor att de gör särskilda överväganden och 30 skolor att de inte gör några sådana.

Lite mer än hälften av skolorna (23 skolor, vilket motsvarar 59 procent av dem som svarade) uppgav att de erbjuder extra undervisning i något ämne som innebär en fördjupning i den konfessionella inriktning som skolan har. Övriga (16 skolor, vilket motsvarar 41 procent av dem som svarade) uppgav att inte gör några sådana överväganden. Av skolornas egna kommentarer framgår bl.a. att fördjupning i den religion som utgör skolans konfessionella inriktning främst görs inom ämnet skolans val.

Flera skolor har understrukit att de följer läroplan och kursplan för religionsämnet. En återkommande kommentar var att eleverna läser en utökad kurs i religionskunskap där skolorna utökar mängden undervisning i den egna religionens olika inriktningar. En skola svarade att det är en definitionsfråga och att precis som alla lärare gör skolans lärare avvägningar hur mycket av olika delar av centralt innehåll de ska undervisa om. Avvägningarna görs inte utifrån konfessionell inriktning. En annan skola svarade att undervisningen följer kursplanen och att lärare är fria att inom den ramen utforma

kursmomenten. Skolan har en kurs med fördjupning inom den religion som är skolans konfessionella inriktning. Bland svaren framkom att det anses som viktigt att eleverna får en allsidig utbildning och att de har en bred kunskap om olika religioner som representeras i världen. En annan skola svarade att ämnesläraren utformar undervisningen utifrån den nationella läroplanen och att den ska vara allsidig, saklig, icke-konfessionell och vila på vetenskaplig grund.

8.8 Enkät till kommunerna om fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning

8.8.1 Syftet med undersökningen

Ett första led i arbetet att genomföra kartläggningsuppdraget i fråga om fristående förskolor och sådana fristående fritidshem som inte hör till fristående skolor har varit att försöka få en uppfattning om hur många förskolor och fritidshem det handlar om. För att göra det har vi låtit göra en enkätundersökning riktad till Sveriges 290 kommuner. Att vi vänt oss till kommunerna är naturligt eftersom det är dessa som, genom ansvaret för att godkänna och utöva tillsyn över sådana förskolor och fritidshem, kan bidra med kunskap om hur många enheter det kan finnas i landet.

I enkäten har kommunen inledningsvis fått svara på om det inom kommunen finns fristående förskolor respektive fritidshem och, om så är fallet, om några av dessa har konfessionell inriktning. De kommuner som redovisat att de inom sitt område har fristående förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning har sedan fått svara på frågor om tillsynen av dessa och om det gjorts några särskilda iakttagelser kring konfessionella inslag vid tillsyn etc.³⁹

8.8.2 Allmänt om undersökningens resultat

Enkäten skickades ut till samtliga 290 kommuner i Sverige. Av dessa svarade 221 kommuner, motsvarande 76 procent. De resultat vi redovisar av undersökningen bygger alltså på de svarandes uppgifter och följaktligen vet vi inget om förhållandena i de 69 kommuner som inte svarade. Att dessa kommuner inte svarade kan förstås bero på

³⁹ En rapport avseende undersökningen återfinns i bilaga 7.

att det i dessa kommuner inte finns några fristående förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning, men orsaken kan lika gärna vara att enkäten hamnat på fel avdelning inom kommunen, att kommunen inte förstått frågorna eller att kommunen helt enkelt inte hunnit svara på enkäten. Några slutsatser kan därmed inte dras när det gäller förhållandena i de kommuner som inte svarade.

Eftersom enkäten endast har besvarats av 76 procent av Sveriges kommuner ger den inte en fullständig bild av situationen i landet. Vi anser dock att undersökningen trots detta tillför relevant kunskap om de fristående förskolorna och fritidshemmen med konfessionell inriktning som tidigare inte varit kända. En viktig information är t.ex. det som framkommer om antalet sådana förskolor och fritidshem. I de 221 kommuner som besvarat vår enkät finns 242 fristående förskolor och 22 fristående fritidshem med konfessionell inriktning. I dessa kommuner finns totalt 2 344 fristående förskolor och 126 fristående fritidshem som inte tillhör en fristående skolenhet. Det innebär alltså att drygt 10 procent av de fristående förskolor, och drygt 17 procent av de fristående fritidshem som de svarande kommunerna har tillsyn över, har en konfessionell inriktning. Frågor om vilken den konfessionella inriktningen är har inte ställts, eftersom det dels inte är säkert att kommunerna har denna kunskap, dels inte har bedömts vara av övervägande intresse eftersom vårt uppdrag avser alla enheter med konfessionell inriktning, oberoende av vilken religion enheten riktar sig mot.

I sammanhanget kan det inte bortses från att det i nuläget inte finns någon författningsreglerad skyldighet för enskilda huvudmän för fristående förskolor eller fristående fritidshem som inte tillhör en fristående skolenhet att uppge om de har en konfessionell inriktning. Det är naturligtvis en uppgift som kommunerna kan efterfråga när huvudmän ansöker om godkännande, men det är för oss okänt i vilken utsträckning så är fallet. Även om kommunerna efterfrågar denna uppgift är det inte heller säkert att huvudmännen lämnar uppgiften till kommunen. Det har i enkäten också framkommit uppgifter om att huvudmän inte alltid vill deklarerat att de bedriver en verksamhet med konfessionell inriktning, eller att det i verksamheten förekommer konfessionella inslag (se avsnitt 8.8.4). De uppgifter om antalet förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning som kommit fram i vår enkät får alltså behandlas med viss försiktighet, och det kan inte uteslutas att det finns ett mörkertal avseende

verksamheter som inte uppgett konfessionell inriktning trots att de har en sådan.

8.8.3 Antalet fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning

Fristående förskolor

Av de 221 kommuner som svarat har 179 kommuner uppgett att det inom dess område finns fristående förskolor. Dessa kommuner har uppgett att det inom deras respektive områden finns totalt 2 344 fristående förskolor. Av dessa är det sammanlagt 242 fristående förskolor, fördelade över 89 kommuner, som uppgett till kommunen att de har en konfessionell inriktning. Vidare har kommunerna uppgett sig känna till att det finns enskilda aktörer som planerar att öppna ytterligare 9 fristående förskolor.

Tabell 8.4 Antal fristående förskolor

Antal fristående förskolor i de kommuner som svarat på enkäten

Totalt antal fristående förskolor	2 344
Varav anmält konfessionell inriktning	242

Fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet

Antalet rapporterade fristående fritidshem som inte hör till någon fristående skolenhet är betydligt lägre än antalet rapporterade fristående förskolor. Detta beror sannolikt på att fritidshem oftast är samlokaliserade med en skolenhet och att sådana fristående fritidshem därmed är föremål för Skolinspektionens och inte kommunens godkännande och tillsyn. Sådana fristående fritidshem omfattas inte av denna enkät utan omfattas i stället av den enkät som skickats till fristående skolor med konfessionell inriktning.

Av de 221 kommuner som svarat på denna enkät har 78 kommuner svarat att det inom deras område finns fristående fritidshem som kommunen har tillsyn över, dvs. fristående fritidshem som inte hör till någon fristående skolenhet. Sammanlagt har kommunerna uppgett att det finns 126 sådana fritidshem. Av dessa är det sammanlagt 22 fritidshem, fördelade över 18 kommuner, som uppgett till

kommunen att de har en konfessionell inriktning. Vidare har en kommun uppgett att man känner till att det finns en fristående aktör som planerar att öppna ett fristående fritidshem med konfessionell inriktning.

Tabell 8.5 Antal fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet

Antal fristående fritidshem i de kommuner som svarat på enkäten

Totalt antal fristående fritidshem	126
Varav anmält en konfessionell inriktning	22

8.8.4 Kommunernas erfarenheter av anmälningar och tillsyn

Få klagomål och anmälningar med bäring på konfessionella inslag

Av enkäten framgår att det är relativt sällsynt att de svarande kommunerna i egenskap av tillsynsmyndigheter får in klagomål eller anmälningar när det gäller konfessionella inslag i förskolan eller fritidshemmet. Under perioden 2014–2018 har fyra kommuner fått in sammanlagt sex klagomål eller anmälningar med bäring på konfessionella inslag. 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.

Vad kommunerna iakttagit vid sin tillsyn

Som en del av enkäten har kommunerna också fått tillfälle att redogöra för iakttagelser som gjorts vid tillsyn och i andra sammanhang, t.ex. om brister som iakttagits vid enheter med konfessionell inriktning. Kommunerna kunde dels kryssa i olika alternativ, dels lämna egna kommentarer. Hur iakttagelserna fördelade sig framgår av tabell 8.6. Utifrån hur enkäten utformats kan flera iakttagelser härröra från en och samma förskola eller fritidshem.

Tabell 8.6 Kommunernas iakttagelser vid tillsyn
 Iakttagelser som kommunerna gjort vid tillsyn på fristående förskolor
 och fristående fritidshem med konfessionell inriktning

Iakttagelse	Antal svar	Andel svar
Bristfällig information om frivillighet vid konfessionella inslag	16	6 %
Barn/elever har inte haft möjlighet att avstå från konfessionella inslag i utbildningen	6	2 %
Konfessionella inslag har förekommit även i undervisningen	17	6 %
Bristande saklighet/opartiskhet i undervisningen	3	1 %
Följer inte skollagens värdegrund	1	1 %
Andra iakttagelser	19	7 %
Totalt	62	23 %

Nedan följer en översiktlig beskrivning av de kommentarer som kommunerna lämnade i enkäten avseende dels andra iakttagelser än de som förtecknas i tabell 8.6, dels som avslutande kommentarer. Inledningsvis bör betonas att flera kommuner har påpekat att de fristående enheter med konfessionell inriktning som finns i kommunen fungerar bra och håller hög kvalitet. En kommun har påpekat att en fristående enhet i kommunen bedrivs av ett religiöst samfund men helt saknar konfessionella inslag i verksamheten. Ytterligare en kommun anför att enheterna med konfessionell inriktning är väl medvetna om vad de får och kan göra enligt läroplanen. I en kommun finns ett fristående fritidshem med en konfessionell inriktning, och vid tillsynsbesök har fritidshemmet uppgett att de arbetar utifrån en kristen värdegrund och samverkar med Svenska kyrkan. Detta har inte föranlett någon anmärkning, eftersom kommunen bedömt att fritidshemmets lagstadgade åtaganden har genomförts.

Otydlighet om konfessionell inriktning och konfessionella inslag

Ett fåtal kommuner har lyft fram att det är svårt att få kunskap om eventuella brister i verksamheter med konfessionell inriktning. I ett fall har det handlat om att enheten ger bristande information om vilka konfessionella inslag som förekommer. I en kommun har det vid några tillfällen förekommit klagomål gällande konfessionella inslag på förskolor som inte öppet deklarerar att de har en konfes-

sionell profil. En annan kommun menar att vårdnadshavare som aktivt valt en förskola eller ett fritidshem med konfessionella inslag troligtvis inte gör några anmälningar eftersom det kan innebära att församlingen blir förargad.

En kommun upplever 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. Det kan t.ex. handla om att huvudmannen säger att förskolan är öppen för alla, men inte kan tänka sig att visa på fler sätt att se på livet än det som följer av den egna religionen.

Att skilja på undervisning och utbildning

Flera kommuner återkommer i sina svar till att gränsdragningen mellan undervisning och utbildning är svår att göra i förskolan och att nuvarande lagstiftning inte ger tillräckligt stöd för detta. Kommunerna efterfrågar förtydliganden på denna punkt. Ett antal kommuner uppger att de ofta får frågor om detta från enskilda huvudmän och noterar också att det kan vara svårt för huvudmännen att upprätthålla en rågång mellan utbildning och undervisning. Kommunerna uppger även att det kan vara svårt för dem som tillsynsmyndighet att i sin tillsyn dra denna gräns.

En annan synpunkt som framkommer är att det inte är helt klart för alla vad som är ett konfessionellt inslag och vad sådana innebär i verksamheten. Till detta kommer att det kan vara svårt att definiera vad som är undervisning. Ett exempel som ges är att måltider där det förekommer konfessionella inslag som bordsbön inte kan tolkas som en pedagogisk måltid, eftersom en sådan måltid är en form av undervisning. Ytterligare ett exempel är att en förskola delar lokaler med ett religiöst samfund där enstaka religiösa symboler finns i ett rum.

En kommun som beslutat om flera förelägganden upplever att det inte alltid är lätt att hitta stöd för att bedöma vad som ska ses som utbildning och vad som ska ses som undervisning i förskolan. Detta har blivit tydligare med genomförda läroplansrevideringar men är ändå svårt att avgöra. Det upplevs också som svårt att hitta skiljelinjen och göra bedömningar av om de konfessionella inslagen sker i undervisningen eller som en del av utbildningen. Till exempel kan

huvudmannen uppge att en viss aktivitet, som utgör ett konfessionellt inslag, sker inom utbildningen och inte syftar till att överföra kunskap till barn eller elever. Det är då svårt för kommunen att påvisa att aktiviteten sker inom undervisningen.

En kommun anser att det är svårt att bedöma och diskutera med enskilda huvudmän om undervisningen i förskolan är icke-konfessionell. Många huvudmän menar att det är självklart att religiösa inslag naturligt ingår eftersom det är t.ex. en förskola med kristen profil. Kommunen menar att det kan vara svårt att vägleda till vad som är tillåtet och vad som inte är det.

En kommun menar att det är svårt att avgöra vad som är okej att göra för en förskola med konfessionell inriktning. Kommunen avvaktar utredningens slutsatser inför att gå vidare med sin tillsyn. Likartade synpunkter framkom från en annan kommun som vid tillsyn uppmärksammat att en förskola med konfessionell inriktning spelade religiös musik vid vilan. Kommunen påpekade osäkerhet om detta var lämpligt och förskolan valde då att inte längre spela sådan musik.

I en kommun har Skolinspektionen riktat ett föreläggande med vite mot en enskild huvudman för en fristående skola med konfessionell inriktning. I beslutet anmärktes bl.a. på att skolan inom ramen för elevens val anordnade undervisning inom vilken det förekom bön, och detta utgjorde ett otillåtet konfessionellt inslag i verksamheten. Vidare hade rektorn uttalat att deltagande i bön var obligatoriskt. Huvudmannen förelades att se till att undervisningen inte innehöll några konfessionella inslag. Kommunen upplever att det som anges i Skolinspektionens beslut har blivit en tydlig vägledning som även förskolor med konfessionell inriktning i kommunen har anammat.

Frivillighet

En annan fråga som flera kommuner särskilt nämner är hur verksamheterna lever upp till att deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt för barn. En kommun uppger att man har gett råd och vägledning om hur förskolan kan säkerställa frivillighet i att delta vid konfessionella inslag. En annan kommun har särskilt uppmärksammat fristående enheter med konfessionell inriktning på vikten av att säkerställa frivillighet i att delta i de konfessionella inslagen och ställt

frågan hur dessa enheter vet att ett litet barn är med av fri vilja. En kommun beskriver att den vid tillsyn alltid tar upp frågan om barns inflytande och möjlighet att avstå t.ex. bordsböen.

I en kommun finns nätverk för personal inom förskola och fritidshem där kommunen kontinuerligt tar upp frågor om likabehandling och värdegrund. Även personal i fristående verksamheter är med i de nätverken.

En kommun har uppmärksammat att huvudmännen uppger att barn kan avstå från att delta i konfessionella inslag men att det i praktiken inte blir så. Kommunen menar att huvudmännen ger mindre attraktiva alternativ till de barn som inte vill delta i konfessionella inslag och att huvudmännen har svårt att se att de barn som inte vill delta blir exkluderade ur samvaron och gruppen.

8.8.5 Åtgärder kommunerna vidtagit

Av de 221 kommuner som besvarat enkäten har 16 kommuner uppgett att de vidtagit någon form av åtgärder mot fristående förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning. Av dessa har 1 kommun endast lämnat muntliga synpunkter vid tillsyn som följts upp via dialog med förskolechef medan övriga 15 kommuner har fattat skriftliga beslut om anmärkningar eller förelägganden, vilka vi återkommer till i avsnitt 8.9. I inget fall har någon enhet tvingats stänga till följd av brister på detta område. I ett fall har dock en fristående förskola som varit föremål för tillsynsbeslut stängts.⁴⁰ Detta skedde dock i samband med att den aktuella huvudmannens grundskola fått sitt godkännande återkallat av Skolinspektionen.

8.9 Exempel på kommuners tillsynsbeslut

I vår enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner har 16 av de 221 kommuner som svarade på enkäten uppgett att de vidtagit åtgärder, t.ex. beslutat om ett föreläggande, mot någon förskole- eller fritidshemsenhet på grund av konfessionella inslag eller konfessionell inriktning. I ett fall handlade det om att kommunen lämnade muntliga synpunkter vid tillsyn som följts upp via dialog med för-

⁴⁰ Botkyrka kommun UF/2016:99.

skolechef. I övriga fall har kommunerna fattat skriftliga beslut med anmärkningar eller förelägganden. I det här avsnittet ges exempel på vad dessa beslut handlat om. Det bör nämnas att de exempel som ges är just exempel på beslut i enskilda fall och att viss försiktighet därför bör iakttas när det gäller vilka slutsatser som kan dras av besluten. Vi har inte tagit närmare ställning till de sakförhållanden som redogörs för i besluten.

De beslut vi tagit del av kan förenklat sägas höra till två huvudgrupper. Den ena gruppen är beslut som på något sätt handlar om att konfessionella inslag bedömts förekomma inte enbart i utbildningen utan även i undervisningen vid förskolan eller fritidshemmet. Den andra gruppen är beslut som pekar på brister när det gäller att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt för barn och elever. Vissa beslut rör båda dessa frågor och de redovisas då som huvudregel under den rubrik som besluten till större delen omfattar.

8.9.1 Konfessionella inslag i undervisningen

De flesta beslut vi fått ta del av i denna grupp rör i någon mån förekomst av konfessionella inslag i undervisningen. I det här avsnittet ger vi några exempel på vad sådana beslut kan behandla.

Vid en förskola förekom regelbundet konfessionella inslag i undervisningen. Detta föranledde en anmärkning från kommunens sida.⁴¹

En förskola angav vid sin utvärdering av förskolans verksamhet mål som inte var förenliga med att undervisningen inte ska innehålla konfessionella inslag. Förskolan förelades därför bl.a. att begränsa de konfessionella inslagen, att se till att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt samt att ta fram skriftliga rutiner för klagomål.⁴²

I ett fall hade en förskola inte diskuterat vad som ryms inom begreppen undervisning respektive utbildning när det gäller hur man lagt upp de konfessionella inslagen, och man hade inte säkerställt att undervisningen var icke-konfessionell. Förskolan hade inte heller någon rutin för barnens frivillighet att delta i de konfessionella inslagen eller annars klargjort hur detta skulle hanteras. För detta tilldelades huvudmannen en anmärkning.⁴³

⁴¹ Norrtälje kommun, BSN 15-335-631.

⁴² Vetlanda kommun, 2017BOU00878.

⁴³ Göteborgs kommun, tillsynsrapport 2016-03-24.

Ett fritidshem arbetade varje läsår med ett tema med anknytning till dess konfessionella profil. Temat avslutades vanligtvis i samband med en gudstjänst under vårterminen. Eleverna förberedde gudstjänsten genom att öva in sånger, skriva texter eller träna in något drama som sedan framfördes i kyrkan. Förberedelserna ägde rum inom fritidshemmets ordinarie verksamhet. Undervisningen vid fritidshemmet bedömdes mot denna bakgrund innehålla konfessionella inslag. Vidare bedömdes att dessa inslag till viss del inte var frivilliga. Huvudmannen förelades bl.a. att säkerställa att undervisningen är icke-konfessionell, att förlägga gudstjänstförberedelser utanför den ordinarie verksamheten och att upprätta rutiner för att säkerställa att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt.⁴⁴

En kommun har vid två tillfällen granskat en förskola där förskoledagen inleddes med en morgonsamling när alla barn närvarade. Vid denna samling förekom inslag med tydlig koppling till konfession, t.ex. lärarledd bön och biblisk berättelse samt sjungande av en sång där texten hade tydlig konfessionell koppling. Vid det första tillfället fanns också arbetsmaterial på väggarna där barnen skulle koppla konfessionella citat till reella ting. Kommunen uppmanade vid det första tillfället huvudmannen att upphöra med de konfessionella inslagen vid morgonsamlingen och vid det andra tillfället att planera den pedagogiska verksamheten så att utbildning och undervisning skiljs åt när det gäller konfessionella inslag.⁴⁵

En förskola hade konfessionella inslag i såväl utbildning som undervisning och motiverade det med att vårdnadshavare vid erbjudande om plats får skriva på ett avtal om medgivande till konfessionella inslag i verksamheten. Huvudmannen fick en anmärkning för de konfessionella inslagen i undervisningen och uppmanades att ta bort dessa.⁴⁶

Vid två föreningsdrivna förskolor förekom enligt föreningens stadgar konfessionella inslag i undervisningen. Kommunen anmärkte på detta med hänvisning till att undervisning ska vara icke-konfessionell och anmodade huvudmannen att ändra skrivningen i stadgarna och använda ordet utbildning i stället för ordet undervisning.⁴⁷

⁴⁴ Härryda kommun, 2016KS607 718.

⁴⁵ Borås kommun 2012 och 2014.

⁴⁶ Lunds kommun 2017-03-31.

⁴⁷ Lunds kommuns 2016-05-18 (två beslut).

På en förskola förekom det dagligen samlingar med Koranen som tema, där berättelser ur koranen togs upp och samtalades om. Vid måltider bads bordsbön. Kommunen bedömde att när det förekommer konfessionella inslag i samband med obligatoriska inslag i verksamheten, som samlingar och måltider, kan det aldrig anses som frivilligt att delta i dessa. Det noterades särskilt att ett inslag som är frivilligt i praktiken utifrån barnets perspektiv ses som något man bör delta i. Huvudmannen förelades att omgående upphöra med konfessionella inslag i samband med undervisningen.⁴⁸

Vid en kristen förskola framgick att barnen endast fick ta del av kristna traditioner och högtider. Det ingick vidare i förskolans verksamhet att låta barnen ta del av Bibelns berättelser. Vidare inbjöds barnen tillsammans med sina föräldrar att vara med på familjegudstjänster som låg utanför förskolans verksamhet. Förskolan menade att det därmed inte fanns konfessionella inslag i förskolans verksamhet. I huvudmannens övergripande verksamhetsplan angavs dock att förskolan ska vara en del i församlingens dopundervisning, att den ska vara en del i barnens utveckling som kristna och att verksamheten ska ha en tydlig inriktning mot församlingens gudstjänster. Kommunen fann att verksamheten hade en tydlig riktning mot församlingens gudstjänster och mot att vara en del i barnens utveckling som kristna. Detta ansågs medföra en tydlig risk för att undervisningen ensidigt inriktades mot en viss trosuppfattning i stället för att utgå från läroplanen, vilket kunde medföra att barnen inte får den allsidiga utbildning de har rätt till enligt skollagen. Huvudmannen förelades att säkerställa att eventuella konfessionella inslag i utbildningen ligger utanför undervisningen, att sådana inslag aldrig strider mot de mål och den värdegrund som gäller för utbildningen enligt gällande läroplan samt att deltagandet i aktiviteter med konfessionella inslag är frivilligt för barn och vårdnadshavare.⁴⁹

Vid en förskola förekom bl.a. religiöst influerade sånger vid sångsamling. Detta efterföljdes av bön, bordsbön vid lunchen samt vardagsgudstjänster återkommande under året. Syftet med vardagsgudstjänsterna var bl.a. att bevara kristna värderingar och gudstjänsterna hade olika teman. Vidare fanns det i förskolans systematiska kvalitetsarbete inslag av mål, uppföljning och utvärdering som utöver skollag och läroplan var kopplade till församlingens och kyrkans över-

⁴⁸ Umeå kommun SK-2017/00290.

⁴⁹ Stockholms kommun 3.3.1-3067/2018.

gripande styrdokument, t.ex. församlingsinstruktion och kyrkoordning. Kommunen bedömde att detta innebar att förskolan har konfessionella inslag i undervisningen. Huvudmannen förelades att åtgärda den brist som fanns gällande konfessionella inslag i undervisningen så att kraven på icke-konfessionell undervisning uppfylls. Sedan huvudmannen inkommit med redovisning avslutades tillsynen med att kommunen gav huvudmannen råd och vägledning om att den behöver säkerställa och förtydliga att konfessionella inslag som nämns i en avdelnings systematiska kvalitetsarbete enbart gäller i utbildningen och inte i undervisningen, samt att dessa är frivilliga att delta i på förskolan.⁵⁰

Härutöver förekommer ett antal beslut med innebörden att det vid de granskade enheterna förekommer konfessionella inslag inom undervisningen men där det inte närmare framgår exakt vad dessa består av.

8.9.2 Deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt

Den andra huvudgruppen av beslut rör ärenden där det på något sätt konstaterats brister när det gäller skollagens krav på att deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt för barn och elever. Även här förekommer beslut där huvudmän åläggs att åtgärda brister rörande frivillighet men där det inte närmare framgår hur bristerna har konstaterats eller vad de består i. I det följande redogör vi för några exempel på mer detaljerade beslut.

Tre förskolor hade som konfessionella inslag inom verksamheten uppgett bordsbön och profilsamlingar med berättelser ur Bibeln. Kommunen förelade huvudmännen att säkerställa att deltagande i de konfessionella inslagen var frivilligt för att uppfylla skollagens krav.⁵¹

Vid tillsyn på en förskola fann kommunen att den schemalagda och för alla planerade verksamheten vid enheten till stor del utgjordes av pedagogisk verksamhet med konfessionell inriktning. Verksamheten ansågs därmed inte förenlig med skollagens krav och bedömdes vara organiserad så att den konfessionella profilen, tillsammans med andra konstaterade brister, riskerade att frånta barnen möjligheter till en allsidig utveckling genom upplevelser och provande av många

⁵⁰ Solna kommun BUN/2017:60.

⁵¹ Örnsköldsviks kommun BiN 2016:361 631.

olika sätt att tänka. Huvudmannen förelades därför att konkret redovisa på vilket sätt de konfessionella inslagen var frivilliga. Huvudmannen inkom med förklaring att vårdnadshavare ska få information om hur de konfessionella inslagen yttrar sig vid förskolan för att sedan godkänna dessa på särskild blankett. Kommunen kompletterade därefter sitt föreläggande så att det även avsåg en redovisning av hur verksamhetens utformning och omfattning ska formas så att frivilligheten att delta i de konfessionella inslagen ökar i takt med barnens ålder och mognad samt begärde in de underlag om konfessionella inslag och blanketter som avses skickas till vårdnadshavare. Föreläggandet kompletterades sedan ytterligare en gång med krav på att huvudmannen skulle dels redovisa hur förskolan arbetar med de konfessionella inslagen, dels ge exempel på hur en vanlig vecka ser ut för barn vid skolan i olika åldersgrupper på ett sådant sätt att alla delar i utbildningen synliggörs och att de konfessionella inslagen blir transparenta.⁵²

Två förskolor uppgav att konfessionella inslag var frivilliga för barnen, att man frågat vårdnadshavarna om barnen fick delta i inslagen och att man alltid respekterade ett nej från vårdnadshavarnas sida. Detta ansågs dock inte tillräckligt för att säkerställa att det är frivilligt för barnen att delta, bl.a. då det också för barnet bör finnas tillräckligt attraktiva aktiviteter för att barnet ska ha reellt inflytande över sitt val. Huvudmännen förelades att ta fram en beskrivning av hur man säkerställer att det är frivilligt för barnen att delta.⁵³

Vid en förskola förekom konfessionella inslag som enligt huvudmannen gav uttryck för det religiösa samfundets profil. Enligt huvudmannen var bordsbön, högläsning av religiösa berättelser, religiösa symboler samt besök i kyrkor frivilliga och en del av utbildningen, eftersom det inte fanns några mål från styrdokumentet som var kopplade till dem. Vårdnadshavare uppgav dock att de inte fått göra något aktivt val när det gällde barnens deltagande i konfessionella inslag. Det framgick också att förskolan inte tog upp några andra religioner. Kommunen förelade huvudmannen att redovisa rutiner samt åtgärder som visade att samtliga vårdnadshavare gett aktivt samtycke till att barnet deltar i förskolans konfessionella inslag inom ramarna för utbildningen. Huvudmannen förelades också att redovisa en struktur och organisation för aktiviteter för de barn vars

⁵² Botkyrka kommun UF/2016:99.

⁵³ Umeå kommun SK 2017/00290 och SK 2017/00031.

vårdnadshavare inte gett aktivt godkännande till deltagande i utbildningens konfessionella inslag. Huvudmannen gavs vidare råd och vägledning för att konkretisera och säkerställa att de konfessionella inslagen i verksamheten enbart förekommer i utbildningen och inte i undervisningen.⁵⁴

I en förskolas likabehandlingsplan citerades ett antal texter från Bibeln. I samband med likabehandlingsplanen fanns ett dokument för vårdnadshavare att underteckna med förväntan om att vårdnadshavare, och därmed barn, ställer upp på det sätt som förskolan vill arbeta och samarbeta i enlighet med likabehandlingsplan. Vid tillsynsbesök framkom att förskolan vid måltider sjunger till bords med konfessionella inslag. Kommunen ansåg att det dokument som vårdnadshavare skulle underteckna innebar en ej acceptabel grad av frivillighet samt att frivilligheten i de konfessionella inslagen vid måltider behöver klargöras och säkerställas. Huvudmannen förelades att säkerställa att deltagande i konfessionella inslag i utbildningen är frivilliga.⁵⁵

8.10 Sammanfattande slutsatser

Det som framkommer av våra efterforskningar, som vi redogjort för i det här kapitlet, förstärker vår inledande uppfattning att det främst är på några huvudområden som det uppstår problem med regelefterlevnaden. Ett sådant huvudområde är gränsdragningen mellan undervisning och utbildning, och ett annat område är gränsdragningen mellan vad som är ett konfessionellt inslag och vad som inte är det. Ytterligare ett huvudområde är hur skolor, förskolor och fritidshem tillgodoser att barns och elevers deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt. Ett annat område är hur verksamheterna hanterar eventuell fördjupning, t.ex. inom ramen för ämnet skolans val, i den religion som utgör deras konfessionella inriktning. Detta kan vara problematiskt eftersom skolans val är ett ämne och därmed en del av undervisningen och det, oberoende av verksamhetens inriktning, aldrig är tillåtet med konfessionella inslag inom undervisning.

⁵⁴ Solna kommun BUN/2018:11.

⁵⁵ Örnsköldsviks kommun BiN 2016:361 631.

Gränsdragningsfrågor

Konfessionella inslag får, som tidigare nämnts, inte förekomma i undervisningen utan endast inom utbildningen i övrigt. De efterforskningar som vi redovisar i det här kapitlet bekräftar i mycket de synpunkter som förts fram i våra referensgrupper. Det handlar främst om att det i många fall upplevs som svårt att skilja på undervisning och utbildning, framför allt inom förskolan. Det innebär problem dels för huvudmän, som ska utforma sin verksamhet i enlighet med lagstiftningen, dels för dem som ska utöva tillsyn över verksamheten.

Eftersom det inte i några bestämmelser är reglerat vad som är ett konfessionellt inslag är det inte heller alltid helt enkelt för huvudmän att utforma sin verksamhet så att de konfessionella inslagen inte inkräktar på, eller sammanblandas med, de moment som utgör undervisning. I avsaknad av tydliga definitioner eller annat stödmaterial är det på samma sätt inte alltid enkelt för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn över verksamheten. Det framkommer också, inte minst i vår kommunenkät, att synen på vad som utgör ett konfessionellt inslag varierar inte bara mellan huvudmän utan också mellan tillsynsmyndigheter. Det efterfrågas därför tydligare definitioner och även vägledning i tillsyn. Från flera håll har det framförts att man upplever att nuvarande förarbeten inte ger tillräcklig vägledning i detta avseende.

Vi kan också konstatera att avsaknad av en tydlig och generell definition av främst konfessionella inslag gör att bedömningar som godkännande- och tillsynsmyndigheter gör i sina beslut inte alltid ger en samstämmig praxis, vilket är mindre lyckat ur ett likabehandlingsperspektiv.

Frivillighet

En annan återkommande svårighet när det gäller regelefterlevnaden är hur barns och elevers frivillighet att närvara vid och delta i konfessionella inslag säkerställs. Som anges i förarbetena till 2010 års skollag är det enligt föräldrabalken vårdnadshavarna som utövar bestämmanderätten för underåriga i deras personliga angelägenheter, och vårdnadshavarna ska ta hänsyn till barnets synpunkter och önske-

mål i takt med stigande ålder och utveckling.⁵⁶ Hur detta ska ske i praktiken möter ofta betydande svårigheter.

Det framkommer, t.ex. i vissa av kommunernas tillsynsbeslut, att huvudmän inte reflekterar över barns eller elevers negativa religionsfrihet utan tvärtom menar att när vårdnadshavarna valt en verksamhet med konfessionell inriktning förväntas de också acceptera att barnen deltar i konfessionella inslag. Barnens rätt att avstå från deltagande i sådana inslag blir därmed till en ickefråga. I flera tillsynsbeslut framgår också att t.ex. förskolor inte har några rutiner för hur barns rätt att avstå från deltagande i konfessionella inslag ska säkerställas. Andra exempel är att barn inte får utebli från aktiviteter i gudstjänstlokaler med mindre än med vårdnadshavarnas godkännande, vilket motiveras av skolans tillsynsansvar.

Av skollagens förarbeten framgår att det kan vara lämpligt att ett beslut om elevens deltagande i konfessionella inslag sker vid terminsstarten, men att ett sådant ställningstagande kan omprövas om vårdnadshavarna meddelar att eleven inte längre ska delta. När det gäller krav på att närvara eller aktivt delta vid konfessionella inslag uttalar förarbetena att det kan vara naturligt att alla elever närvarar vid tackbön före maten eller bön som avslutar en morgonsamling men att alla inte deltar aktivt genom att läsa med i bönen.⁵⁷

Vår kartläggning visar att hur frivilligheten säkerställs i praktiken varierar stort mellan olika skolor, förskolor och fritidshem. I vissa fall har det framkommit att frågan inte alls ägnas den omsorg som den förtjänar. Att frågan löses på olika sätt i olika skolor eller skolformer kan i och för sig ses som naturligt utifrån barnens eller elevernas ålder, mognad och utveckling. Det varierar också om det finns krav på att närvara vid konfessionella inslag, även om det inte krävs att eleverna aktivt deltar i inslagen. Det måste dock enligt vår mening kunna ställas krav på att alla verksamheter hanterar denna fråga på ett sådant sätt att barns och elevers såväl positiva som negativa religionsfrihet respekteras.

⁵⁶ Prop. 2009/10:165 s. 226.

⁵⁷ Prop. 2009/10:165 s. 226.

Fördjupning inom egen religion

En tredje återkommande problematik rör svårigheter avseende vilka inslag som får förekomma om en skola anordnar fördjupande undervisning som rör den religion som är skolans konfessionella inriktning, t.ex. genom undervisning i religionskunskap inom ramen för skolans val (se avsnitt 8.5.3). Det finns bl.a. exempel på att det förekommit konfessionella inslag i den fördjupande undervisningen. Inom grundskolan finns även möjlighet att efter godkännande från Skolverket bedriva undervisning inom ett kunskapsområde som inte omfattas av den ordinarie kursplanen, ett s.k. lokalt tillval. Skolverkets förteckning över beviljade lokala tillval innehåller dock inget kunskapsområde som rör religion.⁵⁸ Det får därför antas att skolor som bedriver undervisning med fördjupning inom en viss religion gör detta med kursplanen för religionskunskap som utgångspunkt.

Som vi beskrivit i avsnitt 8.6 om skolbesök finns exempel på att det inom ramen för undervisningen i fördjupning i religionskunskap kan förekomma konfessionella inslag och andra inslag som inte stämmer överens med skolans värdegrund. Utredningen anser det oroväckande om huvudmän låter konfessionella inslag ingå i undervisningen och att undervisningen därmed inte längre är allsidig och saklig. Det är t.ex. av stor betydelse att sådan undervisning, t.ex. i fråga om religiösa seder och bruk, inte endast okritiskt förmedlar budskap från ett religiöst samfund utan att budskapet också sätts i perspektiv till den värdegrund som skolan har att beakta och förhålla sig till. Det kan handla om barns rättigheter, hbtq-frågor, synen på jämställdhet mellan kvinnor och män eller synen på barns rättigheter.

⁵⁸ Skolverket, Beviljade utbildningar, lokalt tillval, uppdaterad den 24 augusti 2018, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/anordna-utbildning-pa-grundskoleniva/anordna-lokalt-tillval-i-grundskolan-specialskolan-sameskolan-och-grundsarskolan>, hämtat 2019-01-10.

9 Internationell jämförelse

Utredningen ska enligt kommittédirektiven göra en komparativ analys av andra jämförbara länders reglering av konfessionella inslag i skolväsendet samt av hur andra länder har tolkat Europakonventionen (EKMR) och praxis från Europadomstolen.

Det här kapitlet innehåller således en internationell utblick där vi redogör för dessa frågor i Norge, Danmark, Finland, Frankrike och Tyskland. Som ett led i arbetet har utredningen skickat förfrågningar om information till jämförelseländernas ambassader i Sverige, samt till de svenska ambassaderna i respektive jämförelseland. Ambassaderna i samtliga jämförelseländer har besvarat utredningens frågor genom att beskriva hur konfessionella inslag i skolväsendet är reglerade eller genom att hänvisa oss till relevant departement i jämförelselandet. Som ett led i informationsinsamlingen har utredningen även besökt Danmarks undervisningsministerium och Institut for menneskerettigheder i Köpenhamn.

Vi inleder med en allmän redogörelse om religion och utbildning i respektive land. Därefter går vi igenom länderna utifrån reglering av villkoren för att få starta skolor med konfessionell inriktning, konfessionella inslag i skolan och frivillighet att delta i dessa. Varje avsnitt avslutas med en jämförelse med svenska förhållanden. Kapitlet avslutas med några övergripande slutsatser.

9.1 Religion och utbildning

Nedan följer en generell genomgång av religion och utbildning i respektive jämförelseland. Avsnittet avslutas med en komparation av hur regelverket förhåller sig till motsvarande reglering i Sverige.

9.1.1 Norge

Norge hade fram till 2012 en statskyrka av den evangelisk-lutherska läran. I dag tillhör ca 70 procent av befolkningen den norske kirken. Det näst största trossamfundet är muslimskt, därefter kommer den katolska kyrkan följd av olika frikyrkor.

Norge har skolplikt, vilket innebär tioårig obligatorisk skolgång för barn i åldersgruppen 6–16 år. Skolplikten innebär en skyldighet för barn som uppehåller sig i Norge för en tid längre än tre månader att gå i skolan. Det är möjligt att fullgöra skolplikten i både offentliga och fristående skolor men de allra flesta eleverna går i offentliga skolor. Efter fullgjord grundskola har eleverna rätt till tre års gymnasieutbildning. *Barneskole* motsvarar låg- och mellanstadium och *ungdomsskole* motsvarar högstadium. Gymnasieskolan, *videregående skole*, kan vara tvåårig eller treårig. Utbildningen kan vara yrkesinriktad eller leda till behörighet för studier på högskola eller universitet. För att bli antagen till högskola eller universitet krävs en gymnasieexamen. Elever som går ett yrkesinriktat program kan dock få behörighet till högskola eller universitet genom påbyggnadskurser.

Kommunerna ansvarar för de offentliga skolorna medan privata aktörer ansvarar för de fristående skolorna. Godkända fristående skolor är berättigade till statligt bidrag för upp till 85 procent av kostnaderna för verksamheten. De har också möjlighet att täcka en viss del av sina kostnader med studieavgifter.

Av eleverna i grundskolan går ungefär 4 procent i fristående skolor och av eleverna i gymnasieskolan går ungefär 8 procent i fristående skolor. Av de 317 godkända fristående skolorna har 116 en kristen eller humanistisk grund.

9.1.2 Danmark

Danmark har en statskyrka som är av den evangelisk-lutherska läran. Till statskyrkan hör ca 76 procent av befolkningen. Islam är det näst största trossamfundet till vilket ungefär 5 procent av befolkningen tillhör och därefter följer den katolska kyrkan.

Danmark har undervisningsplikt, vilket innebär att vårdnadshavare måste se till att deras barn i åldersgruppen 6–16 års ålder får en utbildning, men att denna inte nödvändigtvis måste ske i den offentliga skolan, *folkeskolen*. Utbildningen kan också äga rum i en fristående

grundskola eller i hemmet, så länge undervisningen ger motsvarande kunskaper som den offentliga skolan. Vårdnadshavare måste dock se till att barnen får en undervisning, som motsvarar folkskolan. Vid sex års ålder börjar barn i Danmark tioårig grundskola. De flesta barn går i den offentliga skolan som är kostnadsfri.

Läsåret 2017/18 gick 77 procent av eleverna i offentlig grundskola och 17 procent i fristående grundskolor. Av det totala elevantalet gick 4 procent i s.k. *efterskole* och 2 procent av eleverna gick i andra skolformer. Efterskole är en mellanform mellan grundskola och gymnasieskola där elever kan gå ett extra år före gymnasieskolan. Gymnasieskolan är i regel två- eller treårig. Det finns både studieförberedande program och yrkesprogram.

9.1.3 Finland

I Finland är det största religiösa samfundet den evangelisk-lutherska kyrkan, där ca 70 procent av befolkningen är medlemmar. Det ortodoxa kyrkosamfundet är landets näst största religiösa samfund; och drygt 1 procent av befolkningen hör till det samfundet. Dessa två samfund har en särställning i Finland och är offentligrättsliga samfund.

Barn som är varaktigt bosatta i Finland är läropliktiga. Läroplikten börjar som huvudregel det år då barnet fyller sju år och upphör när den grundläggande utbildningens lärokurs har fullgjorts eller när det har förflutit tio år sedan läroplikten började.¹ Läropliktiga barn ska delta i grundläggande utbildning som anordnas av det offentliga eller annars förvärva kunskaper som motsvarar den grundläggande utbildningens lärokurs. Vårdnadshavaren ska se till att den läropliktiga fullgör läroplikten. Om en läropliktig inte deltar i utbildning, ska den kommun där han eller hon är bosatt övervaka hans eller hennes framsteg.

Den grundläggande utbildningen i Finland, grundskolan, är som huvudregel nioårig. En kommun är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern i kommunen och de allra flesta barn går i kommunalt bedrivna grundskolor. Det finns även enskilt bedrivna skolor. Undervisningen i grundskolan är som huvudregel

¹ 7 kap. 25 § lagen om grundläggande utbildning (21.8.1998/628).

avgiftsfri men avgifter kan under vissa förutsättningar förekomma i enskilt bedrivna skolor.²

Gymnasieutbildningen i Finland anordnas i gymnasier, vuxengymnasier och andra läroanstalter. Undervisnings- och kulturministeriet får, efter ansökan, bevilja tillstånd att anordna gymnasieutbildning till kommuner, samkommuner, registrerade sammanslutningar eller stiftelser. Gymnasieutbildning kan också anordnas vid en statlig läroanstalt. Gymnasieutbildningen är avgiftsfri, men eleven betalar avgifter för att göra de prov som ingår i studentexamen.³

9.1.4 Frankrike

Frankrike är en sekulär stat där principen om separation mellan kyrka och stat (*laïcité*) är en viktig grundsten. Stat och kyrka skiljdes åt 1905 genom lagstiftning och sedan dess erkänner eller finansierar den franska staten inte några religiösa samfund. Denna lagstiftning är dock inte tillämplig i samtliga franska territorier. Över hälften av fransmännen är katoliker. En stor del av befolkningen är icke-troende. Ungefär 5 procent av befolkningen tillhör islam.

Skolgång är obligatoriskt för barn i åldersgruppen 6–16 år, vilket innebär en skyldighet för barn och elever att gå i förskola och skola. Grundskolan är indelad i ett femårigt lägre stadium, *école primaire*, och ett fyraårigt högre stadium, *collège*.

Det finns både offentliga och privata skolor. De flesta elever går i offentliga skolor. Privata skolor får ha konfessionell inriktning och övervägande delen av de privata skolorna har katolsk inriktning. Hemundervisning är tillåtet. Privata skolor har möjlighet att välja läroplan och pedagogisk metod för undervisningen. Fram till att en elev är 16 år krävs dock att undervisningen inbegriper Frankrikes demokratiska värderingar.

9.1.5 Tyskland

Tyskland är en sekulär stat och det finns därmed ingen statskyrka. Enligt landets konstitution ska staten iaktta neutralitet när det gäller religiös och annan åskådning och inte identifiera sig med någon

² 7 kap. 31 § lagen om grundläggande utbildning (21.8.1998/628).

³ 2 kap. 3 § och 5 kap. 34 § gymnasielagen (10.8.2018/714).

religiös eller filosofisk övertygelse. Kristendomen är den största religionen och omfattar ca 57 procent av befolkningen. Drygt 26 procent är protestanter och drygt 28 procent katoliker. Ungefär 5 procent tillhör islam. Omkring 37 procent av befolkningen tillhör inte någon religiös församling.

Tyskland är en förbundsrepublik och de sexton delstaterna ansvarar för utbildningsfrågor vilket innebär att skolsystemets utformning varierar mellan olika delstater. Vår redogörelse är en sammanfattning av huvuddragen i det tyska skolsystemet men det kan alltså se olika ut i olika delar av landet.⁴

Tyska barn har skolplikt och hemundervisning är inte tillåten. Skolplikten inträder när barnet fyller 6 år och varar i 9 eller 10 år beroende på skolform.⁵ I Tyskland finns såväl offentligt bedrivna skolor som fristående skolor. De offentligt bedrivna skolorna kan vara såväl icke-konfessionella som konfessionella och samma gäller för fristående skolor. Offentligt bedrivna skolor är avgiftsfria för eleverna. Fristående skolor, får ta ut en begränsad lagstadgad avgift men finansieras till större delen (60–90 procent) genom offentliga bidrag.

Vid sidan av de offentligt bedrivna skolorna, som alltså får ha konfessionella inslag, finns även fristående skolor med konfessionell inriktning. De flesta fristående skolor med konfessionell inriktning är kristna – katolska eller protestantiska – men det finns även ett fåtal judiska och muslimska skolor. Eftersom konfessionella inslag är relativt vanligt förekommande även i offentligt bedrivna skolor är antalet fristående skolor med konfessionell inriktning relativt begränsat. År 2010 var drygt 5 procent av skolorna fristående skolor med konfessionell inriktning.

9.1.6 Jämförelse med Sverige

Förhållandet mellan utbildning och religion skiljer sig åt mellan de olika jämförelseländerna. Vi kan dock konstatera att religionen i våra jämförelseländer i de flesta fall har en större plats inom skolväsendet än vad den har i Sverige. Flera länder har till skillnad från Sverige fortfarande en statskyrka. Frankrike har visserligen en princip om

⁴ Maussen M., Vermeulen F., Merry M. och Bader V. (red.), *Religious Schools in Europe – Institutional opportunities and contemporary Challenges*, s. 41 f. Routledge 2016.

⁵ <https://www.deutschland.de/en/topic/knowledge/overview-of-the-german-school-system>. Hämtat 2019-09-02.

statens sekularitet som starkt begränsar konfessionella inslag i offentliga skolor, men tillåter samtidigt privata skolor med konfessionell inriktning och även hemundervisning av religiösa skäl.

I det svenska skolsystemet får konfessionella inslag endast förekomma utanför undervisningen i enskilt bedrivna skolor, förskolor och fritidshem. Vår slutsats är därför att det svenska skolväsendet i förhållande till andra länder innehåller en jämförelsevis stark begränsning av möjligheten till konfessionella inslag, vad gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän.

9.2 Villkor för att få starta konfessionella skolor

I samtliga jämförelseländer är det tillåtet att starta skolor med konfessionell inriktning. De krav som ställs för att få starta skolor varierar dock mellan de olika länderna. Nedan följer en redogörelse för respektive jämförelseland. Avsnittet avslutas med en sammanfattande jämförelse med Sverige.

9.2.1 Norge

För att få starta en fristående skola i Norge krävs ett godkännande från den norska motsvarigheten till Utbildningsdepartementet, *Kunnskapsdepartementet*. I bedömningen av om en fristående skola kan bli godkänd ingår bl.a. en avvägning av vilka konsekvenser det kan leda till för det offentliga skolutbudet och överväganden om integration.⁶ Integrationsöverväganden måste dock göras på ett sådant sätt att det inte diskriminerar vissa religioner eller viss livssyn.

En av de tillåtna grunderna för att få starta en fristående verksamhet är livssyn.⁷ Tidigare använde friskolelagen begreppet ”religiösa” skolor men detta ändrades till skolor med viss ”livssyn” 2015. Både religiös och t.ex. sekulär humanistisk grund omfattas därmed i dag av begreppet ”livssyn”. För att en ”livssyn” ska omfattas av bestämmelsen krävs att denna svarar mot kraven enligt artikel 9 EKMR rörande allvar och betydelse. Andra tillåtna inriktningar för fristående skolor är t.ex. pedagogisk inriktning, internationell inriktning eller idrottsinriktning. En fristående skola som har fått godkännande

⁶ 2 kap. 1 § p. 1 a friskoleloven.

⁷ 2 kap. 2 § friskoleloven.

att bedriva verksamhet måste uppfylla samma krav på kvalitet och innehåll som den offentliga skolan. Alla godkända fristående skolor måste även uppfylla krav på att undervisningen ska utveckla respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

9.2.2 Danmark

För att en fristående grundskola ska kunna starta krävs godkännande från den danska motsvarigheten till Utbildningsdepartementet, *Undervisningsministeren*. Till skillnad från offentliga skolor så kan undervisningen i fristående skolor bygga på religion eller annan livsåskådning eller på politiska uppfattningar. För att få starta en fristående skola finns bl.a. krav på att skolorna ska förbereda eleverna på att leva i ett samhälle som det danska med frihet och demokrati (*frihed og folkestyre*). Sedan 2018 granskar *Undervisningsministeren* de personer som står bakom skolinitiativet (*initiativkretsen*). Initiativkretsen måste redovisa att de kommer att följa bestämmelserna om frihet, demokrati och mänskliga rättigheter. Om initiativkretsen överstiger tio personer granskas de tio personer som har de viktigaste uppdragen för genomförandet av skolinitiativet. Under 2018 infördes bestämmelser om skärpt tillsyn av fristående grundskolor. Syftet är bl.a. att tillse att alla fristående grundskolor följer bestämmelserna om frihet och demokrati. Det finns även ett förbud mot anonyma donationer till fristående grundskolor. Skolorna får inte ta emot anonyma donationer över 20 000 danska kronor exklusive mervärdesskatt från en okänd donator.

9.2.3 Finland

Statsrådet, dvs. den finska regeringen, kan under vissa förutsättningar bevilja en registrerad sammanslutning eller stiftelse tillstånd att ordna utbildning. Villkor för att tillstånd ska beviljas är bl.a. att utbildningen ordnas på grund av ett särskilt behov av utbildning och bildning, t.ex. en särskild pedagogisk metod.

För att tillstånd att anordna gymnasieutbildning ska beviljas krävs att utbildningen är behövlig med tanke på det nationella eller regionala utbildningsbehovet och utbildningsutbudet. Ytterligare en förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att sökanden har yrkeskompe-

tens och ekonomiska förutsättningar att på ett ändamålsenligt sätt ordna utbildningen. Syftet med att anordna utbildningen får inte vara att uppnå ekonomisk vinst. Statsrådet har möjlighet att återkalla ett tillstånd om regleringen inte följs.⁸

9.2.4 Frankrike

I Frankrike finns det sedan 1959 en rätt att starta privata skolor med konfessionell inriktning med statlig finansiering. Statlig finansiering får dock inte användas för att täcka lönekostnader för lärare som undervisar i religion. De flesta privata skolorna har statlig finansiering genom ett s.k. statligt kontrakt. Det finns också privata skolor utan kontrakt och statlig finansiering. Många, men inte alla privata skolor har konfessionell inriktning. Utbildningsdepartementet utövar tillsyn över de privata skolorna. Privata skolor måste godkännas av lokala myndigheter. Grunder för att neka godkännande är bl.a. att utbildningen strider mot inhemsk rättsordning, skydd av barn och elever samt bristande yrkeserfarenhet hos skolans ledning.

9.2.5 Tyskland

Rätten att etablera privata skolor är garanterad i den tyska grundlagen. Privata skolor som utgör alternativ till offentliga skolor kräver tillstånd från staten och omfattas av statlig lagstiftning. Privata skolor får godkännas endast om utbildningsmyndigheten finner att den tillgodoser ett särskilt pedagogiskt intresse eller tillgodoser särskilda konfessionella eller ideologiska aspekter.⁹

9.2.6 Jämförelse med Sverige

I samtliga jämförelseländer krävs, i likhet med Sverige, tillstånd från det allmänna för att få starta skolor med konfessionell inriktning. Vilka krav som ställs upp för att få starta skolor varierar dock mellan jämförelseländerna. I Danmark uppställs t.ex. krav på att huvudmän som ska starta fristående skolor följer villkor om demokratiska vär-

⁸ 3 kap. 7 § lagen om grundläggande utbildning (21.8.1998/628) respektive 2 kap. 4 § gymnasielagen (10.8.2018/714).

⁹ Artikel 7, Förbundsrepubliken Tysklands grundlag.

deringar. I Tyskland och i Norge krävs att ett särskilt pedagogiskt, ideologiskt eller konfessionellt intresse tillgodoses med skolan. Liknande begränsningar finns även i Finland.

I Sverige görs inte någon prövning av om fristående skolor tillgodoser ett visst specifikt pedagogiskt, ideologiskt eller konfessionellt intresse, utan den prövning som görs tar mer sikte på vilka konsekvenser en ny skoletablering får för befintlig skolverksamhet på orten. I det svenska systemet görs alltså ingen prövning av om en ny skoletablering tillgodoser något särskilt behov i fråga om t.ex. pedagogisk eller konfessionell inriktning. Vår slutsats är därför att det svenska systemet med fristående skolor, som i och för sig syftar till att tillgodose en mångfald inom skolväsendet, inte i första hand fokuserar på ett varierat skolutbud. I stället syftar det mer till att bevaka dimensioneringen av antalet skolplatser vid godkännandeprovningen och att tillse att huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Detta eftersom regelverket inte innehåller några regler som möjliggör bedömningar av vilka pedagogiska, ideologiska eller konfessionella intressen en sökt verksamhet kan tillgodose.

9.3 Konfessionella inslag och frivillighet

Hur frivilligheten ser ut för elever att delta i konfessionella inslag i skolväsendet varierar mellan jämförelseländerna. Nedan följer en övergripande genomgång.

9.3.1 Norge

Av bestämmelserna för den offentliga skolan framgår att skolan ska visa respekt för eleverna och föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse och säkra rätten till likvärdig utbildning. Grundskolan har undervisning i kristendom, religion, livssyn och etik, och sådan undervisning ska normalt ges till alla elever. Undervisningen får inte vara förkunnande. Elever har efter skriftligt meddelande från föräldrarna rätt att bli befriade från undervisning som de anser vara ett utövande av en annan religion eller följa en annan tro än deras egen eller som de på samma grund upplever stötande eller kränkande. Det är i övrigt inte möjligt att bli befriad från undervisning i ämnen som

ingår i läroplanerna. Elever över 15 år kan själva begära att bli befriade från undervisning.¹⁰ I fristående skolor med konfessionell inriktning finns dock inte på samma sätt en rätt att bli befriade från religiösa aktiviteter och eleverna måste alltså delta i sådana aktiviteter.¹¹

9.3.2 Danmark

Det finns möjlighet för fristående skolor att ha konfessionell inriktning på sin verksamhet. Skolorna får ha undervisning som stämmer med skolornas inriktning och också forma undervisningen i överensstämmelse med övertygelsen. Det finns dock begränsningar i förhållande till kraven på att undervisa om frihet och demokrati enligt vilka skolorna ska förbereda eleverna på att leva i ett samhälle som det danska med frihet och demokrati. Skolan ska även utveckla och stärka elevernas demokratiska utbildning och deras kännedom och respekt för grundläggande fri- och mänskliga rättigheter, som t.ex. jämställdhet mellan könen.

9.3.3 Finland

Den som anordnar grundläggande utbildning eller gymnasieutbildning ska erbjuda religionsundervisning enligt den religion som flertalet av eleverna omfattar. De elever som hör till detta religiösa samfund deltar i undervisningen i sin egen religion. En elev som inte hör till detta religiösa samfund kan, om vårdnadshavaren godkänner det, ändå delta i sådan religionsundervisning. En elev som inte hör till något religiöst samfund och som inte deltar i religionsundervisning ska undervisas i livsåskådningskunskap. Detsamma gäller en elev som tillhör ett religiöst samfund för vilket det inte anordnas religionsundervisning, om vårdnadshavaren begär det.

Utbildningsanordnarna beslutar själva om firande av traditionella högtider, t.ex. jul och självständighetsdagen, och firandets innehåll. Det får förekomma religiösa inslag, t.ex. sjungande av en enstaka psalm, utan att firandet för den skull betraktas som ett evenemang där religion utövas. Det anses viktigt för integreringen av elever som

¹⁰ 2 § 3 a Opplæringslova.

¹¹ 3 § 12 Friskoleloven.

representerar olika språkliga och kulturella grupper att dessa i samband med skolans fester har möjlighet att bekanta sig med den finländska kulturen.¹²

Enligt Finlands grundlag är ingen skyldig att mot sin övertygelse ta del i religionsutövning. En elev kan därför inte åläggas att delta i religionsutövning. Vid religiösa evenemang och förrättningar ska det i mån av möjlighet ordnas alternativ och meningsfull verksamhet. Det väsentliga är att vårdnadshavaren, eller eleven om den är myndig, har en faktisk och genuin möjlighet att välja om eleven ska delta i evenemang och förrättningar som innehåller religiösa inslag.¹³

9.3.4 Frankrike

Av den franska motsvarigheten till skollagen, *code de l'éducation*, framgår med hänvisning till Frankrikes konstitution att den offentliga skolan ska vara helt sekulär. Det kräver att staten förhåller sig neutral till religion och att undervisning, läroplaner etc. ska vara sekulära. Religionsundervisning förekommer inte i offentliga skolor. Sedan 2004 är det också förbjudet att använda religiösa symboler och kläder, såsom slöja eller kors, i skolan. Den offentliga skolan har traditionellt sett varit stängd helt eller delvis på onsdagar bl.a. för att barn och elever under denna dag ska ha möjlighet att få religiös undervisning i privat regi. I privata skolor finns dock möjlighet att ha en konfessionell inriktning på verksamheten.

9.3.5 Tyskland

I de flesta delstater är religionsundervisningen inte sekulär, utan en religiös undervisning som endast omfattar en viss religion. De offentligt bedrivna skolorna ska erbjuda religiös undervisning som överensstämmer med elevens egen religion. Denna undervisning anordnas ofta av det aktuella religiösa samfundet. Det handlar oftast om katolsk eller protestantisk undervisning, men i vissa regioner förekommer också att undervisningen är muslimsk, ortodox, judisk eller

¹² Utbildningsstyrelsen, *Anvisning om anordnande av undervisning i religion och livsåskådningskunskap, av åskådningsfostran samt av religiösa evenemang i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen*, 12.01.2018.

¹³ Utbildningsstyrelsen, *Anvisningar för anordnande av undervisningen i religion och livsåskådningskunskap samt religiösa evenemang i gymnasiet*, uppdaterade 12.5.2016.

buddistisk. Agnostiska eller ateistiska elever som tackar nej till religiös undervisning är i stället skyldiga att delta i neutral etikundervisning. Offentligt bedrivna skolor kan erbjuda elever religiösa ceremonier, t.ex. morgonbön, men deltagandet i sådana ceremonier ska vara frivilligt. Agnostiska eller ateistiska elever kan alltså välja att inte delta i religiösa ceremonier men måste tolerera att sådana inslag förekommer i skolan. Elever kan också begära att få en plats där de kan be under raster. I offentligt bedrivna skolor är det förbjudet att inte undervisa om evolutionsteorin eller att inte lära ut simning på grund av religion.

Konfessionella fristående skolor erbjuder generellt endast utrymme för utövande av en religion och eleverna har inte möjlighet att avstå från den religiösa undervisning som erbjuds.

9.3.6 Jämförelse med Sverige

Till att börja med kan vi konstatera att undervisningen i religionskunskap är konfessionellt präglad och inriktad mot en viss religion i flertalet av jämförelseländerna. Detta är en markant skillnad mot det svenska skolväsendet, som ger en allsidig undervisning i religionskunskap som berör alla religioner. I Sverige finns det inte möjlighet att välja religionsundervisning enbart i den egna religionen på sätt som är möjligt i flera av de undersökta länderna.

Frivilligheten att delta i konfessionella inslag varierar också mellan jämförelseländerna. I de flesta fall finns, precis som i Sverige, en möjlighet för eleverna att avstå från att delta i konfessionella inslag med hänvisning till negativ religionsfrihet. I t.ex. Norge finns dock inte samma möjlighet att avstå från utbildningsmoment av religiösa skäl i fristående skolor med konfessionell inriktning.

Vi kan konstatera att Sverige är särpräglat genom den pluralistiska religionsundervisningen. Sverige är också särpräglat genom att de konfessionella inslag som tillåts i fristående verksamheter endast får ske inom utbildningen, utanför undervisningen. På detta sätt uppfyller Sverige kraven på att barn och elever ska kunna avstå från religionsutövning i skolan.

9.4 Övergripande slutsatser

Vid en genomgång kan vi konstatera att alla länder har olika utbildningsystem med varierande utrymme för konfessionella inslag i skolväsendet. Det är svårt att dra långtgående slutsatser om de olika jämförelseländernas regleringar. Vi kan dock konstatera att samtliga jämförelseländerna tillåter skolor med konfessionell inriktning. Samtliga jämförelseländer har tillträtt EKMR och dess första TP1 artikel 2. Tyskland har dock reserverat sig mot nämnda artikel och därvid uttalat att det inte ska medföra någon skyldighet för staten att finansiera skolor av religiös eller filosofisk natur, eller att assistera vid finansiering av sådana skolor.

Utredningen har även gjort en översiktlig genomgång av de av Europarådets stater som har tillträtt EKMR:s TP1 artikel 2. Vi har då inte hittat något land som har tillträtt protokollet och som samtidigt har ett förbud mot att etablera skolor med konfessionell inriktning.

10 Analys av regeringsformen och internationella åtaganden

I det här kapitlet redovisar vi våra analyser och slutsatser av regelverket i regeringsformen (RF) och internationella åtaganden i förhållande till konfessionella inslag i skolväsendet.

10.1 Uppdraget

I utredningens direktiv konstateras att Europakonventionens (EKMR) praxis utvecklas kontinuerligt. Utredningen ska därför göra en förnyad och fördjupad analys av vad som i dag kan anses följa av RF samt EKMR och andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Analysen ska avse konfessionella inslag i offentligt finansierad skola, förskola och fritidshem, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Analysen ska även omfatta ett barnrättsperspektiv. De konsekvenser som utredningens tilläggsdirektiv föranleder behandlas i avsnitt 15.4.

10.2 Hur vi genomfört uppdraget

I detta avsnitt analyserar och redovisar vi våra slutsatser om vad som följer av RF, EKMR, EU-rätten, barnkonventionen och andra internationella åtaganden när det gäller konfessionella inslag i skolväsendet utifrån ett antal relevanta teman. Varje avsnitt inleds med en rekapitulation av vad som följer av RF, EKMR och andra internationella åtaganden på området. Därefter går vi igenom hur frågan i nuläget är reglerad i svensk rätt. Avslutningsvis redovisar vi vår analys och våra slutsatser om vad det allmänna har för handlingsutrymme när det gäller reglering av konfessionella inslag i skolväsendet.

10.3 Barnrättsperspektivet

RF anger, tillsammans med EKMR och andra internationella åtaganden, de övergripande ramarna för vilka skyldigheter som finns när det gäller att tillvarata barnets rättigheter, anordna utbildning med eller utan konfessionella inslag samt i övrigt tillgodose enskilda barns och elevers rätt till religionsfrihet inom utbildningen. Centralt i barnrättsperspektivet är de rättigheter som barnkonventionen tillerkänner barn. Dessa innebär att barn inte får utsättas för diskriminering (artikel 2) och att barnets bästa ska beaktas (artikel 3). Vidare ska barnet tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina egna åsikter utifrån sin ålder och mognad (artikel 12) samt religionsfrihet (artikel 14). De rättigheter och skyldigheter som barnkonventionen tillskriver vårdnadshavare enligt artiklarna 5 och 14 ska beaktas. Vid uttolkningen av barnrättsperspektivet, i förhållande till barns rätt till utbildning enligt barnkonventionens artiklar 28 och 29 om utbildning, är även konventionsstaternas skyldighet att till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets utveckling enligt artikel 6 relevant.

Frågor om konfessionella inslag i skolväsendet är ett barnrättsområde där föräldraansvaret är framträdande. I EKMR och Europadomstolens avgöranden om skolfrågor problematiseras sällan föräldraansvaret i förhållande till barnets autonomi.¹ Vårdnadshavare har enligt EKMR, barnkonventionens artiklar 5 och 14 samt 6 kap. föräldrabalken en rätt att vägleda sina barn i exempelvis religiösa frågor. Barn har samtidigt rätt att uttrycka sin åsikt, och i takt med barnets stigande ålder och utveckling ska vårdnadshavarna ta en allt större hänsyn till barnets egen vilja, vilket vi har redogjort för i avsnitt 3.1.

Det finns dock utmaningar i denna tolkning av barnrättsperspektivet. Bland dessa märks situationer när barn och vårdnadshavare inte är ense, eller när två vårdnadshavare har olika uppfattningar. En sådan situation kan exempelvis tänkas uppstå när en vårdnadshavare önskar att barnet deltar i ett konfessionellt inslag i utbildning, t.ex. bön, eller använder religiösa symboler i sin klädsel. Som utvecklas i det följande ska enligt FN:s barnrättskommitté barnets negativa religionsfrihet ges ett betydande utrymme.

¹ Se dock Konrad m.fl. mot Tyskland, (ansökan nr 35504/03), Europadomstolen den 11 september 2006, Här ansågs barn i sjuårsåldern för unga för att överblicka konsekvenserna av föräldrars beslut om hemundervisning.

Barns rätt till religionsfrihet står i samklang med barnkonventionen som helhet, i synnerhet konventionens grundprinciper. Utredningen tolkar det som att vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att ge barnet lämplig ledning när barnet utövar sina rättigheter enligt barnkonventionen ska utövas så att barnet inte utsätts för diskriminering (artikel 2), att barnets rätt till överlevnad och utveckling säkerställs (artikel 6) och att vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand (artikel 3). Vidare ska barnet tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina egna åsikter. Dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12).

10.4 Det finns en rätt att ta del av utbildning

Som vi redogör för i kapitel 3–6 finns en rätt till utbildning som anordnas av det offentliga fastslagen i såväl nationell som internationell rätt.

Att barn har en rätt till utbildning fastslås i RF, EKMR och andra internationella åtaganden. På nationell nivå garanteras rätten till utbildning genom 2 kap. 18 § RF, som anger att barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (se avsnitt 3.2.5). Av barnkonventionen artikel 28 följer bl.a. att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och särskilt åtar sig att bl.a. göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla, uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. På europeisk nivå fastslås rätten till utbildning i bl.a. EKMR:s första tilläggsprotokoll (TP1) artikel 2 första meningen och i artikel 14 i EU:s rättighetsstadga (rättighetsstadgan), se ovan avsnitt 4.5 och 5.3. I rättighetsstadgan ges en rätt att kostnadsfritt följa obligatorisk undervisning. TP1 artikel 2 EKMR innebär en rätt att ta del av den utbildning som staten anordnar vid en viss tidpunkt.²

Det ställs däremot inte några krav på staten att anordna utbildning av ett visst slag eller på en viss nivå. Syftet med att införa bestämmelser i EKMR om rätt till utbildning var således inte att kräva att konventionsstaterna etablerade ett specifikt utbildningssystem utan att garantera en rätt till den utbildning som staten anordnade

² Belgiska språkmålet, Interpretation adopted by the Court, p. 3., Tarantino m fl. mot Italien p. 43.

vid en viss tidpunkt.³ Europadomstolen har samtidigt uttalat att rätten till utbildning inte får tolkas restriktivt:

In a democratic society, the right to education which is indispensable to the furtherance of human rights, plays such a fundamental role that a restrictive interpretation of the first sentence of Article 2 of Protocol no. 1 would not be consistent with the aim or purpose of that provision.⁴

I ett demokratiskt samhälle är rätten till utbildning således av grundläggande betydelse och en restriktiv tolkning av artikeln skulle vara i strid med bestämmelsens syfte.⁵ Vilken utbildning som staten anordnar kan dock variera över tid och plats med hänsyn till statens behov och resurser. Staten har också ett stort utrymme att själv avgöra hur utbildningsväsendet ska organiseras för att kraven enligt konventionen ska uppfyllas.⁶ Staten kan även ställa krav på t.ex. lärares behörighet och villkor om att det måste finnas minst ett visst antal elever för att få driva en skola.⁷

Till skillnad från artikel 9 EKMR om religionsfriheten så finns det ingen uttrycklig begränsningsregel i TP1 artikel 2. Det innebär dock inte att TP1 artikel 2 är en absolut rättighet. Europadomstolen har konstaterat att rätten till utbildning kan begränsas inom ramen för den nationella bedömningsmarginalen. Åtgärderna måste vara förutsebara och ha ett legitimt syfte.⁸ Vad som är legitima syften är dock inte uttryckligen angivet. Europadomstolen har uttalat följande:

In order to ensure that the restrictions that are imposed do not curtail the right in question to such an extent as to impair its very essence and deprive it of its effectiveness, the Court must satisfy itself that they are foreseeable for those concerned and pursue a legitimate aim. However, unlike the position with respect to Articles 8 to 11 of the Convention, it is not bound by an exhaustive list of "legitimate aims" under Article 2 of Protocol No. 1 [---]. Furthermore, a limitation will only be compatible with Article 2 of Protocol No. 1 if there is a reasonable rela-

³ Belgiska språkmålet, Interpretation adopted by the Court, p. 3.

⁴ Şahin mot Turkiet (ansökan nr 447743/98), Europadomstolen den 10 november 2005, p. 137.

⁵ Timishev mot Ryssland (ansökan nr 55762/00, 55974/00), Europadomstolen den 13 mars 2006.

⁶ Se t.ex. Lautsi m.fl. mot Italien (ansökan nr 30814/06), Europadomstolen den 18 mars 2011, p. 61.

⁷ Ingrid Jordebo m.fl. mot Sverige (ansökan nr 11533/85), Europakommissionen den 6 mars 1987, p. 1.

⁸ Şahin mot Turkiet, p. 154.

tionship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved.⁹

För att rätten till utbildning ska kunna begränsas krävs således att inskränkningen sker genom förutsebara åtgärder och med ett legitimt ändamål samt att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Rätten till utbildning måste också tillgodoses på ett icke-diskriminerande sätt enligt artikel 14 EKMR.

Genom RF:s bestämmelse om rätt till utbildning och de korresponderande bestämmelserna om skolplikt i skollagen (2010:800) har barn som omfattas av skolplikt rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Som framgått i avsnitt 3.5.2 har också vissa grupper av barn som inte omfattas av skolplikt rätt till skolgång.

10.4.1 Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?

RF:s stadgande om barns rätt till utbildning genomförs genom bestämmelserna om skolplikt i skollagen. Rätten till utbildning åtföljs således av en skyldighet för barn att gå i skolan, om det inte finns giltiga skäl för frånvaro (jfr 7 kap. 2–7 och 15 §§ skollagen). Av 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken (FB) följer att ett omtydligt barns vårdnadshavare har ett ansvar bl.a. för att barnet får tillfredsställande utbildning. Av 6 kap. 11 § FB framkommer att vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska dock, i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Har ett barn två vårdnadshavare ska det som sägs i 6 kap. 11 § FB gälla dem tillsammans (6 kap. 13 § FB). Av 1 kap. 10 § skollagen framgår att barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Barnets inställning ska klarläggas så långt det är möjligt.

Den rätt till grundläggande utbildning som garanteras genom RF, och inom vilken skolplikten fullgörs, innebär en rätt till utbildning vid en skola som anordnas av det allmänna, se avsnitt 3.2.5. Det handlar alltså om rätt till utbildning vid en skola med offentlig huvudman, där utbildningen ska vara icke-konfessionell (jfr 1 kap. 6 § skollagen).

⁹ Catan m.fl. mot Moldavien och Ryssland (ansökan nr 43370/04, 8252/05 och 18454/06), Europadomstolen den 19 oktober 2012, p. 140.

Barn och elever kan dock enligt gällande rätt, genom möjligheten att välja skola, fullgöra sin skolplikt vid en fristående skola med konfessionell inriktning. Ett sådant val förutsätter dels att eleven, och så länge denne går i grundskolan eller en motsvarande skolform även vårdnadshavarna, väljer en sådan skola, dels att det finns tillgång till platser vid sådana skolor och att det finns skolor att välja på.

10.4.2 Det allmänna avgör hur det offentliga skolväsendet ska utformas

Utredningens bedömning: Barn och elever har rätt att ta del av utbildning som det allmänna anordnar. Utöver detta har det allmänna ett stort eget handlingsutrymme att avgöra hur skolväsendet i stort ska vara utformat. Enskilda kan 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.

Även om det finns en rätt att ta del av den utbildning det allmänna erbjuder så kan en enskild inte kräva att en viss utbildning anordnas eller att den utbildning som det allmänna anordnar i offentlig regi ska ha ett visst innehåll. Inte heller det faktum att vårdnadshavare har rätt att få sin religiösa eller filosofiska övertygelse respekterad i samband med barnets utbildning innebär någon begränsning när det gäller det allmännas rätt att avgöra hur det offentliga utbildnings-systemet ska organiseras för att rätten till utbildning ska tillgodoses. Rätten till utbildning måste dock tillgodoses så att barn och elever inte utsätts för diskriminering eller indoktrinering.

10.5 Rätten att utöva religion gäller även i skolväsendet

Religionsfriheten är, som redogörs för i kapitel 3–6, en av de grundläggande fri- och rättigheter som fastslås i RF, EKMR och flera andra internationella åtaganden. Religionsfriheten tillförsäkras således inte enbart genom RF utan också genom ett antal av Sveriges internationella åtaganden, t.ex. EKMR, FN:s internationella konvention om

medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s barnkonvention och FN:s kvinnokonvention. Möjligheten för en skola, en förskola eller ett fritidshem att anordna konfessionella inslag i utbildningen har därför ett nära samband med enskildas rätt att på eget initiativ uttrycka sin religion genom t.ex. bön, klädsel eller symboler. I det följande redovisas våra bedömningar av vad barn och elevers rätt att själva utöva sin religion innebär inom skolväsendet. Det bör framhållas att våra bedömningar i detta avseende är på ett generellt plan och att vi inte i detalj tar ställning till olika former av religionsutövande.

I religionsfriheten enligt RF ligger att var och en och därmed även barn och elever, har rätt att utöva sin religion i skolan, förskolan eller fritidshemmet. Religionsfriheten enligt RF är absolut och kan därmed inte inskränkas, men begreppet ”utöva” ska, när det används i RF tolkas snävt. Som vi också redogjort för kan religionsfriheten – när den utövas i kombination med andra opinionsfriheter såsom yttrandefriheten – under vissa förutsättningar begränsas.

Religionsfriheten enligt EKMR innebär även en rätt att utöva sin religion genom t.ex. religiösa symboler eller uttryck, vilket får anses ha en vidare innebörd än enligt RF. Det kräver att det finns ett nära samband, (*intimate link*) mellan religionen eller trosuppfattningen och de religiösa uttrycken genom vilken den manifesteras. Inte varje handling som är motiverad eller inspirerad av en tro faller in under tillämpningsområdet för artikel 9.¹⁰ Religionsfriheten enligt EKMR kan begränsas om inskränkningarna är föreskrivna i lag och om de är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Europadomstolen fann t.ex. i målet Şahin mot Turkiet att det när det gäller religionens plats i samhället finns det bl.a. en nationell bedömningsmarginal för varje land att med hänsyn till dess tradition avgöra vilket utrymme som ska finnas för religiös utövning, t.ex. när det gäller religiös klädsel i skolan.¹¹

Artikel 14 i barnkonventionen ger barn rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet (se avsnitt 6.4.2). I det ligger en skyldighet för konventionsstaterna att respektera barnets rätt till tanke-, samvets- och religionsfrihet. Konventionsstaterna ska också respektera vård-

¹⁰ Eweida m.fl. mot Storbritannien (ansökan nr 48420/10), Europadomstolen den 15 januari 2013, p. 82; Se dock Şahin mot Turkiet p. 78.

¹¹ Şahin mot Turkiet, p. 109, Lautsi m.fl. mot Italien, p. 67–70.

nadshavarnas rättigheter och skyldigheter att ge barnet ledning när det utövar sin rätt. Inskränkningar i rätten att utöva sin religion eller tro måste vara föreskrivna i lag och nödvändiga för att skydda den allmänna sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter. Barn och elever som tillhör en etnisk, religiös eller språklig minoritet eller ett urfolk får inte heller förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha ett eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk enligt barnkonventionens artikel 30.

FN:s barnrättskommitté har i förhållande till det franska förbudet mot religiösa symboler, bl.a. den muslimska slöjan, i skolväsendet uttalat följande.¹²

The Committee recommends that the guarantees of article 14 of the Convention concerning the right of the child to freedom of thought, conscience and religion, including the right to manifest one's religion in public as well as private, be upheld and that particular attention be paid to avoid discrimination on the grounds of thought, conscience or religion.

FN:s barnrättskommitté hänvisar även till den kritik som FN:s kommitté mot diskriminering av kvinnor samt FN:s människorättskommitté riktat mot det franska förbudet:¹³

Nevertheless, the Committee endorses the concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, that the ban should not lead to a denial of the right to education for any girl and their inclusion into all facets of French society (CEDAW/C/FRA/CO/6, para. 20), as well as those adopted by the Human Rights Committee noting that respect for a public culture of *laïcité* would not seem to require forbidding wearing such common religious symbols (CCPR/C/FRA/CO/4, para. 23).

Barnrättskommitténs ställningstagande innebär att även om det finns ett förbud i nationell rätt mot religiösa symboler så måste detta vägas mot barns rätt till likabehandling. Ett sådant förbud får inte leda till att flickor i praktiken förvägras rätten till utbildning eller inkludering i samhället. Även flickor som bär slöja måste alltså, oberoende av om det finns ett slöjförbud, ha rätt till samma utbildning som andra barn.

¹² CRC/C/FRA/CO/4 2009 p. 45 och 46.

¹³ CRC/C/FRA/CO/4 2009 p. 45 och 46.

10.5.1 Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?

Rätten att utöva sin religion i förhållande till det allmänna tillförsäkras i den nationella rätten genom det ovan nämnda stadgandet i RF och gäller således också för barn och elever i förskolan, skolan och fritidshemmet. Barnet eller eleven kan t.ex. behöva avstå från viss skolmat av religiösa skäl. Genom att undervisningen vid alla förskolor, skolor och fritidshem, och även utbildningen i övrigt vid enheter med offentlig huvudman, ska vara icke-konfessionell, och även allsidig och saklig, är barn och elever tillförsäkrade lika möjligheter att ta del av undervisning och utbildning, oavsett vilken religiös eller filosofisk övertygelse barnet och dess familj tillhör.

10.5.2 Barns och elevers egna religionsutövande kan inte förbjudas inom skolväsendet

Utredningens bedömning: Barn och elever har rätt att själva utöva sin religion i skolan, förskolan och fritidshemmet. Förbud mot egen religionsutövning i skolan, t.ex. genom att inte tillåta bärandet av religiösa symboler under skoltid, kan endast ske under vissa förutsättningar.

Eftersom religionsfriheten enligt RF är absolut kan det allmänna aldrig förbjuda barn eller elever att utöva religion, så länge det är frågan om utövande i den mer snäva definition som avses i grundlagen.

FN:s barnrättskommitté betonar värdet av ett balanserat förhållningssätt till utbildning. Genom ett sådant synsätt ska olika värden förenas genom dialog och respekt för skillnader (se avsnitt 6.4). Ett barn eller en elev har t.ex. rätt att på eget initiativ be en bordsbön i samband med måltider inom skolväsendet. Vårdnadshavarens inställning vad gäller elever som inte önskar delta i ett konfessionellt inslag har enligt FN:s barnrättskommitté således 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.¹⁴ Europadomsto-

¹⁴ CRC/C/GBR/CO/5 2016 p. 35 och 36, CRC/C/GRC/CO/2-3 2012 p. 34 och 35.

len förefaller inte ha uttalat sig i frågan. Däremot bör vårdnadshavarna med stöd av TP1 artikel 2 EKMR, barnkonventionen artiklarna 5 och 14 samt 6 kap. 11 § FB jämte 7 kap. 20 § skollagen kunna bestämma över skolval, om en omyndig elev och vårdnadshavare har olika uppfattningar när det gäller val av grundskola eller motsvarande skolform. Av 29 kap. 12 § skollagen framgår att den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen. Denna rätt gäller bl.a. ansökan till gymnasieskolan.

Av religionsfriheten enligt EKMR:s praxis följer att ett barn eller en elev också i princip har rätt att bära religiösa symboler i skolväsendet, t.ex. kors eller sjal, men bärandet av sådana kan under vissa förutsättningar begränsas, t.ex. när det av säkerhetsskäl uppställs särskilda krav på klädsel. Det måste dock finnas objektiva skäl för begränsningen, och begränsningen måste vara legitim och stå i proportion till syftet med åtgärden.

Som vi tidigare konstaterat finns det ingen skyldighet för det allmänna att anordna konfessionella inslag under skoldagen. Kraven på aktiva åtgärder i 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567) innebär dock skyldigheter för en utbildningsanordnare att bedriva ett förebyggande och främjande arbete för att motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter. Det innefattar att vidta förebyggande och främjande åtgärder med anledning av sådana hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten som utbildningsanordnaren har identifierat.

10.6 Rätten att avstå från religion gäller också i skolväsendet

Religionsfriheten har två sidor – en positiv sida som innebär en rätt att utöva sin religion eller tro under skoldagen, och en negativ sida som innebär en rätt att avstå från religion och därmed också från att delta i konfessionella inslag. I det här avsnittet beskriver vi rätten att avstå från religion inom skolväsendet.

10.6.1 Vad innebär rätten att avstå från religion?

Europadomstolen har i sin rättspraxis framhållit att religionsfriheten också har en negativ sida, vilket innebär en rätt att inte utsättas för religiösa påtryckningar från det allmänna, t.ex. i skolan eller förskolan.¹⁵ I bl.a. målet Lautsi m.fl. mot Italien fann domstolen att varje lands nationella bedömningsmarginal påverkar vilket utrymme som finns för användandet av religiösa symboler från det allmänns sida. I målet tilläts krucifix på klassrumsväggar med hänvisning till traditioner i Italien. Den nationella bedömningsmarginalen innebar i Italiens fall att det var möjligt att utsmycka skollokaler med krucifix med hänvisning till landets tradition utan att det ansågs inskränka den negativa religionsfriheten.¹⁶ Europadomstolen har inte prövat vilka symboler eller traditioner som kan godtas inom det svenska skolväsendet med hänvisning till Sveriges nationella bedömningsmarginal. (Se vidare våra överväganden när det gäller definitioner av konfessionella inslag i avsnitt 11.4.)

I målet Dahlab mot Schweiz gjorde Europadomstolen sin bedömning utifrån avvägningar mellan olika individers möjlighet att utöva sin religion och att inte utsättas för andra individers religionsutövning.¹⁷ Religionsfriheten enligt EKMR tar således hänsyn till andra individers rätt att avstå från religion. Religionsfriheten enligt 2 kap. 2 § RF gäller gentemot det allmänna och det görs inte prövningar i förhållande till andra individer. När utövandet av religionsfrihet även omfattar andra opinionsfriheter, t.ex. yttrandefrihet och mötesfrihet, kan emellertid begränsningar ske under de omständigheter vi redogjort för i avsnitt 3.2.2. Rätten att utöva sin religion innebär också att barnet eller eleven har rätt att under vissa förutsättningar avstå från handlingar som kan vara i strid med dess religion.

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

¹⁵ Se t.ex. Kokkinakis mot Grekland (ansökan nr 14307/88), Europadomstolen den 25 maj 1993.

¹⁶ Lautsi m.fl. mot Italien.

¹⁷ Dahlab mot Schweiz (ansökan nr 42393/98), Europadomstolen den 15 februari 2001.

från konfessionella inslag i skolan utan att vårdnadshavares samtycke ska krävas.¹⁸

10.6.2 Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?

Rätten att avstå från religion tillgodoses i nationell rätt genom att utbildningen, dvs. såväl undervisning som övriga inslag i verksamheten, i skolor och förskolor med offentlig huvudman, ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen). Även i fristående förskolor, skolor och fritidshem ska undervisningen vara icke-konfessionell och deltagande i eventuella konfessionella inslag i utbildningen ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen). En grundprincip är alltså att inget barn och ingen elev mot sin vilja kan tvingas att delta i konfessionella inslag i skolväsendet. Någon reglering av hur frivilligheten ska garanteras finns dock inte. Enligt skollagens förarbeten måste frågan om hur frivilligheten närmare ska lösas hos varje huvudman hanteras lokalt på ett praktiskt fungerande sätt utifrån de behov och förutsättningar som gäller i den aktuella verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 226). Genom utredningens enkäter och vid skolbesök har framkommit att sätten att tillgodose frivilligheten varierar mellan olika skolor.

Det bör noteras att den negativa religionsfriheten inte kan tas till intäkt för att elever har rätt att avstå från undervisning i t.ex. religionskunskap som ges i enlighet med skollagens krav på överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna samt vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § skollagen).

10.6.3 Konfessionella inslag måste alltid vara frivilliga

Utredningens bedömning: Religionsfrihet innebär även att barn och elever har rätt att avstå från religion. Det måste därmed finnas en rätt för barn och elever att avstå från konfessionella inslag i förskolan, skolan och fritidshemmet. Det är dock upp till staten att avgöra hur rätten för barn och elever att avstå från konfessionella inslag ska säkerställas.

¹⁸ 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.

En förutsättning för konfessionella inslag i förskolan, skolan och fritidshemmet är att dessa är frivilliga för barn och elever. Det gäller såväl skolformer som är frivilliga som skolformer för vilka skolplikt gäller.

Förskolan, skolan eller fritidshemmet kan inte kräva att barn eller elever deltar i t.ex. bön.¹⁹ Exakt hur barn och elevers frivillighet ska säkerställas framgår inte av Sveriges internationella åtaganden. Inte heller av svensk lagstiftning framkommer hur denna frivillighet ska tillförsäkras. Ur ett barnrättsperspektiv är det viktigt att framhålla att alla åtgärder inom skolväsendet ska bejaka varje barns rätt att leva och utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och behov.

10.7 Det finns en rätt att etablera skolor

Av EKMR:s förarbeten till TP1 artikel 2 och praxis från Europadomstolen framkommer att det finns en rätt att etablera och driva privata skolor. Också enligt barnkonventionen artikel 29.2 och FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter artikel 13.4 finns en rätt att inrätta undervisningsanstalter. Fysiska och juridiska personer ges där en rätt att starta skolor så länge som statens minimistandarder är uppfyllda. Nedan följer våra slutsatser när det gäller möjligheten för enskilda huvudmän med konfessionell grund att starta och driva fristående förskolor, skolor och fritidshem framför allt ur ett europarättsligt perspektiv. Avsnittet handlar alltså om möjligheten att få *prövas* för godkännande som huvudman och, om kraven uppfylls, att få tillstånd att driva verksamhet enligt skolväsendet. Frågan om vilka krav som kan ställas på verksamhetens innehåll i förhållande till konfessionella inslag behandlas i avsnitt 10.8.

Inledningsvis bör dock noteras att det svenska skolväsendet inte inrymmer någon ovillkorlig rätt för enskilda, dvs. vare sig enskilda fysiska eller juridiska personer, att starta och driva fristående förskolor, skolor eller fritidshem. Systemet är i stället uppbyggt på det sättet att alla enskilda fysiska och juridiska personer har möjlighet att ansöka om att bli godkända som huvudman för viss verksamhet (jfr 2 kap. 5 § skollagen) och de ska därefter, om de uppfyller de krav som uppställs, ges sådant godkännande.

¹⁹ Buscarini m.fl. mot San Marino (ansökan nr 24645/94), Europadomstolen den 18 februari 1999.

10.7.1 Vad innebär rätten att etablera skolor?

EU-rätten innebär en rätt till fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Artikel 14(3) i rättighetsstadgan innehåller en uttrycklig rätt att starta skolor under förutsättning att de demokratiska principer och nationella lagar som reglerar vårdnadshavares rätt att tillförsäkra sina barn en undervisning i överensstämmelse med vårdnadshavarnas religiösa övertygelse respekteras, se avsnitt 4.5.1.

Likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering innebär bl.a. att det finns en rätt för medborgare och företag från andra EU-länder att inte bli sämre behandlade än landets egna medborgare. Det innebär att en fysisk eller juridisk person från ett annat EU-land som vill etablera sin verksamhet i Sverige har rätt att göra det på samma villkor som svenska fysiska eller juridiska personer. En medborgare i ett annat EU-land eller ett företag med säte i ett annat EU-land har alltså samma rättigheter och möjligheter som motsvarande svensk aktör.

I målet *Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark* uttalade Europadomstolen att det av förarbetena till EKMR framgår att det finns en frihet att etablera privata skolor.²⁰ Uttalandet upprepades i målet *Ingrid Jordebo m.fl. mot Sverige* där Europakommissionen uttalade att även om det finns en rätt att inrätta privata skolor, så kan staten ställa vissa krav på t.ex. lärarnas behörighet och minsta antalet elever.²¹

Uttalandet om rätten att etablera skolor är generellt för alla enskilda aktörer som vill starta fristående skolor. Ett förbud för huvudmän med konfessionell grund att starta förskolor, skolor eller fritidshem riskerar därför att stå i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 14 EKMR i kombination med TP1 artikel 2. För att en åtskillnad i behandling mellan olika slags fristående verksamheter inte ska utgöra diskriminering krävs att det finns ett legitimt syfte med åtskillnaden och att de åtgärder som vidtas är proportionerliga i förhållande till det syfte som avses uppnås med åtgärderna. Det krävs alltså att staten har tungt vägande skäl för ett förbud mot etablering av förskolor, skolor eller fritidshem där huvudmannen har en konfessionell grund om staten samtidigt tillåter andra huvudmän att starta sådana fristående verksamheter. Det finns således en risk för

²⁰ *Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark*, p. 50.

²¹ *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige*, p. 1.

att ett förbud för huvudmän med konfessionell grund att vara huvudmän för förskolor, skolor och fritidshem, samtidigt som andra enskilda tillåts bli huvudmän för sådan verksamhet, skulle utgöra diskriminering enligt artikel 14 EKMR i kombination med TP1 artikel 2.²²

De nationella minoriteterna har dessutom en rätt att inrätta undervisningsanstalter enligt Europarådets ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna.

10.7.2 Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?

Som vi berört inledningsvis finns det i nationell rätt inga bestämmelser som garanterar enskilda en ovillkorlig rätt att starta förskolor, skolor eller fritidshem. Reglering kring möjligheten för enskilda att bli huvudmän för sådana fristående verksamheter finns i 2 kap. skollagen. Enligt dessa bestämmelser har enskilda fysiska och juridiska personer möjlighet att ansöka om att bli godkända som huvudmän för en fristående förskola, skola eller fritidshem. Ett sådant godkännande ska lämnas om den sökande uppfyller de krav som uppställs i lagstiftningen. Vidare fastslås i 1 kap. 7 § skollagen att konfessionella inslag får förekomma i utbildningen vid sådana fristående verksamheter med enskild huvudman.

Det finns inget hinder för enskilda fysiska eller juridiska personer från ett annat EU-land som vill etablera enskilda förskolor, skolor eller fritidshem i Sverige att ansöka om att bli godkänd som huvudman för sådan verksamhet på samma villkor som svenska enskilda fysiska eller juridiska personer. Vidare uppställs samma krav på den sökande oavsett om denne har konfessionell grund eller inte, och oberoende av om den sökande har för avsikt att driva en verksamhet med konfessionell inriktning.

Alla enskilda fysiska eller juridiska personer som blir godkända som huvudmän för verksamhet enligt skollagen har rätt till kommunala bidrag (se t.ex. 10 kap. 37 § skollagen), för att finansiera sin verksamhet, oberoende av vilken inriktning verksamheten har.

²² Jfr Lerwall, L. *Förbud mot konfessionella skolor?*, SvJT 2018 s. 535.

10.7.3 Det skulle vara problematiskt att förbjuda att vissa enskilda prövas som huvudmän för fristående förskolor, skolor eller fritidshem

Utredningens bedömning: Det riskerar att utgöra diskriminering enligt EKMR om enskilda fysiska eller juridiska personer med konfessionell grund nekats att prövas för godkännande som huvudman för fristående förskolor, skolor eller fritidshem.

Det finns en fri rörlighet och en fri etableringsrätt som gör att utländska fysiska eller juridiska personer från andra EU-länder har rätt att ansöka om godkännande som huvudman för förskola, skola eller fritidshem på samma villkor som svenska sådana. Samma regler ska gälla 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.

Det är som framgått ovan inte möjligt att förbjuda etablering av fristående skolor, förskolor och fritidshem under förutsättning att huvudmannen uppfyller villkoren för att godkännas som huvudman för sådan verksamhet. Inget hindrar dock att staten uppställer krav som huvudmannen måste uppfylla för att bli godkänd. Om staten ställer olika krav för godkännande beroende på vem huvudmannen kan det enligt vår bedömning riskera att utgöra otillåten diskriminering enligt TP1 artikel 2 i kombination med artikel 14 EKMR.

Av artikel 14(3) i EU:s rättighetsstadga framgår en uttrycklig rätt att inrätta s.k. undervisningsanstalter. Där anges att friheten att inrätta undervisningsanstalter som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse ska respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. Det innebär att grundläggande principer inom EU om t.ex. den fria rörligheten måste följas även på detta område. Den rätt att inrätta skolor som etableras i artikel 14(3) gäller för migrerande unionsmedborgare och EU-företag och är enligt förklaringen till stadgan en aspekt av friheten att inrätta och driva verksamhet. För att rättigheten ska kunna begränsas krävs därmed att åtgärden är icke-diskriminerande och motiverad av ett trängande allmänintresse.²³ Det innebär alltså att det måste finnas starka skäl för att det ska vara

²³ Bernitz H., *Rätten att inrätta undervisningsanstalter och föräldrarätten*, SvJT 2016 s. 583 ff.

möjligt att begränsa denna rättighet. Om det allmänna skulle välja att inte finansiera skolor med konfessionell inriktning, samtidigt som andra fristående skolor finansieras, kan det riskera att utgöra otillåten diskriminering enligt artikel 14 EKMR tillsammans med TP1 artikel 2. Om skolor behandlas olika i samband med finansiering måste det finnas ett förutsebart och legitimt ändamål för att de behandlas olika. Behandlingen måste också vara proportionerligt i förhållande till syftet med åtgärden.

Det är mot ovanstående bakgrund utredningens bedömning att ett förbud, som specifikt riktar sig mot att potentiella huvudmän med en konfessionell koppling prövas för godkännande som huvudmän för verksamhet enligt skollagen, är problematiskt ur ett lika-behandlingsperspektiv enligt såväl EKMR som EU:s regelverk.

10.8 Rätt till respekt för religiös övertygelse

Som beskrivits i kapitel 4 så har vårdnadshavare rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning i enlighet med sin religiösa eller filosofiska övertygelse enligt TP1 artikel 2 EKMR. Nedan följer utredningens slutsatser av vad som kan anses följa av internationella åtaganden när det gäller utrymmet för religiös eller filosofisk övertygelse i skolväsendet.

10.8.1 Vad innebär vårdnadshavares rätt att få sin religiösa eller filosofiska övertygelse respekterad?

Som tidigare nämnts har Europadomstolen funnit att det i första hand åligger vårdnadshavare att se till att deras barn får en utbildning. Europadomstolen har konstaterat att övertygelse (*convictions*) är besläktat med tro (*beliefs*) snarare än med åsikter (*opinions*) och idéer (*ideas*).²⁴ När det gällde begreppet filosofisk övertygelse menade domstolen att med detta kunde varje övertygelse förstås som är förtjänt av respekt i ett demokratiskt samhälle och som inte är oförenlig med mänsklig värdighet. Begreppet kan därtill innebära en rad olika övertygelser, t.ex. ateism eller humanism. När vårdnadshavarna fullgör skyldigheten att ge sina barn en utbildning så har de en rätt att kräva att staten respekterar deras religiösa eller filosofiska över-

²⁴ Campbell och Cosans mot Storbritannien.

tygelse. EKMR TP1 artikel 2 syftar enligt Europadomstolen till att se till att det finns ett pluralistiskt utbildningsväsende och att staten, när den tillhandahåller utbildning, inte har ett indoktrinerande syfte. Europadomstolen har uttalat följande.

The State is forbidden to pursue an aim of indoctrination that might be considered as not respecting parents' religious and philosophical convictions. That is the limit that must not be exceeded.²⁵

Staten får alltså inte försöka bedriva indoktrinering av barnen eller eleverna, dvs. försöka att ensidigt påverka dem till vissa uppfattningar, vilket kan ses som att staten inte respekterar vårdnadshavares religiösa eller filosofiska övertygelse. Det finns därför en skyldighet för staten att utföra undervisningen på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Det finns dock inte någon rätt för vårdnadshavarna att ställa krav på undervisningen utifrån sin religiösa eller filosofiska uppfattning, så länge undervisningen sker på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Vårdnadshavare har alltså inte rätt att vägra sina barn rätt till utbildning med hänsyn till religiös övertygelse om kraven ovan uppfylls.

Europadomstolen har vidare konstaterat att TP1 artikel 2 inte hindrar att undervisningen ändå omfattar religiösa eller filosofiska frågor. Europadomstolen har uttalat att det skulle bli mycket svårt att ha undervisning om den inte fick behandla religiösa eller filosofiska frågor, eftersom många ämnen till en större eller mindre grad innehåller dessa element; de utgör en naturlig del av undervisningen.²⁶ I målet Lautsi m.fl. mot Italien fann Europadomstolen vidare att även sekularism är att anse som en övertygelse i EKMR:s mening.²⁷ I målet Folgerö mot Norge diskuterade Europadomstolen om Norges undervisning i kristendom var förenlig med kravet på objektiv, kritisk och pluralistisk undervisning. Domstolen fann att det faktum att kristendom omfattade en större del av religionsundervisningen inte i sig utgjorde ett avsteg från principen om objektivitet och pluralism. Den större tonvikten på kristendom innebar inte att undervisningen utgjorde indoktrinering. Att planera undervisningen faller enligt domstolen inom varje stats nationella bedömningsmarginal.²⁸

²⁵ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 53. Se även Schiratzki J., *Föräldrans ansvar i välfärdsrätten*, Norstedts juridik 2013 s. 74 f.

²⁶ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 53.

²⁷ Lautsi m.fl. mot Italien, p. 58.

²⁸ Folgerö mot Norge (ansökan nr 15472/02), Europadomstolen den 29 juni 2007, B, Assessment by the Court, 1 (g).

FN:s barnrättskommitté har kritiserat en medlemsstat för att ha krävt att vårdnadshavare uppgav familjens religiösa övertygelse för att barnet skulle medges befrielse från undervisning med konfessionella inslag. Enligt FN:s barnrättskommitté var förfarandet inte i linje med rätten till personlig integritet. I stället rekommenderar FN:s barnrättskommitté att staten upprättar en generell policy för befrielse från undervisning med en viss religiös inriktning.²⁹

I målet *Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark* resonerade Europadomstolen kring vilka alternativ som fanns för vårdnadshavarna.

Besides, the Danish State preserves an important expedient for parents who, in the name of their creed or opinions, wish to dissociate their children from integrated sex education; it allows parents either to entrust their children to private schools, which are bound by less strict obligations and moreover heavily subsidised by the State [...] or to educate them or have them educated at home, subject to suffering the undeniable sacrifices and inconveniences caused by recourse to one of those alternative solutions.³⁰

Förutom att den aktuella undervisningen ansågs vara bedriven på ett objektivet, kritiskt och pluralistiskt sätt så fanns det alltså andra alternativ för vårdnadshavarna, t.ex. att undervisa sina barn i hemmet eller i privatskolor med mindre strikta skyldigheter när det gällde undervisningen i fråga. Även i exempelvis målet *Jimenez Alonso och Jimenez Merino mot Spanien* konstaterade Europadomstolen att vårdnadshavarna hade ett annat alternativ, vilket var möjligheten att välja privata skolor som bättre passade deras tro. I det fallet hade vårdnadshavarna valt en statlig skola, och Europadomstolen ansåg att det inte fanns någon rätt för vårdnadshavarna att kräva en åtskillnad i behandling för deras barn i enlighet med vårdnadshavarnas religiösa övertygelse.³¹

²⁹ CRC/C/15/Add. 23 1994. CRC/C/15/Add. 23 1994 p. 9 och 23.

³⁰ *Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark*, p. 54.

³¹ *Jiménez Alonso och Jiménez Merino mot Spanien* (ansökan nr 51188/99), Europadomstolen den 25 maj 2000, p. 1.

10.8.2 Hur tillgodoses rätten i skolväsendet?

De krav som ställs i EKMR på att undervisningen ska vara objektiv, kritisk och pluralistisk kommer till uttryck i skollagen genom stadgandet att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § skollagen).

När det gäller möjligheterna för barn och elever att avstå från obligatoriska inslag i undervisningen av religiösa skäl är möjligheterna starkt begränsade i svensk rätt, i vart fall när det gäller elever som omfattas av skolplikt. Enligt regleringen i skollagen krävs t.ex. synnerliga skäl för att en skolpliktig elev ska få befrias från obligatoriska inslag i undervisningen, och sådan befrielse får vidare bara avse enstaka tillfällen under ett läsår (7 kap. 19 § skollagen). Det betyder alltså att mer omfattande och återkommande befrielse från obligatoriska inslag på grund av religiös övertygelse inte torde kunna komma i fråga. Kammarrätten i Sundsvall har dock i ett mål funnit att en elev av religiösa skäl haft synnerliga skäl att medges befrielse från momentet dans i ämnet idrott och hälsa (mål nr 1494-13, se avsnitt 3.8.3).

Det finns inte heller någon generell rätt att av religiösa skäl fullgöra skolplikten genom t.ex. undervisning i hemmet, 24 kap. 23 § skollagen. Enligt svensk lagstiftning är alltså möjligheterna att genomföra den skolpliktiga skolgången på annat sätt än i en offentligt eller enskilt bedriven förskoleklass eller grundskola eller motsvarande skolform begränsade, till skillnad från vad som var fallet i t.ex. Danmark vid tiden för domen i målet Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen. Ett sätt för vårdnadshavare att säkerställa att deras barn går i en skola där deras religiösa övertygelse respekteras är att placera barnet i en fristående skola med konfessionell inriktning, under förutsättning att en sådan skola finns att tillgå. Om ett sådant skolalternativ inte finns återstår möjligheten att placera barnet i en icke-konfessionell skola.

Som vi har sett i rättsfallet HFD 2013 ref. 49 (se avsnitt 3.8.2), finns redan i dag en förhållandevis långtgående skyldighet för skolor att ta hänsyn till barns särskilda förutsättningar, t.ex. när det gäller religion. Hur detta ska ske är dock inte uttryckligen reglerat, utan får hanteras allt eftersom frågorna uppkommer.

10.8.3 Vårdnadshavare kan inte vägra sina barn utbildning så länge den är objektiv, kritisk och pluralistisk

Utredningens bedömning: Vårdnadshavare kan inte 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 objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt.

Rättigheten för vårdnadshavare att få sin religiösa övertygelse respekterad är enligt Europadomstolen ett sätt att säkerställa pluralism inom skolväsendet. Domstolen anser att pluralism är väsentligt för att upprätthålla det demokratiska samhället så som avses i EKMR. Staten måste därför se till att undervisningen bedrivs på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Det är alltså förbjudet att inom undervisningen bedriva indoktrinering. Förbudet mot indoktrinering avser bl.a. att säkerställa att föräldrars religiösa och filosofiska övertygelse respekteras.³² Europadomstolen har även vid upprepade tillfällen konstaterat att skyldigheten att respektera religiös eller filosofisk övertygelse innebär mer än att erkänna eller ta sådan övertygelse i beaktande. Förutom ett negativt åtagande innebär det också vissa positiva förpliktelser för staten att se till att de rättigheter som konventionen fastslår faktiskt tillgodoses.³³

Nevertheless, the requirements of the notion of “respect”, which appears also in Article 8 of the Convention, vary considerably from case to case, given the diversity of the practices followed and the situations obtaining in the Contracting States. As a result, the Contracting States enjoy a wide margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention with due regard to the needs and resources of the community and of individuals. In the context of Article 2 of Protocol No. 1 that concept implies in particular that this provision cannot be interpreted to mean that parents can require the State to provide a particular form of teaching.³⁴

³² Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 91; Folgerö m.fl. mot Norge, p. 84; Lautsi m.fl. mot Italien, p. 62.

³³ Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 92; Lautsi m.fl. mot Italien, p. 61; Campbell och Cosans mot Storbritannien, p. 37.

³⁴ Lautsi m.fl. mot Italien, p. 61.

Staten har således enligt Europadomstolen en vid nationell bedömningsmarginal för att avgöra vilka åtgärder som ska genomföras för att se till att rätten till respekt för religiös eller filosofisk övertygelse iaktas. Staten kan i sin bedömning av hur konventionens krav ska uppfyllas ta i beaktande behov och resurser hos samhället och för enskilda.³⁵ Vårdnadshavare kan inte heller, som tidigare nämnts, kräva att viss undervisning anordnas.³⁶

Vid tolkningen av innebörden av respekt för vårdnadshavares religiösa eller filosofiska övertygelse hänvisar Europadomstolen till artikel 8 som innehåller samma formulering avseende respekt för privat- och familjeliv.³⁷ Den positiva förpliktelse som finns för staten när det gäller artikel 8 innebär att staten måste se till att det finns bestämmelser som skyddar mot inskränkningar av rättigheten. Staten måste också se till att det finns reglering så att andra individer inte inskränker den enskildes rättighet. Det kan t.ex. handla om att staten ser till att det finns lagstiftning eller på annat sätt ser till att det finns skydd mot överträdelser av rättigheten.³⁸ Även en underlåtenhet från statens sida kan innebära en kränkning av EKMR. Subsidiaritetsprincipen innebär dock att Europadomstolen inte ska sätta sig i den nationella domstolens ställe eller betygssätta den svenska lagstiftningen.³⁹ Rättigheten kan alltså inte vara teoretisk eller illusorisk. Det finns därför en positiv skyldighet för staten att anordna skolväsendet på ett sätt som gör att rättigheten faktiskt respekteras. Staten har dock en rätt att avgöra *hur* rätten att få respekt för religiös eller filosofisk övertygelse ska tillgodoses inom skolväsendet.

³⁵ Osmanoglu och Kocabaş mot Schweiz, p. 92; Lautsi m.fl. mot Italien, p. 61.

³⁶ Lautsi m.fl. mot Italien, p. 61; Belgiska språkålet, B. Interpretation adopted by the Court, p. 3.

³⁷ Lautsi m.fl. mot Italien, p. 61.

³⁸ Danelius H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, (5 uppl), Norstedts juridik, 2015, s. 365; Enkvist V., Skyddet för privatlivet och statens positiva förpliktelser, ERT tidskrift, häfte 3, 2014, s. 629 ff.

³⁹ E.S. mot Sverige (ansökan nr 5786/08), Europadomstolen (första kammaren) den 21 juni 2012 p. 117. Se vidare Fura E. och Lundgren L., *Om integritetsskyddet i svensk lagstiftning – några reflektioner kring målet E.S. mot Sverige*, ERT 2013 s. 172 ff. Frågan avgjordes slutligt i Europadomstolens stora kammare, Söderman mot Sverige, (ansökan nr 5786/08), Europadomstolen den 12 november 2013.

10.9 Nuvarande lagstiftning överensstämmer med internationella åtaganden om respekt för religiös övertygelse

Utredningens bedömning: Sverige uppfyller i dag de internationella åtaganden som bl.a. innebär att föräldrarnas religiösa eller filosofiska övertygelse ska respekteras inom skolväsendet.

Sverige hade tidigare en reservation mot EKMR TP1 artikel 2. Denna reservation innebar, som tidigare nämnts (avsnitt 4.5.1), att föräldrar inte kunde medges befrielse för sina barn från den allmänna undervisningen med hänvisning till filosofisk övertygelse. Den innebar också att befrielse från kristendomsundervisning endast kunde ges för elever med annan trosbekännelse än svenska kyrkans.⁴⁰

Sverige beslutade att återkalla reservationen i samband med att EKMR införlivades som lag 1995. I propositionen inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (prop. 1993/94:117) framgår bl.a. följande. Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) föreslog i sitt betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40) att den svenska reservationen skulle återkallas med hänvisning till bl.a. att undervisningen skulle ske på ett objektivt sätt samt att det fanns möjlighet att genomföra skolplikten genom fristående skolor eller hemundervisning.⁴¹ I remissvar över betänkandet anförde bland annat Statens skolverk att det finns frågor där skolan inte ska förhålla sig objektiv och neutral, t.ex. arbetet med grundläggande demokratiska värderingar. Ärkebiskopen, Sveriges kristna råd och Sveriges frikyrkoråd hänvisade i sitt remissvar till barnkonventionens artiklar 28–30 och framförde bl.a. följande.

⁴⁰ Reservationen löd: Alltså hava vi detta tilläggsprotokoll med alla dess artiklar, punkter och klausuler velat ratificera, gilla och antaga, dock – med hänsyn till bestämmelserna i förnyade stadgan den 17 mars 1933 för rikets allmänna läroverk och motsvarande föreskrifter för andra undervisningsanstalter med förbehåll mot protokollets artikel 2 av innebörd, att Sverige icke kan medgiva föräldrar rätt att under hänvisning till sin filosofiska övertygelse för sina barn erhålla befrielse från skyldigheten att delta i delar av de allmänna skolornas undervisning, samt att befrielse från skyldigheten att delta i samma skolors kristendomsundervisning endast kan medgivas för barn med annan trosbekännelse än svenska kyrkans, för vilka tillfredsställande religionsundervisning är anordnad.

⁴¹ Prop. 1993/94:117 s. 42 f.

[D]en obligatoriska skolans uppgift, vare sig den utförs inom en kommunal ram eller i en fristående skola, bör vara att ge en god grund för den egna livsåskådningen och utveckla respekt för att olika religioner och livsåskådningar finns sida vid sida och har rätt till ömsesidig respekt. Vi ser det som angeläget att denna för demokratin och religionsfriheten viktiga tradition kan bevaras som alternativ till särlösningar som riskerar att öka segregeringen och reducera förutsättningarna för tvärkulturell och tvärreligiös förståelse i det svenska samhället.⁴²

Regeringen konstaterade i nämnda proposition att respekt för olika religioner och livsåskådningar hör till samhällets grundläggande demokratiska värderingar. Regeringen ansåg att det fanns två synsätt som stod emot varandra. Det ena synsättet var bestämmelserna i TP1 artikel 2 som utgår från föräldrarnas ansvar. Det andra synsättet var barnkonventionens betonande av rätten för barn till utbildning som utvecklar respekt för de demokratiska värderingarna. Regeringen ansåg dock att de båda synsätten inte behövde stå emot varandra och hänvisade till målet B.N och S.N. mot Sverige⁴³ där dåvarande Europakommissionen bl.a. fann att vårdnadshavare inte kan vägra sina barn rätt till utbildning med hänvisning till TP1 artikel 2. Regeringen ansåg att barnets rätt till utbildning måste få en avgörande betydelse och att vårdnadshavares rättigheter måste ses i det ljuset. Regeringen ansåg därför att det fanns skäl för att tro att ett återkallande av reservationen inte skulle medföra att det skulle ges utrymme för sådana särlösningar som Ärkebiskopen m.fl. remissinstanser hade framfört.

Efter de ändringar som skett i skollagstiftningen finns det i dag inte möjlighet att fullgöra skolplikten genom hemundervisning i samma utsträckning som det fanns när Sverige tog bort reservationen 1995. I samband med införandet av den nu gällande skollagen 2010 begränsades möjligheten att ge befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen av religiösa skäl. Samtidigt begränsades även möjligheten att fullgöra skolplikten på annat sätt än inom skolväsendet. I förarbetena angavs följande.

Av gällande skolförfattningar framgår tydligt att undervisningen i skolan ska vara allsidig och saklig och därigenom utformas så att alla elever kan delta, oberoende av vilken religiös eller filosofisk uppfattning som elevens eller elevens vårdnadshavare har. Mot denna bakgrund är det regeringens uppfattning att det i dag inte finns något behov av en be-

⁴² Prop. 1993/94:117 s. 43. Sammanställning av remissvar över betänkandet SOU 1993:40.

⁴³ B.N. och S.N. mot Sverige (ansökan 17678/91), Europakommissionen den 30 juni 1993.

stämmelse i skollagen som ger utrymme för hemundervisning på grund av religiös eller filosofisk uppfattning hos familjen.⁴⁴

Skollagen har också ändrats så att det får förekomma konfessionella inslag i utbildningen vid fristående skolor, men inte i undervisningen.

Grunden i skollagstiftningen är dock fortfarande att undervisningen och utbildningen ska utformas på ett sådant objektiva, allsidigt och sakligt sätt att alla elever kan delta oberoende av elevens eller elevens vårdnadshavares religiösa övertygelse.⁴⁵ Det finns också möjlighet att välja skolor med konfessionell inriktning. Mot denna bakgrund finner utredningen sammantaget att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden.

⁴⁴ Prop. 2009/10:165 s. 523.

⁴⁵ HFD 2013 ref. 49.

Del C

Förslag och överväganden

11 Förslag på definitioner

Vi ska enligt våra direktiv föreslå *dels* ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, *dels* en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning. Detta kapitel innehåller våra förslag på förtydligande och nya definitioner, samt anslutande förslag som har bäring på definitionerna.

11.1 Uppdraget

I våra direktiv anges följande:

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 och vad som är utbildning respektive undervisning. Det är 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 huvudmännen. Begreppen ”icke-konfessionell” och ”konfessionell inriktning” är heller inte definierade i skollagen. Vidare kan gränsdragningen mellan undervisning och utbildning ibland vara svårt att göra, särskilt när det gäller förskolan, där undervisningsbegreppet omfattar ett brett pedagogiskt perspektiv där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Det kan därför vara svårt för den ansvariga tillsynsmyndigheten, Statens skolinspektion respektive kommunerna, att i tillsynen kontrollera att skollagens regler följs. Dessa omständigheter får inte innebära att barns och elevers rätt till en utbildning som lever upp till författningarnas krav riskerar att åsidosättas.

11.2 Utgångspunkter för uppdraget

Innan vi kommer in på våra förslag finns det anledning att uppmärksamma hur utredningen resonerat när det gäller frågor om religion och konfession, vilket får betydelse för de av våra definitioner som rör konfession. Dessa återfinns i avsnitt 11.4.

Vi noterar inledningsvis att det i svensk rätt inte finns någon definition av vad som avses med religion.¹ Viss ledning kan hämtas från 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund som med trossamfund avser en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Mot denna bakgrund uppfattar vi religion som ett mångdimensionellt fenomen som kan omfatta en rad olika perspektiv. Dessa perspektiv kan överlappa varandra och har olika tyngd för olika personer. De kan även relateras till utformningen av det svenska skolväsendet. Det svenska skolväsendet har en långvarig skolplikt och en samlad skoldag, där t.ex. skolmåltider och raster ingår i utbildningen. Det innebär att skolväsendet måste hantera frågor som t.ex. bordsbön och religiöst motiverad kost på ett sätt som inte är aktuellt i länder där elever inte äter lunch i skolan. En annan aspekt är att Sverige har en allsidig och pluralistisk undervisning i religionskunskap som syftar till att ge kunskap om alla religioner, i stället för att eleverna enbart undervisas i den religion de själva tillhör (för en internationell jämförelse, se kapitel 9).

En annan utgångspunkt är att det svenska skolväsendet har utformats i och har en nära koppling till den protestantiska traditionen (se t.ex. läroplanen för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr11).² 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 (SOU 2018:18 s. 91). Denna tradition återspeglas enligt utredningens mening i förståelsen av religiösa inslag som förkunnelse och bekännelse. Det finns dock barn, elever och vårdnadshavare som inte omfattas av den protestantiska traditionen, kanske för att man valt ett sekulärt förhållningssätt eller för att man bekänner sig till andra religiösa inriktningar än den protestantiska.

Europakonventionen (EKMR), barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden omfattar ett diskrimineringskydd och en rätt för barn i etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk att ha ett eget kulturliv. Inslag i skolväsendet som av majoriteten kan upplevas som t.ex. ett icke-religiöst adventsfirande kan av någon som tillhör en minoritet upplevas som religiösa. Motsatsvis kan högtider som medlemmar i en minoritet

¹ Se även regeringens proposition *Ett starkare skydd mot diskriminering*, prop. 2007/08:95 s. 121 f.

² Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet. Se även Berglund J., *Swedish Religion Education: Objective but Marinated in Lutheran Protestantism?*. *Temenos – Nordic Journal of Comparative Religion*, 49(2), 2014, s. 165 ff.

betraktar som traditionella av en utomstående tillskrivas religiös betydelse. Till detta kommer barnrättsperspektivet som avser att skydda såväl positiv som negativ religionsfrihet liksom barns rätt till utbildning.

11.3 Gränsdragningen mellan utbildning och undervisning ska förtydligas

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag när det gäller förtydligande av gränsdragningen mellan begreppen *utbildning* och *undervisning*. Vi redogör inledningsvis för hur begreppen införts i skolförfattningarna och går sedan över till våra förslag på hur de nuvarande definitionerna ska förtydligas för att ytterligare klargöra skillnaden mellan utbildning och undervisning.

En utgångspunkt för våra förslag i denna del är att det, enligt vad vi inhämtat, främst är när det gäller konfessionella inslag som gränsdragningen mellan utbildning och undervisning vållat bekymmer inom skolväsendet. Detta är som vi ser det en följd av att gällande bestämmelser i skollagen (2010:800) klarlägger att konfessionella inslag endast får förekomma inom utbildning, inte i undervisning (1 kap. 7 § skollagen) samtidigt som det saknas en definition av konfessionella inslag. Avsaknaden av en sådan definition gör att det finns en osäkerhet kring vad som får förekomma inom undervisning respektive utbildning. Så är inte minst fallet inom förskolan, där det ofta kan vara svårt att tydligt separera undervisning från utbildning. Eftersom vi i detta kapitel också lämnar förslag på en definition av konfessionella inslag, och därmed förtydligar vad som kan förekomma inom utbildning men inte inom undervisning, är det vår förhoppning att gränsdragningsproblematiken mellan utbildning och undervisning kommer att minska i betydelse.

11.3.1 Utbildning och undervisning – centrala begrepp i skolförfattningarna

Nu gällande definitioner av undervisning och utbildning finns i 1 kap. 3 § skollagen. Enligt paragrafen avses i skollagen med *undervisning* sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och ut-

vecklande av kunskaper och värden. Med *utbildning* avses i skollagen den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Definitionen av utbildning förtydligar alltså att undervisning är ett av flera moment som faller in under samlingsbegreppet utbildning. Definitionerna av utbildning och undervisning infördes genom 2010 års skollag (2010:800) och saknar motsvarighet i 1985 års skollag (1985:1100).

Av förarbetena till 2010 års skollag (prop. 2009/10:165 s. 217 f.) framgår att regeringen ansåg det angeläget att begreppet *undervisning* definieras på ett sådant sätt att alla skolformer kan omfattas. Begreppet skulle därför ges en definition som var anpassad för såväl förskola och fritidshem som skola och vuxenutbildning. Eftersom undervisning då var ett nytt begrepp i förskolan och fritidshemmet ansågs det viktigt att klargöra att undervisningsbegreppet ska ges en vid tolkning i dessa verksamheter. Det konstaterades att i förskolan bildar omsorg, utveckling och lärande en helhet i undervisningen. Det är förskollärares och annan personals uppgift att följa, stimulera och utmana barnens utveckling och lärande. Motsvarande resonemang är även relevant för den pedagogik som används i fritidshemmet.

Av förarbetena framgår också att begreppet *utbildning* är en övergripande term som beskriver all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna. Utbildning är därmed ett vidare begrepp än undervisning och kan även omfatta annan verksamhet än undervisning i den inre och yttre miljön, t.ex. på skolgården och i matsalen eller i skolbiblioteket. Utbildning kan dessutom omfatta annan verksamhet som äger rum t.ex. vid skolresor eller andra utflykter. Vidare angavs att i utbildning omfattas också de frivilliga konfessionella inslag i verksamheten som fristående förskolor och skolor med enskild huvudman kan ha.

11.3.2 Begreppen utbildning och undervisning bör behållas i skolförfattningarna

Utredningens bedömning: Begreppen utbildning och undervisning är väletablerade inom skolväsendet och bör behållas i skolförfattningarna. Definitionerna av begreppen bör dock justeras så skillnaden dem emellan blir tydligare.

Utredningens förslag: Definitionerna av utbildning och undervisning ska även i fortsättningen vara placerade i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

Det finns enligt vår mening ett stort värde i att det också fortsättningsvis inom skolväsendet finns två centrala begrepp som beskriver verksamhetens innehåll. Dessa begrepp är i dag undervisning och utbildning. Undervisning betecknar skolväsendets centrala uppgift att underlätta och möjliggöra för barn och elever att utveckla kunskaper och förmågor. Utbildning utgör ett samlingsbegrepp för skolväsendets verksamhet enligt skollagen vari undervisning är en beståndsdel. Det förekommer dock viss begreppsförvirring och svårigheter i att skilja de båda företeelserna åt, vilket inte minst framkommit vid möten med utredningens referensgrupp och vid våra skolbesök. Oklarheten mellan vad som är utbildning och undervisning är särskilt stor i förskolan. Något bör alltså göras för att minska dessa svårigheter och tydliggöra vad som är skillnaden mellan begreppen.

Vi har under vårt arbete övervägt om ett utbyte av något av, eller båda, orden *utbildning* respektive *undervisning* skulle underlätta åtskillnaden mellan de olika företeelserna. Exempelvis skulle ordet undervisning kunna ersättas med lärande eller ordet utbildning ersättas med utbildningsverksamhet. En sådan justering skulle möjligen minska sammanblandningen mellan begreppen och göra det lättare att särskilja dem. Samtidigt kan det ifrågasättas om ordet lärande verkligen är synonymt med undervisning, eftersom lärande kan ske i många olika sammanhang, medvetet eller omedvetet, aktivt eller passivt osv.

Utbildning och undervisning är dock etablerade begrepp såväl inom som utom skolväsendet. Begreppen har nu också fått definitioner genom 2010 års skollag, och det är utredningens bedömning att det skulle krävas omfattande arbete för att implementera eventuella nya begrepp. Det finns också en risk för att de etablerade begreppen skulle leva kvar inom verksamheterna, varför ett utbyte riskerar att motverka sitt syfte. Enligt vår mening är det att föredra att begreppen utbildning och undervisning behålls men att definitionerna av begreppen i skollagen förtydligas så att åtskillnaden dem emellan tydliggörs.

Ytterligare en fråga i sammanhanget är om definitionerna av utbildning och undervisning även i fortsättningen ska vara placerade i anslutning till definitionerna av övriga centrala begrepp i 1 kap. 3 § skollagen, eller om de bör placeras för sig i en ny paragraf i skollagens första kapitel. En ny paragraf skulle möjligen lyfta fram definitionernas centrala betydelse i skollagen och samtidigt möjliggöra något utförligare skrivningar än vad som är fallet i en uppräkningsform som den i 1 kap. 3 § skollagen. Vi anser dock att det finns ett värde i att behålla den nuvarande ordningen där definitionerna hålls samlade på ett ställe. Vi föreslår därför att de justerade definitionerna som förut placeras i 1 kap. 3 § skollagen.

11.3.3 Ändrad definition av undervisning

Utredningens förslag: 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.

Den nuvarande definitionen av undervisning är *sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden*. Definitionen tydliggör att det handlar om den process där lärare och förskollärare samverkar med elever och barn i syfte att barnen eller eleverna ska utveckla kunskaper och värden, dvs. själva den lärprocess som vi tidigare beskrivit som en central uppgift inom skolväsendet. Av begreppet målstyrda framgår också att processen ska följa bestämda mål, dvs. de mål som fastlagts av det allmänna genom skolförfattningar t.ex. skollagen, skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) och de olika läroplanerna. Genom att lärare och förskollärare anges som ansvariga för lärprocessen förtydligas också att det är dessa yrkesgrupper som har ansvar för att undervisningen genomförs enligt fastlagda mål.

För att något förenkla definitionen menar vi att det i stället för målstyrda processer i definitionen med fördel kan anges processer som leds enligt mål som anges i skollagen och andra författningar. Begreppet ”bestämda mål” används i dag för att förtydliga begreppet

undervisning i definitionen av utbildning, men hänvisningen till mål kan hellre användas redan i definitionen av undervisning. Ett alternativ vore att konkretisera definitionen än mer och skriva ut exakt vilka mål det handlar om, men det bedömer vi skulle tynga definitionen alltför mycket. Vi föreslår därför att det anges mål som anges i skollagen och andra författningar, varmed avses alla mål som uppställs för verksamheten i skollagen och andra författningar t.ex. skolförordningen, gymnasieförordningen samt förordningar med läroplaner och kursplaner. Därmed förtydligas också att det inte handlar om eventuella mål som fastställts av en enskild skola eller t.o.m. lärare, som kan vara svårförenliga med vad som anges i författning.

Även i övrigt menar vi att språket i definitionen kan förenklas för att än mer tydliggöra vilken klart avgränsad del av utbildningen som avses med undervisning. Vi föreslår därför 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*.

Med denna ändring anser vi att definitionen får ett enklare språk som tydliggör vad som avses med begreppet undervisning. Det bör framhållas att de föreslagna ändringarna endast avser att förtydliga begreppet undervisning, inte att ändra dess innebörd i sak.

11.3.4 Ändrad definition av utbildning

Utredningens förslag: Utbildning ska definieras som verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning.

Den nuvarande definitionen av utbildning är *den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål*. Definitionen tydliggör alltså att undervisning som sker utifrån bestämda mål sker inom utbildning. Detta ger enligt vår mening ett intryck av att utbildning i huvudsak består av undervisning, och det gör det mindre klart att utbildning även omfattar annan verksamhet, t.ex. skolmåltider, raster och skolskjuts. Definitionen bör därför förtydligas så att det blir tydligare att undervisning är ett av flera moment som ingår i den helhet som benämns utbildning. Ett sätt att göra detta vore att direkt

i definitionen ange ett antal av ovan nämnda moment som utgör delar av undervisning. En sådan reglering kan dock aldrig bli helt uttömmande och skulle också skilja sig alltför mycket från hur övriga definitioner i paragrafen utformats.

Vi föreslår därför att utbildning ska definieras som *verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning*. Genom att tydliggöra att det handlar om *verksamhet* inom vilken barn och elever erbjuds undervisning blir det tydligare att undervisning är en del av helheten utbildning. Skrivningen *verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman* omfattar således all den verksamhet som en huvudman som anordnar undervisning därutöver ska tillhandahålla i egenskap av huvudman enligt skollagen, således även t.ex. skolskjuts, skolmåltider och raster, men även uppgifter som åläggs huvudmännen genom andra författningar, t.ex. skolförordningen, gymnasieförordningen och läroplaner. Vidare kan aktiviteter som inte följer av författning men som huvudmannen frivilligt anordnar, t.ex. skolresor eller skoldanser, omfattas av begreppet utbildning. Det innebär också att verksamhet som anordnas av eleverna på eget initiativ och utan stöd från huvudmannen, t.ex. en grupp elever som träffas på skolgården och spelar fotboll efter skoldagens slut, inte utgör en del av utbildningen.

Genom att betona att det handlar om verksamhet enligt skollagen som bedrivs av en huvudman *där undervisning erbjuds* klargörs att det endast handlar om verksamheter i form av de olika skolformerna och fritidshemmet och inte t.ex. sådana uppgifter enligt skollagen som åvilar en kommun i egenskap av hemkommun eller arbetsgivare.

Med hänsyn till att vi i vår definition av undervisning har tydliggjort att undervisning sker efter bestämda mål finns inget behov av att upprepa detta i definitionen av utbildning. Denna del av den tidigare definitionen bör därför utgå.

11.4 Definitioner som rör konfession

I det här avsnittet redovisas utredningens förslag när det gäller nya definitioner av begreppen konfessionell inriktning respektive icke-konfessionell inriktning samt anslutande förslag. Inledningsvis redogör vi för hur det resoneras om begreppen i tidigare lagstiftningsarbeten.

Därefter redogör vi för våra överväganden när det gäller vilka begrepp som behöver definieras och vissa författningstekniska överväganden innan vi presenterar våra förslag. Dessa omfattar vid sidan av definitioner av begreppen konfessionell inriktning respektive icke-konfessionell inriktning även ett förslag till en definition av vad som utgör konfessionella inslag.

11.4.1 Hur begreppen hittills använts

Bestämmelser som möjliggör för en fristående skola att ha en konfessionell inriktning infördes i 1985 års skollag (1985:1100) den 1 januari 1997. Det hade fram till dess angetts i läroplanerna att undervisningen skulle ha en icke-konfessionell inriktning. I och med att EKMR fick ställning som svensk lag den 1 januari 1995 ansågs dock kravet på att undervisningen skulle ha en icke-konfessionell inriktning inte förenligt med EKMR. Som följd av detta infördes därför bestämmelser om att fristående skolor får ha en konfessionell inriktning (se prop. 1995/96:200 s. 39 f.).

I propositionen Ny skollag – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) beskrivs icke-konfessionell undervisning som undervisning som ges på vetenskaplig grund och som är saklig och allsidig utan ”några som helst inslag av utövande bekännelsekaraktär”.³ De exempel på konfessionella inslag som ges i propositionen är ”bordsbön, högläsning av religiösa berättelser eller kyrkobesök”.⁴

Vid införandet av möjligheten för fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem att ha en konfessionell inriktning betonades att det faktum att en skola får ha en konfessionell inriktning inte innebär att studier av den egna konfessionen får ersätta den undervisning som ges inom det offentliga skolväsendet i ämnet religionskunskap, vilken syftar till att ge alla elever grundläggande kunskaper om religioner och livsåskådningar. Vidare sades att andra trosuppfattningar än den egna skulle behandlas sakligt och med respekt. Den dåvarande regeringen anförde också att i en fristående skola med konfessionell profil måste undervisningen i religionskunskap, liksom utbildningen i övrigt, bedrivs under iakttagande av läroplanens krav på saklighet och allsidighet, öppenhet för

³ Prop. 2009/10:165 s. 227.

⁴ Prop. 2009/10:165 s. 227.

skilda uppfattningar, tolerans samt möjlighet till personliga ställningstaganden. Elevens rätt till en saklig och allsidig undervisning av god kvalitet får aldrig underordnas föräldrarnas rätt att välja en undervisning som stämmer med deras religiösa eller filosofiska övertygelse (prop. 1995/96:200 s. 40). Något resonemang om vad som närmare avses med konfessionell inriktning eller konfessionell profil förs inte i propositionen.

Genom 2010 års skollag infördes således en bestämmelse om att utbildning vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman alltid ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen). Det infördes också en bestämmelse om att undervisningen vid fristående skolor, förskolor och fritidshem ska vara icke-konfessionell men att utbildningen i övrigt vid sådana enheter får ha en konfessionell inriktning, där dock deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen). Bestämmelserna om att utbildning i skolor och förskolor med offentlig huvudman samt undervisningen i fristående skolor, förskolor och fritidshem ska vara icke-konfessionell lagfäste det som sedan lång tid stadgats i läroplanerna för verksamheterna. Av förarbetena (prop. 2009/10:165 s. 226) framgår att syftet med kravet på att undervisning som anordnas av enskilda inom skolväsendet ska vara icke-konfessionell är att säkerställa en sådan objektiv, kritisk och pluralistisk undervisning som EKMR första tilläggsprotokollet (TP1) artikel 2 garanterar. Regeringen ansåg dock att det finns en grundläggande skillnad mellan att gå i en offentlig skola och att välja en skola med konfessionell inriktning i den bemärkelsen att det är frivilligt att välja en skola med sådan konfessionell inriktning och att det därmed i en sådana skola ska vara möjligt att under skoldagen ge utrymme för konfessionell verksamhet. Som exempel på sådana konfessionella inslag anger skollagens förarbeten andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning, t.ex. fördjupning i den egna tros läran som konfirmationsläsning. Inget anses heller hindra att det kan finnas inslag av religiösa symboler eller dylikt i inredningen (prop. 2009/10:165 s. 226).

Vid lagrådsbehandlingen av förslaget till ny skollag anförde Lagrådet att uttrycken icke-konfessionell, konfessionell inriktning respektive konfessionella inslag är av så avgörande betydelse för förståelsen av lagtexten att de borde definieras i lagen. Regeringen menade dock 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. Några definitioner av begreppen infördes därför inte i 2010 års skollag. En följd av att begreppet konfessionella inslag inte har en fastställd definition är att det kan uppstå gränsdragningsfrågor kring om ett inslag ska ses som religiöst eller sekulärt.

11.4.2 Vilka begrepp behöver definieras?

Utredningens bedömning: Det bör i skollagen införas definitioner av begreppen *konfessionella inslag*, *konfessionell inriktning* och *icke-konfessionell inriktning*.

Utredningens förslag: De nya definitionerna ska placeras tillsammans med övriga centrala definitioner i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

Inledningsvis kan vi konstatera att vårt uppdrag när det gäller definitioner inte innebär att vi ska föreslå några förändringar i sak i fråga om *när* s.k. konfessionella inslag får förekomma inom skollagsreglerad verksamhet. Vi återkommer dock i kapitel 14 till frågan om och i så fall i vilken utsträckning konfessionella inslag ska få förekomma vid avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider under skolåret.

Utgångspunkten för våra förslag när det gäller definitioner som rör konfession är alltså att det som i dagsläget stadgas i 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen i huvudsak ska kvarstå, dvs. att

- utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell,
- 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, samt
- deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt.

Vi har inledningsvis övervägt vilka definitioner som är nödvändiga för att undanröja den osäkerhet som uppstått i avsaknad av definitioner som rör konfession. I direktiven sägs att definitioner behövs

för konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning. Vi anser dock att det i sammanhanget även är av värde att införa en definition av vad som menas med konfessionella inslag, inte minst eftersom det är ett uttryck som används i lagstiftningen (1 kap. 7 § andra stycket skollagen). Vid våra kontakter med referensgrupp och skolor med konfessionell inriktning har framkommit att frågan vad som är ett konfessionellt inslag saknar ett entydigt svar. Lagstiftningen beskrivs som svårförståelig för såväl huvudmän som andra, varför önskemål om tydliga definitioner har uttryckts. Det är därför vår bedömning att det behövs en definition av begreppet konfessionella inslag. Även om en sådan definition inte kan vara uttömmande kan den ge ett riktmärke för vad som kan anses utgöra ett konfessionellt inslag och vad som inte är det. En definition av vad som avses med konfessionella inslag är också till hjälp vid gränsdragningen mellan vad som ska ses om undervisning respektive utbildning, eftersom konfessionella inslag som förut endast ska kunna äga rum utanför undervisningen.

När det gäller frågan om var definitionerna som rör konfession ska placeras kan man tänka sig att de antingen placeras tillsammans med övriga definitioner i 1 kap. 3 § skollagen, eller att de placeras i en egen paragraf i anslutning till paragraferna där begreppen förekommer, dvs. 1 kap. 6 och 7 §§ skollagen. Ännu ett alternativ är att begreppen definieras i respektive paragraf där de används. Begrepp som rör konfession förekommer endast i begränsad omfattning i skollagen, vilket möjligen skulle tala för att de definieras i anslutning till de paragrafer där de används i lagstiftningen. Samtidigt handlar det om definitioner av stor principiell betydelse för hur skollagsreglerad verksamhet kategoriseras. Utredning anser mot den bakgrunden att det är mest ändamålsenligt att placera de nya definitionerna redan i 1 kap. 3 § skollagen.

11.4.3 Definition av konfessionella inslag

Utredningens förslag: Konfessionella inslag ska definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion.

Inom en verksamhet med konfessionell inriktning ska deltagandet i konfessionella inslag som tidigare alltid vara frivilligt. Huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagandet i sådana inslag är frivilligt. Detta ska regleras i en ny paragraf i 1 kap. skollagen (2010:800).

Vad är ett konfessionellt inslag?

Som vi beskrivit tidigare har begreppet konfessionella inslag inneburit en del tolkningssvårigheter. Vissa har tolkat begreppet som att endast inslag av bekännelsekaraktär, t.ex. trosbekännelse eller bön, utgör konfessionella inslag. En sådan gränsdragning görs i skollagens förarbeten. Här anges att icke-konfessionell innebär att det inte får förekomma inslag av bekännelsekaraktär (prop. 2009/10:165 s. 227). Andra har tolkat det som att alla inslag med anknytning till religion, t.ex. ett påskfirande, kan utgöra ett konfessionellt inslag, om firandet äger rum på en skolenhet, en förskoleenhet eller ett fritidshem. Ett sådant synsätt är enligt vår mening alltför brett eftersom det kan leda till att handlingar som ursprungligen hade en religiös koppling men som numera ses som traditionella, t.ex. att tända adventsljus, anses vara konfessionella inslag.

Enligt vår mening bör konfessionella inslag i stället definieras på ett sätt som knyter an till ett mer aktivt utövande av religion. Begreppet konfessionella inslag bör därför omfatta bekännande eller förkunnande moment, såsom trosbekännelse, bön eller predikan, som tillhör en viss religion. Denna syn på konfessionella inslag ligger nära den tolkning av artikel 9 EKMR som innebär att endast handlingar som har ett direkt samband med en religion omfattas av religionsfriheten. Även ett konfessionellt inslag som utövas gemensamt av personer med olika trostillhörighet omfattas av definitionen. Utförande av handlingar som är inspirerade eller motiverade av en religiös tradition omfattas däremot inte av den föreslagna defini-

tionen. Vårt förslag är mot denna bakgrund att konfessionella inslag ska definieras som *inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion*.

Avgörande för vår definition är alltså om ett inslag inrymmer delar som kan ses som förkunnande eller bekännande, såsom predikan eller bön. Med denna något snäva definition av konfessionella inslag kommer vissa handlingar, som i och för sig har en konfessionell koppling, att falla utanför tillämpningsområdet. Det rör typiskt sett handlingar som vid vissa tillfällen, men inte nödvändigtvis alltid, kan innehålla bekännande eller förkunnande delar. Det kan t.ex. handla om att elever vid en skola med konfessionell inriktning under en morgonsamling studerar och diskuterar ett stycke ur Bibeln. Det kan också handla om att förskolepersonal vid en vilostund läser sagor för barnen som bygger på konfessionella urkunder eller legender. Vid dessa tillfällen får det dock inte bli fråga om att skolan, förskolan eller fritidshemmet försöker att ensidigt påverka eleverna till en viss uppfattning. Sagoläsning eller läsning av legender måste därför, precis som vid all annan undervisning, ske på ett sätt som överensstämmer med skolväsendets värdegrund enligt 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Utrymmet för ensidigt religiösa inslag vid verksamheter med konfessionell inriktning begränsas genom den föreslagna definitionen till inslag med bekännande eller förkunnande delar (se vidare avsnitt 11.4.5). I annat fall måste moment med religiös koppling alltså uppfylla de krav på saklighet, pluralism och allsidighet som gäller för utbildningen i stort. Det innebär t.ex. att om eleverna i en skola med konfessionell inriktning i musikundervisningen endast får sjunga sånger som tillhör den religion som är skolans konfessionella inriktning, så kan det sättas i fråga om undervisningen uppfyller skollagens krav på pluralism och allsidighet. Ett liknande resonemang kan föras om den fysiska skolmiljön helt och hållet präglas av texter och symboler från en religion. En avvägning måste dock göras i förhållande till minoritetsskydd och rättigheter för barn i etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller personer som tillhör ett urfolk (artikel 30 barnkonventionen). Det allmänna har en skyldighet att 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 (4 § lagen [2009:724] om nationella minoriteter och minoritetsspråk).

Av betydelse är också i vilket sammanhang en aktivitet som kan ha en religiös innebörd utförs. Ett exempel är att elever inom ramen för undervisningen i ämnet religionskunskap studerar böner eller trosbekännelser som tillhör olika religioner. Detta bör i regel inte ses som ett konfessionellt inslag enligt vår definition. Om eleverna i stället uttalar en bön eller en trosbekännelse som tillhör den egna religionen i samband med en gudstjänst bör det däremot ses som ett konfessionellt inslag. Även religiösa sånger eller recitation av religiösa texter kan utgöra bekännande eller förkunnande, beroende på omständigheterna då detta utförs. I den proposition som föregick 2010 års skollag nämns att det i en skola med konfessionell inriktning kan finnas utrymme inte endast för andakter och bönestunder utan även annan form av religionsutövning, t.ex. fördjupning i den egna trosläran som konfirmationsläsning (prop. 2009/10:165 s. 226). En sådan fördjupning torde innehålla såväl delar av bekännande och förkunnande karaktär som delar som mer handlar om kunskapsinhämtning inom den egna religionen. Emellertid får konfirmationsläsning och liknande religiösa aktiviteter, som syftar till att eleven ska genomföra en religiös rit, anses innehålla så pass omfattande bekännande och förkunnande delar att konfirmationsläsningen i sin helhet måste ses som ett konfessionellt inslag. Det innebär också 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. Det innebär vidare att om t.ex. en sagostund innehåller bekännande eller förkunnande delar, så är även det fråga om ett konfessionellt inslag.

Barns och elevers egna religionsutövande

Regeringen har i förarbetena till 2010 års skollag (prop. 2009/10:165 s. 227) konstaterat att bestämmelserna om konfessionella inslag riktar sig till huvudmännen för utbildningen. Bestämmelserna hindrar därmed inte att t.ex. elever i kommunala skolor på eget initiativ anordnar rastaktiviteter som innehåller konfessionella inslag. Utredningens förslag till definition av konfessionella inslag innebär inte någon skillnad i sak i detta avseende. Att elever själva tar initiativ till konfessionella aktiviteter innebär inte att aktiviteten i fråga kommer

att utgöra ett sådant konfessionellt inslag i utbildningen som vår definition avser, eftersom definitionen bara omfattar aktiviteter som initieras och genomförs av huvudmannen för utbildningen (se vidare avsnitt 11.4.5). Detta betraktelsesätt bör vidare gälla oavsett hur många av skolans elever som deltar i sådana elevinitierade konfessionella aktiviteter. Eftersom detta egna religionsutövande är ett utflöde av elevernas religionsfrihet är det enligt vår mening inte något som skolan kan begränsa.

Frivillighet

Sedan tidigare framgår av 1 kap. 7 § skollagen att deltagande i konfessionella inslag vid fristående skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning ska vara frivilligt. Att så är fallet är av central betydelse, inte minst för att tillvarata barns och elevers lagstadgade rätt till s.k. negativ religionsfrihet, dvs. rätten att avstå från religion. Deltagandet i konfessionella inslag ska alltså som tidigare vara frivilligt. Som vi redogör för i kapitel 8 är frivillighet ett återkommande problemområde när det gäller regelefterlevnaden i skolor med konfessionell inriktning. För att ytterligare betona frivilligheten föreslår vi att huvudmannen för en fristående skola, en fristående förskola eller ett fritidshem med konfessionell inriktning ska försäkra sig om att vårdnadshavare, barn och elever är införstådda i att deltagandet i konfessionella inslag är frivilligt. Huvudmannen ansvarar således för att information om detta lämnas till barn, elever och vårdnadshavare. En ny paragraf som reglerar detta ska införas i 1 kap. skollagen.

Hur denna information ska lämnas är upp till den enskilde huvudmannen att avgöra och bör anpassas utifrån vem informationen riktar sig till. Information till vårdnadshavare och äldre elever kan t.ex. lämnas skriftligen vid terminsstart. Information till barn och elever, särskilt yngre elever, kan lämpligen lämnas muntligen i direkt anslutning till de konfessionella inslagen.

En fråga som uppkommer är om denna frivillighet innebär att barnet eller eleven har rätt att utebli från det konfessionella inslaget eller om barnet eller eleven är skyldig att närvara men inte behöver delta aktivt i det konfessionella inslaget. Enligt vår mening är detta något som bör avgöras från fall till fall. Om det konfessionella inslaget är en kort bön under en halvtimmes morgonsamling kan det

vara naturligt att barnet eller eleven sitter med men inte aktivt deltar i bönen. Om det däremot handlar om ett längre konfessionellt inslag, t.ex. en gudstjänst, bör bedömningen vara en annan.

11.4.4 Information om konfessionella inslag i förskolan

Utredningens förslag: Inom fristående förskolor med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om. Sådan information ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna. En bestämmelse om detta ska föras in i 1 kap. skollagen (2010:800).

Under vårt arbete har det från olika håll framförts att uppdelningen mellan undervisning och utbildning är svår att upprätthålla i förskolan. Det ligger i förskoleverksamhetens natur att många situationer under förskoledagen innehåller moment som kan ha undervisningskaraktär eller annars innebär möjligheter till lärande med hänsyn till barnens ålder och utvecklingsnivå. Exempelvis kan det förekomma undervisningsmoment vid måltider, påklädning och utomhusaktiviteter. Förskolans integrerade arbetsätt, 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 utbildningen.

Till detta kommer att förskolans verksamhet riktar sig till de allra minsta barnen, för vilka det helt naturligt är svårt att skilja på vad som utgör icke-konfessionell undervisning och vad som är ett konfessionellt inslag i utbildningen i övrigt inom ramen för en konfessionell inriktning. Det finns därför ett stort behov av att regleringen kring möjligheten till konfessionella inslag inom enskilt bedriven förskoleverksamhet är tydlig och förutsebar samt att barnens rätt till en objektiv, kritisk och pluralistisk undervisning säkerställs.

Under arbetets gång har vi därför övervägt hur begränsningen av användandet av konfessionella inslag i förskolan ytterligare kan förtydligas. Ett alternativ är att helt förbjuda förekomsten av konfessionella inslag i förskolan, dvs. även inom de delar av verksamheten som inte utgör undervisning, med hänvisning till att små barn kan

ha svårt att värja sig mot ensidig information och påverkan. Härvid har vi särskilt beaktat att förskolan inte omfattas av skolplikten. Förskoleverksamheten fyller dock en viktig funktion för barns utveckling och är ofta en förutsättning för vårdnadshavares förvärvsverksamhet. De allra flesta barn går också i förskolan. Att helt utesluta möjligheten till konfessionella inslag inom förskolan skulle dock kunna uppfattas som en begränsning av föräldrars rätt till respekt för sin religiösa övertygelse såsom den fastlagts i EKMR TP1 artikel 2.

Vi anser således att det även i fortsättningen bör vara möjligt för enskilt bedrivna förskolor med konfessionell inriktning att ha konfessionella inslag inom delar av utbildningen som inte är undervisning. Med hänsyn till att det rör sig om små barn som har begränsade möjligheter att själva ta tillvara sin negativa religionsfrihet och som är mycket mottagliga för påverkan menar vi dock att det finns anledning att i någon mån reglera hur de konfessionella inslagen ska få förekomma i verksamheten. Vårt förslag är därför att det som ett extra villkor för konfessionella inslag i förskolan ska gälla att *konfessionella inslag endast ska få förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om. Informationen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna*. Detta ska anges i en ny paragraf i 1 kap. skollagen.

Genom den föreslagna regleringen tydliggörs för såväl huvudmän som vårdnadshavare att de konfessionella inslagen har en särställning inom verksamheten och att användandet av dem kräver särskilda överväganden. Det ger dels huvudmannen anledning att överväga hur de konfessionella inslagen ska utformas och användas, dels vårdnadshavarna utrymme att reflektera över i vad mån de aktuella inslagen är lämpliga för det aktuella barnet.

Att information om de konfessionella inslagen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna innebär att huvudmannen måste upprätta ett dokument där det framgår i vilken utsträckning det förekommer konfessionella inslag i verksamheten. Det kan t.ex. handla om huruvida det förekommer inslag i form av morgonsamlingar, bönestunder eller böner i anslutning till måltider. Det handlar också om hur ofta de konfessionella inslagen förekommer i verksamheten. Dokumentet bör vidare beskriva konfessionella inslag som förekommer vid återkommande tillfällen, men också om det förekommer konfessionella inslag som vidtas när något oförutsett inträffar. Det sistnämnda kan

t.ex. handla om att personalen ber en bön tillsammans med ett barn som ska tröstas.

Som vi tidigare redogjort för innebär vår relativt smala definition av konfessionella inslag, se avsnitt 11.4.3, att det i verksamheter med konfessionell inriktning kommer att förekomma inslag som inte utgör ett konfessionellt inslag enligt vår definition även om de har en konfessionell prägel. I en förskola kan det t.ex. handla om att personalen läser sagor för barnen som baseras på konfessionella berättelser, eller att man sjunger sånger som speglar konfessionella teman. Eftersom dessa aktiviteter inte utgör konfessionella inslag enligt vår definition utgör de i stället inslag i utbildningen i övrigt eller i vissa fall inslag i undervisningen. Det innebär att dessa inslag måste uppfylla de krav på att utbildningen ska vara objektiv, kritisk och pluralistisk som gäller för all skollagsreglerad verksamhet. En förskola med konfessionell inriktning kan således inte enbart låta barnen höra sagor eller sjunga sånger med bäring på den egna religionen utan kommer då troligen att brista i allsidighet genom att bara spegla inslag från en religion.

Vi har i avsnitt 11.4.3 föreslagit att huvudmannen ska försäkra sig om att barn, elever och vårdnadshavare är införstådda med att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt. Eftersom det av naturliga skäl får anses svårt för barn i förskoleålder att ta ställning till frågan om deltagande i konfessionella inslag inser vi att det i dessa fall kommer att vara vårdnadshavarna som avgör om barnet ska skrivas in i en verksamhet där konfessionella inslag förekommer. Som vi anförde måste det dock vara upp till varje enskild huvudman att tillse att barn i verksamheten utifrån ålder och mognad ges utrymme att ta ställning till, och om barnet så önskar, avstå från deltagande i de konfessionella inslagen. Ett barn som tydligt visar att det inte vill delta i ett konfessionellt inslag bör således inte av förskolepersonalen tvingas att delta. Som framgått i avsnitt 6.4.4 bör, vid avvägning mellan vårdnadshavares och barns önskemål om deltagande i konfessionella inslag, barnets önskemål vinna försteg.⁵

⁵ CRC/C/GBR/CO/5 2016 p. 35–36.

11.4.5 Definition av konfessionell inriktning

Utredningens förslag: Konfessionell inriktning ska definieras som verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.

Att en fristående skola, en fristående förskola eller ett fristående fritidshem har en konfessionell inriktning innebär att den har en tydlig och mer eller mindre omfattande koppling till en viss religion eller ett visst religiöst samfund. Det innebär alltså att den aktuella enheten, utöver de allmänna uppgifter, mål och strävanden som framgår av skolförfattningar och läroplaner, tillför en konfessionell dimension till verksamheten. Denna konfessionella dimension kan vara mer eller mindre uttalad. Det förekommer t.ex. verksamheter med konfessionell inriktning där fokus läggs på ett aktivt utövande av den religion som utgör verksamhetens konfessionella inriktning. Andra skolor med konfessionell inriktning fokuserar mer på den kultur som hänger samman med den konfessionella inriktningen, där religionen bara blir en av flera beståndsdelar i skolans profil. Det kan handla om att verksamheten anordnas av eller riktar sig till medlemmar av ett visst religiöst samfund eller om en verksamhet som utgår från en viss religion utan att för den skull vara knuten till ett särskilt samfund. Den konfessionella inriktningen innebär oftast att det inom utbildningen, dock inte inom undervisningen, förekommer konfessionella inslag. De konfessionella inslagen inom verksamheten kan ledas av dess personal eller av personal från det religiösa samfund som motsvarar verksamhetens konfessionella inriktning.

En definition av begreppet konfessionell inriktning bör enligt vår mening ta fasta på de moment som särskiljer en verksamhet med konfessionell inriktning från en verksamhet med icke-konfessionell inriktning. Vi föreslår därför att konfessionell inriktning ska definieras som *verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen*.

En konfessionell inriktning innebär alltså för det första att det inom verksamheter *får* förekomma *konfessionella inslag*. Vad vi föreslår ska betecknas som konfessionella inslag har vi redogjort för i avsnitt 11.4.3. I det följande föreslår vi också att en förutsättning för att en verksamhet ska få ha en konfessionell inriktning, och därmed

också konfessionella inslag, är att huvudmannen anmält detta till tillsynsmyndigheten, se avsnitt 13.1.

De konfessionella inslagen ska enligt den i avsnitt 11.4.3 föreslagna definitionen tillhöra en viss religion. Denna religion är därmed föremålet för verksamhetens konfessionella inriktning och den religion från vilken de konfessionella inslagen hämtas. Även om det kanske inte tillhör vanligheterna är det naturligtvis inget som hindrar att en och samma skola kan omfatta fler än en konfessionell inriktning. Ett enskilt konfessionellt inslag, t.ex. en trosbekännelse, torde dock även inom ramen av en sådan verksamhet avse endast en religion.

Initieras och genomförs av huvudmannen

Ytterligare en förutsättning är att de konfessionella inslagen *initieras och genomförs av huvudmannen* för verksamheten. Det ska alltså vara huvudmannen som på eget initiativ inrättar de konfessionella inslagen och också ser till att de genomförs. Inget hindrar att huvudmannen uppdrar åt någon annan, t.ex. ett religiöst samfund, att genomföra de konfessionella inslagen. På samma sätt kan rektor eller annan personal i verksamheten genomföra de konfessionella inslag som huvudmannen anser ska finnas vid skolan. Det avgörande är dock att det är huvudmannen som initierar och ser till att de konfessionella inslagen genomförs. Det innebär alltså att rektor eller annan skolpersonal inte på eget initiativ kan genomföra andra konfessionella inslag än de som huvudmannen beslutat ska finnas vid skolan.

De konfessionella inslagen ska således utgöra en aktivitet inom utbildningen, utanför undervisningen, som på huvudmannens initiativ erbjuds alla barn eller elever inom verksamheten. Det kan t.ex. handla om att huvudmannen anordnar bönestunder eller erbjuder möjlighet till andakt i gudstjänstlokal, eller att skolmåltiderna omgärdas av böner.

Att de konfessionella inslagen ska initieras och genomföras av huvudmannen innebär att det är huvudmannens engagemang som avgör om verksamheten ska anses ha en konfessionell inriktning eller inte. Att t.ex. en skola som i övrigt har en icke-konfessionell inriktning inom ramen för s.k. aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen (2008:567) anpassar vilken kost som erbjuds för att motverka diskriminering och verka för lika möjligheter oavsett religion innebär inte

att skolans verksamhet präglas av utövandet av en viss religion på ett sådant sätt att skolan därigenom är att betrakta som en skola med konfessionell inriktning.

Att barn eller elever på egen hand väljer att utöva religion inom ramen för sin utbildning, t.ex. genom att tillsammans be på lunchrasten, innebär inte heller det att en verksamhet endast till följd av detta kan sägas ha en konfessionell inriktning (se ovan avsnitt 11.4.3).

Konfessionell inriktning utan konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen

Det är inte uteslutet att det kan förekomma huvudmän för enskilt bedrivna skolor, förskolor eller fritidshem som anser att verksamheten har en konfessionell inriktning utan att det för den skull i verksamheten förekommer sådana av huvudmannen initierade och genomförda inslag med bekännande eller förkunnande delar som vi föreslagit ska räknas som konfessionella inslag enligt skollagen (se ovan avsnitt 11.4.3). Det kan t.ex. handla om verksamheter där konfessionella symboler förekommer i lokalerna eller där bönerum tillhandahålls för eleverna utan att huvudmannen initierar eller genomför konfessionella inslag inom ramen för utbildningen. Ett exempel kan vara enskilt bedrivna gymnasieskolor där huvudmannen önskar underlätta för elever att själva utöva sin religion. Även sådana verksamheter bör enligt vår mening, om huvudmannen så önskar, kunna betecknas som verksamheter med konfessionell inriktning. Genom att definitionen av konfessionell inriktning anger att konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen *får* förekomma inom verksamheten omfattar den således även verksamheter där huvudmannen inte själv initierar och genomför konfessionella inslag. Därmed kan även skolor där konfessionella aktiviteter anordnas utan huvudmannens försorg betecknas som verksamhet med konfessionell inriktning.

11.4.6 Definition av icke-konfessionell inriktning

Utredningens förslag: Icke-konfessionell inriktning ska definieras som verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.

All undervisning inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Detta gäller således såväl skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning som sådana verksamheter där utbildningen är icke-konfessionell. På samma sätt ska såväl icke-konfessionella som konfessionella verksamheter uppfylla de krav som uppställs på utbildning enligt EKMR TP1 artikel 2, så som den kommit till uttryck i Europadomstolens praxis, dvs. att utbildningen ska vara saklig, kritisk och pluralistisk. Det innebär att verksamheten redogör för olika perspektiv och åsikter för att belysa alla aspekter av samhället och tillvaron i övrigt. Det tillförsäkrar vårdnadshavare, oberoende av deras egen religiösa övertygelse, att skolan, förskolan eller fritidshemmet har ett förhållningssätt som kan möta alla barn och elever, oberoende av vilken religion de har, jfr avsnitt 10.8.

Det enda som särskiljer skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning från andra verksamheter bör således vara att det i de förstnämnda får förekomma konfessionella inslag. Det är därför naturligt i definitionen av icke-konfessionell inriktning att lyfta fram det som särskiljer verksamheten, dvs. att den bedrivs på ett sätt som innebär att den inte innehåller konfessionella inslag. Vi föreslår därför att icke-konfessionell inriktning ska definieras som *verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen*.

Det bör betonas att det faktum att utbildningen har en icke-konfessionell inriktning inte på något sätt hindrar att den innehåller undervisning som berör konfessionella frågor eller uttryck. Det är en sak att lära sig fakta om en religion men en helt annan sak att utöva den. Att undervisningen ska vara icke-konfessionell hindrar inte att elever i ämnet religionskunskap får studera ett stycke ur Koranen när undervisningen handlar om islam eller ett avsnitt ur Bibeln när kristendomen avhandlas. Det är inte heller ett konfessionellt inslag om eleverna som sångövning inom ramen för en i övrigt allsidig musikundervisning vid en skola med icke-konfessionell

inriktning sjunger en psalm. Båda dessa moment ska i stället ses som sätt att ge undervisningen ett pluralistiskt och allsidigt innehåll.

Det bör samtidigt betonas att det faktum att det i en skola, en förskola eller ett fritidshem inte förekommer konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen inte hindrar att det ändå kan förekomma konfessionella aktiviteter i anslutning till verksamheten. Inget hindrar naturligtvis att barn eller elever i en skola, en förskola eller ett fritidshem med icke-konfessionell inriktning på eget initiativ utövar sin religion genom att t.ex. be bordsbön vid måltider. En icke-konfessionell verksamhet kan också vidta s.k. aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen t.ex. i syfte att underlätta för barn och elever att själva utöva sin religion. Huvudmannen för en icke-konfessionell verksamhet kan därmed t.ex. upplåta en lokal som bönerum för att underlätta för eleverna vid skolan att utöva sin religion eller lägga schemat på ett sätt som möjliggör för eleverna att iaktta sabbat. Att verksamheten på detta sätt anpassas efter elevers behov i vissa begränsade avseenden innebär inte att verksamheten i sin helhet inte längre är icke-konfessionell. Det centrala är att verksamheten inte innehåller konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.

Som vi konstaterat i avsnitt 10.5 gäller religionsfrihet i form av rätt att utöva sin religion även inom skolväsendet. Denna rättighet gäller självklart även för barn, elever och vuxna i icke-konfessionella skolor, förskolor och fritidshem (se ovan avsnitt 11.4.3).

Det bör avslutningsvis betonas att det som inte kan förekomma i en icke-konfessionell verksamhet är sådana konfessionella inslag som vi beskrivit i avsnitt 11.4.3, dvs. inslag som innehåller förkunnande eller bekännande delar som initieras eller genomförs av huvudmannen. Det innebär att det även i en icke-konfessionell verksamhet kan förekomma moment som ursprungligen har haft en konfessionell innebörd men som med tiden blivit en tradition. Till exempel kan man i en icke-konfessionell verksamhet uppmärksamma adventsfirande under december eller sjunga psalmen Den blomstertid nu kommer på en skolavslutning.

Vi återkommer till frågan i vilken mån en icke-konfessionell verksamhet kan ha konfessionella inslag vid skolavslutningar eller när traditionella högtider uppmärksammas i kapitel 14.

12 Förslag som rör ägar- och ledningsprövning

Utredningen ska enligt direktiven undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövningsutredningens och Valfärdsutredningens förslag, ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. I detta kapitel redovisar vi våra förslag när det gäller ägar- och ledningsprövning. Vi lämnar även vissa andra förslag när det gäller ökad kontroll av enskilda huvudmän.

12.1 Uppdraget

Enligt direktiven bör det utredas om det i samband med prövningen av enskilda som huvudmän för skolor, förskolor och fritidshem med en konfessionell inriktning – utöver befintliga krav och de krav som föreslås i lagrådsremissen Ökade tillståndskrav inom socialtjänsten och skolväsendet (Fi2018/00108/K) – finns behov av att ställa upp särskilda krav. Sådana krav kan t.ex. mer specifikt ta sikte på förutsättningarna att bedriva en verksamhet som förmedlar och förankrar respekt för den värdegrund som gäller för det svenska skolväsendet. I detta sammanhang bör det analyseras vilka kriterier för respekt för mänskliga rättigheter samt grundläggande friheter och demokratiska värderingar som ställs upp i andra sammanhang där staten eller det allmänna i övrigt prövar enskilda för mottagande av offentlig finansiering.

12.2 Förslag i andra utredningar

Enligt direktiven ska vi undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövningsutredningens och Vårdsutredningens förslag (SOU 2015:7 respektive SOU 2016:78), ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Vi inleder med att redogöra för vad Friskolekommittén, som redovisade sitt betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56) före dessa båda nämnda utredningar, anförde i fråga om ägarprövning. Vi gör därefter en rekapitulering av vad som föreslagits av Ägarprövningsutredningen och Vårdsutredningen och redogör för den nya lagstiftning som har sitt ursprung i dessa betänkanden, vilken trätt i kraft den 1 januari 2019. Avslutningsvis belyser vi förslag från två andra utredningar av intresse i sammanhanget, Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund (SOU 2018:18) och Demokrativillkorsutredningen (SOU 2019:35).

12.2.1 Friskolekommittén

Friskolekommittén (U 2011:04), som var en parlamentariskt sammansatt kommitté, diskuterade i sitt betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56) frågan om ägarprövning i samband med godkännande av enskilda som huvudmän för verksamheter enligt skollagen (2010:800). Kommittén ansåg att en ägarprövning bör införas för att säkerställa att ägarna av skolföretag har ett seriöst och långsiktigt intresse för att bedriva utbildning. Det borde enligt kommittén ankomma på Statens skolinspektion att bedöma i vilka fall en prövning kan göras mer summariskt och i vilka fall en fördjupad prövning ska göras. En ägarprövning måste enligt kommittén göras skyndsamt. Eftersom frågan om ägarprövning inom vårdssektorn redan var föremål för utredning av Ägarprövningsutredningen lämnade kommittén inte några författningsförslag i denna del. Kommittén redogjorde emellertid för sina överväganden i frågan och anförde sammanfattningsvis följande.

Kommittén kände en oro inför att en del ägares affärsupplägg skulle kunna innebära en olycklig kortsiktighet i verksamheten. Utbildning är till sin karaktär långsiktig. Lärare ska känna att det finns anledning att utvecklas i yrket genom vidareutbildning, investeringar

ska göras i bra lokaler och utrustning, och elever ska helst inte tvingas byta skola för att förhållandena snabbt förändras. Den lagstiftning som i dag gäller på finansmarknadsområdet kunde enligt kommittén ge viss vägledning om hur ägarprövning i skolektorn kan utformas, och Finansinspektionen har i tillståndsärenden rätt att se på den sökandes anseende i branschen och granska den sökandes affärsplan. Ägarprövningen på skolområdet skulle på motsvarande sätt säkra att ägarerna har ett seriöst och långsiktigt intresse för utbildning. För att motverka snabba ägarbyten och säkerställa kvaliteten borde den fristående skolans huvudman trovärdigt belägga att ägarnas avsikt är att ägandet ska vara långsiktigt. Det kan exempelvis framgå i bolagsordning, affärsplan, prospekt eller motsvarande dokument. Friskolekommittén framförde även till Ägarprövningsutredningen att vad som bör anses vara tillräcklig långsiktighet på skolområdet bör bli föremål för en särskild analys.

Kommittén lämnade även förslag om prövning av skolhuvudmannens lämplighet vad gäller vandel och ekonomisk skötsamhet. Förslagen innebar att Skolinspektionen prövar huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet i samband med godkännande av en enskild huvudman och att myndigheten, när det gäller personlig lämplighet, ska göra en s.k. vandelsprövning. Skolinspektionen skulle för detta ändamål få rätt att inhämta uppgifter om vissa allvarliga brott ur belastningsregistret som underlag för sin prövning och sekretess skulle gälla i myndighetens ärenden om godkännande för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare skulle kravet på lämplighet kvarstå även efter att godkännande har lämnats och en redan godkänd huvudman skulle därför anmäla till Skolinspektionen när en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Anmälan skulle som huvudregel ske utan dröjsmål.

Friskolekommitténs betänkande remitterades och regeringen bedömde i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) att kommitténs förslag om prövning av vandel och ekonomisk skötsamhet m.m. borde genomföras. Regeringen ansåg dock att detta borde ske i ett sammanhållet lagförslag där även förslag från Ägarprövningsutredningen beaktas (a. prop. s. 26 f.).

12.2.2 Ägarprövningsutredningen

Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11) föreslog i betänkandet Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) sammanfattningsvis följande när det gäller enskilda aktörer inom skolväsendet.

Vid Skolinspektionens och kommunernas prövning av om enskilda sökande ska godkännas som huvudmän för verksamhet enligt skollagen ska krav ställas på insikt, erfarenhet och lämplighet för att beviljas godkännande eller tillstånd att bedriva sådan verksamhet. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta verkställande direktör, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Krav på insikt och erfarenhet syftade enligt utredningen till att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget och skulle därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar för att erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Genom kraven menade utredningen att aktörer som är olämpliga på grund av exempelvis brottslighet eller andra oegentligheter kan uteslutas i ett tidigt skede. Prövningen av om en sökande har tillräcklig erfarenhet och insikt, och i övrigt är lämplig skulle göras utifrån en samlad bedömning av de uppgifter som framkommer i ansökningsförfarandet.

Utredningen föreslog därutöver även att den som ansöker om godkännande eller tillstånd enligt skollagen ska visa att den har ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet. Att sökanden kan finansiera den verksamhet som ansökan avser och hantera tillfälliga nedgångar i antalet elever eller barn ansåg utredningen vara avgörande för en långsiktig och kvalitativ verksamhet. Hur stora de finansiella behoven är varierade enligt utredningen beroende på vilken verksamhet som ska bedrivas, och prövningen skulle därför utformas med hänsyn till verksamhetens omfattning och förhållandena inom det aktuella verksamhetsområdet.

Utredningen föreslog vidare att kraven på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ska gälla fortlöpande, dvs. även efter att tillstånd eller godkännande beviljats. Det ska ingå i respektive myndighets tillsynsansvar att följa upp att tillståndshavare uppfyller kraven. För att säkerställa att tillståndshavarna har rätt förutsättningar föreslog utredningen att tillståndshavarna ska anmäla dels förändringar i de ekonomiska förutsättningarna som kan påverka verksamhetens lång-

siktighet, dels förändringar i den personkrets som ska omfattas av provningen. Utredningen föreslog också att tillståndshavare som inte uppfyller kraven ska kunna föreläggas att åtgärda bristen och att ett tillstånd eller godkännande ska kunna återkallas.

Utredningen föreslog också att ansvariga kommunala och statliga myndigheter skulle få ta ut en avgift vid en ansökan om godkännande samt när förändringar i personkretsen anmäls. Avgifterna skulle differentieras beroende på provningens omfattning, så att det fanns ett samband mellan den avgift som myndigheten tar ut och kostnaden för provningen av ärendet.

Ägarprovningsutredningens betänkande har remissbehandlats, och den övervägande delen av de remissinstanser som yttrade sig ansåg att det kunde vara positivt med någon form av provning, dels av att det finns ekonomiska förutsättningar för att bedriva verksamheter långsiktigt, dels av att ägare och ledning har tillräcklig kompetens och är allmänt lämpliga. Många remissinstanser ansåg dock att förslaget behövde förtydligas.

Regeringen beslutade mot denna bakgrund att ge Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) tilläggsdirektiv (dir. 2015:108) med uppdrag att bl.a. vidareutveckla Ägarprovningsutredningens förslag om krav på ekonomisk långsiktighet, insikt, erfarenhet och lämplighet för godkännande att bedriva utbildning inom skolväsendet enligt skollagen genom att förtydliga dessa begrepp och föreslå de ändringar av Ägarprovningsutredningens författningsförslag som utredaren ansåg nödvändiga.

12.2.3 Valfärdsutredningen

Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) utvecklade i sitt delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78) vissa av de förslag Ägarprovningsutredningen lämnat och föreslog såvitt här är av intresse följande.

Den krets som ska provas vid en ägar- och ledningsprovning ska vara verkställande direktör eller annan som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten samt styrelse och ägare med ett väsentligt inflytande över verksamheten. Dessa ska genom tidigare erfarenhet eller på annat sätt styrka att de har insikt i de föreskrifter som krävs för att bedriva

verksamheten. Vidare krävs att samtliga företrädare för den juridiska personen i övrigt bedöms lämpliga att företräda verksamheten. Valfärdsutredningen förtydligade också vilken typ av brottslighet som ska beaktas vid denna prövning.

Ägarprövningsutredningen föreslog ett krav på att verksamheten skulle ha ekonomiska förutsättningar för att bedrivas långsiktigt. Valfärdsutredningen bedömde att ett sådant krav är svårt att uppfylla och föreslog i stället att ett krav införs på att tillståndsinnehavaren ska ha ekonomiska förutsättningar att uppfylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Om exempelvis antalet elever minskar på en skola så att verksamheten visar stora underskott kan detta medföra att tillståndsmyndigheten ingriper om inte huvudmannen kan visa att den har ekonomiska medel genom exempelvis en bankgaranti för att hantera efterfrågeminskningen.

Betänkandet har remissbehandlats och Valfärdsutredningens förslag när det gäller bestämmelser om ägar- och ledningsprövning har behandlats i propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158).

12.2.4 Genomförda lagändringar när det gäller ägar- och ledningsprövning

Regeringen beslutade den 15 mars 2018 propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2017/18:FiU43, rskr. 2017/18:356) och lagändringarna i skollagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Ändringarna i skollagen innebär bl.a. att prövningen av enskilda som vill bli godkända som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet skärpts. Regeringen har vidare beslutat om ändringar i skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Även dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2019 och innebär bl.a. följande.

Skolinspektionen ska ta ut en avgift för en ansökan till myndigheten om godkännande av en enskild som huvudman på 35 000 kronor när ansökan gäller nyetablering av fristående skola, på 25 000 kronor när det gäller utökning av befintligt godkännande (i gymnasieskolan när det gäller utökning som inte endast innefattar avvikelse enligt 5 kap. gymnasieförordningen inom de nationella programmen) samt i fråga om gymnasieskolan på 10 000 kronor vad gäller ansökan om

utökning som endast innefattar avvikelse enligt 5 kap. gymnasieförordningen inom de nationella programmen.¹ När det gäller kommunerna regleras storleken på avgiftsuttaget av självkostnadsprincipen, dvs. att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (2 kap. 6 § kommunallagen, 2017:725). Vi återkommer med en mer detaljerad redogörelse av nuvarande reglering i avsnitt 12.4.2.

12.2.5 Andra utredningar av intresse

Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund

Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund (Ku 2016:01) har i sitt betänkande Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige (SOU 2018:18) föreslagit en ny lag om stöd till trossamfund.

Utredningen föreslog att målsättningen med statens stöd till trossamfund även framöver bör vara att stödet ska bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet. Det ska vidare framgå av målsättningen att det statliga stödet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, vilket medför att målsättningen bättre speglar den avsikt som regeringen uttalat med stödet, dvs. att främja demokrati och delaktighet, med respekt för jämställdhet och alla människors lika värde.

Av särskilt intresse för vår utredning är de resonemang som utredningen för när det gäller det demokratikriterium som föreslås i betänkandet. Utredningen finner att det av flera skäl är nödvändigt med ett demokratikriterium i stödlagstiftningen. För det första ålägger regeringsformens (RF) program- och målsättningsstadga (1 kap. 2 § RF) det allmänna att positivt verka för att samhällets grundläggande värderingar skyddas. Ett statligt stöd bör därmed inte fördelas till verksamheter som strider mot eller motarbetar dessa värderingar. Den svenska staten är också skyldig genom de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till att skydda och främja olika konventionsrättigheter, varför stöd som regel måste kunna vägras vid kränkningar av mänskliga rättigheter. Även stödets legitimitet förutsätter att offentliga medel inte betalas ut till trossamfund som

¹ Se 2 kap. 5 § skolförordningen respektive 2 kap. 7 § gymnasieförordningen.

bedriver en verksamhet som är oförenlig med Sveriges grundläggande värderingar.

Utredningen anser att demokratikriteriet bör utformas på så sätt att det exkluderar trossamfund som agerar i strid med särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar i det svenska samhället. På så sätt kan lagstiftaren ange när en inskränkning av religionsfriheten är motiverad och begränsar därmed regleringen till situationer där det verkligen är nödvändigt att staten ingriper. Det blir vidare lättare för trossamfunden att på förhand förutse vilka ageranden som kan leda till vägrat stödberättigande och beslutsfattarens möjligheter till godtyckliga bedömningar begränsas.

Utredningen konstaterar att grundläggande värderingar som kan anses särskilt skyddsvärda i det svenska samhället anges i regeringsformens program- och målsättningsstadga (1 kap. 2 § RF). Stadgan bygger till stor del på internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, såsom Europakonventionen (EKMR), FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt barnkonventionen. Den omfattar värderingar såsom alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, delaktighet och jämlikhet samt skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barns rätt. Detta är värderingar som ses som särskilt skyddsvärda i ett demokratiskt samhälle och ageranden som kränker dessa kan innebära inskränkningar av andra personers fri- och rättigheter. Av dessa värderingar har utredningen lagt fokus på sådana som kan ha särskild betydelse i förhållande till trossamfunden, oavsett om kränkningar av värderingarna faktiskt förekommer i trossamfund i dag och i så fall i vilken omfattning. De exkluderingsgrunder som föreslås avser följande områden.

Våld mot person, tvång och hot. Stöd får självfallet inte lämnas om ett trossamfund utövar våld mot person, tvång eller hot. Inte heller trossamfund som rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld mot person, tvång eller hot ska få statligt stöd. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som rättfärdigar våld i nära relationer eller som främjar tvångsåktenskap eller våldsbejakande extremism genom spridande av propaganda, finansiering eller rekrytering.

Kränkningar av barns rättigheter. Staten bör aldrig stödja trossamfund som kränker ett barns rättigheter på sådant sätt att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Det

skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som utsätter barn för skadliga bestraffningar eller rättfärdigar, främjar eller uppmanar till skadliga kränkningar av barns rättigheter.

Inskränkningar av betjänades fri- och rättigheter. Det förekommer att olika religioner eller trossamfund föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängare måste följa i sitt privatliv. Statens utrymme för att inskränka de val anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är enligt EKMR mycket begränsat, även om påbuden kan vara skadliga för anhängarnas välbefinnande. Anhängare som inte accepterar ett trossamfunds religiösa påbud måste dock alltid ha en ovillkorlig rätt att lämna samfundet i fråga. Om ett trossamfund inskränker en betjänads fri- och rättigheter genom tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet ska stödberättigande vägras.

Diskriminering och klara överträdelser av principen om alla människors lika värde. En grundläggande värdering i ett demokratiskt samhälle är att diskriminering eller kränkningar av personer på grund av bl.a. kön, religion och sexuell läggning inte kan tolereras. Om ett trossamfund inte skulle respektera principen om alla människors lika värde bör det därför som regel inte vara stödberättigat. Samtidigt skyddar t.ex. EKMR trossamfundens autonomi och inre liv och ett trossamfund bör, i enlighet med sin religiösa lära, bl.a. fritt få välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, t.ex. religiösa ledare och lärare, även om detta innebär en särbehandling som grundas på t.ex. kön eller sexuell läggning. Även diskrimineringslagen (2008:567) får anses medge viss särbehandling när det gäller sådana religiösa företrädare. Om ett trossamfund däremot diskriminerar personer som söker andra tjänster hos samfundet ska det inte vara stödberättigat. Diskriminering skulle även kunna ske om ett trossamfund t.ex. vägrar någon tillträde till en offentlig gudstjänst på grund av sexuell läggning eller inom en utbildningsverksamhet. Det kan t.ex. handla om trossamfund som uttrycker missaktning för grupp av personer med anspelning på t.ex. kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

Aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Ett trossamfund som aktivt motarbetar det demokratiska styrelseskicket ska inte vara stödberättigat. Det skulle t.ex. kunna handla om ett trossamfund som uppmanar till att inte följa svensk lag, svika medborgerliga skyldigheter eller inte hörsamma myndigheters påbud. Med medborgerliga skyldigheter avses endast lagliga skyldigheter

och inte moraliska förpliktelser mot samhället, t.ex. utövande av rösträtt. I undantagsfall kan uppmaning till lagbrott m.m. vara förenligt med stödberättigande. Det måste i så fall röra sig om uppmaning till civil olydnad som helt syftar till att bevara eller återupprätta demokratiska värden.

Demokrativillkorsutredningen

Demokrativillkorsutredningen (Ku 2018:01) hade i uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor. Syftet med översynen var att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar så som de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Utredaren skulle bl.a. göra en samlad analys av vilka svårigheter och utmaningar de ansvariga myndigheterna och det civila samhället har med dagens system och föreslå ett förtydligt, rättssäkert och enhetligt demokrativillkor för den statliga bidragsgivningen med beaktande av föreningsfriheten.

Utredningen har i sitt betänkande Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället (SOU 2019:35) som demokrativillkor föreslagit följande.

Bidrag ska inte få lämnas till en organisation om den eller någon av dess företrädare, inom ramen för verksamheten,

1. utövar våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. rättfärdigar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Utredningen föreslår således att prövningen mot demokrativillkoren ska avse *organisationens och företrädarnas agerande inom ramen för verksamheten*. Det kan vara innehållet i organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, verksamhetsplan eller andra dokument som härrör från organisationen, t.ex. på en webbplats, som utesluter stats-

bidrag. Demokrativillkoret ska också omfatta organisationens företrädare. Begreppet företrädare bör avse såväl en organisations legala företrädare som andra som på olika sätt företräder organisationen, t.ex. styrelseledamöter eller personer som är anställda eller utsedda av organisationen att utföra ett visst uppdrag. Det är ageranden inom ramen för en organisations verksamhet som ska bedömas. Företrädares agerande i helt privata sammanhang, utan samband med företrädares roll eller funktion i organisationen, bör organisationen som regel inte lastas för.

Det första demokrativillkoret avser att en organisation eller en företrädare för denna utövar *våld, tvång eller hot eller på annat otillbörligt sätt kränker den enskildes grundläggande fri- och rättigheter*. En sådan organisation ska enligt utredningen inte beviljas statsbidrag för sin verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om en organisation eller en företrädare som med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler eller normer. Även ageranden som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör enligt utredningens uppfattning vara diskvalificerande för bidrag. Kränkningar av barns fri- och rättigheter ska bedömas som särskilt allvarliga. Det kan handla om uppmaningar om att barn inte ska kunna ta del av utbildning, hälsovård eller sjukvård eller den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen.

Det andra demokrativillkoret avser *diskriminering eller andra förfaranden som bryter mot principen om alla människors lika värde*. Enligt utredningen ska en organisation eller en företrädare som diskriminerar enskilda individer eller grupper inte beviljas bidrag. Utredningen hänvisar till att diskrimineringslagen kan ge vägledning för att bedöma om ett visst agerande kan anses vara i strid med demokrativillkoret men att villkoret även omfattar ageranden som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde, t.ex. att en organisation inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning. Ageranden som visserligen inte är diskriminerande, men som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde, ska enligt utredningens mening också utesluta att en organisation beviljas statsbidrag. Utredningen framhåller samtidigt att villkoret inte är avsett att förhindra sådan särorganisering som många gånger är nödvändig för att uppfylla syftet med en organisations verksamhet. Det utesluter därför inte att bidrag kan ges till en organisation med en verksamhet

som enbart riktar sig till en viss grupp av individer om det är legitimt med hänsyn till organisationens eller verksamhetens syfte.

Det tredje demokrativillkoret avser att en organisation *rättfärdigar, främjar eller uppmanar* till beteenden som bryter mot de två förstnämnda villkoren. Det kan förekomma att en organisation eller företrädare understödjer eller försvarar kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Sådana ageranden måste också uppfattas vara i strid med samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att bidrag inte ska få lämnas till en organisation om den eller dess företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot eller andra otillbörliga kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter, till diskriminering eller till andra överträdelser av principen om alla människors lika värde.

Det fjärde demokrativillkoret avser *det demokratiska styrelseskicket*. Utredningen föreslår att statsbidrag inte ska lämnas till en organisation om den eller dess företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer måste enligt utredningen självfallet anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Det kan också vara fråga om en organisation eller företrädare som utövar eller uppmanar till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner, sabotage, skadegörelse, olaga intrång eller andra lagbrott. Även andra ageranden som inte är brottsliga kan anses vara ett motarbete av det demokratiska styrelseskicket, t.ex. att medvetet vilseleda eller sprida felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner.

Utredningen föreslår att bidrag ska få lämnas även till organisationer som agerat på ett sätt som strider mot demokrativillkoren om det finns *särskilda skäl*. Vid bedömningen av om sådana skäl föreligger ska särskilt beaktas om organisationen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att det inte upprepas. Det bör också beaktas vilka möjligheter organisationen har haft att förebygga agerandet. Om ett agerande upprepas bör inte organisationen kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta. Vid allvarliga överträdelser kan det enligt utredningen normalt inte anses föreligga särskilda skäl.

12.3 Kan särskilda krav ställas endast på vissa huvudmän?

Vi ska utreda om det behöver ställas särskilda krav på enskilda för att godkännas som huvudman för fristående skolor, förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning. Innan vi går in på denna fråga finns det dock anledning att överväga om det är lämpligt att sådana särskilda krav – som kommer att innebära en skärpt ägar- och ledningsprövning – införs enbart för huvudmän för fristående skolor, förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning. Denna frågeställning aktualiseras inte minst utifrån vår genomgång av nationell och internationell rätt.

12.3.1 Det är okänt hur många fristående skolor, förskolor och fritidshem som har en konfessionell inriktning

Inledningsvis kan konstateras att det i nuläget inte finns några säkra uppgifter om hur många fristående skolor, förskolor eller fritidshem som har en konfessionell inriktning.

När det gäller *fristående skolor* finns det enligt Skolverkets skolenhetsregister ett sjuttioal skolenheter som har anmält att de har en konfessionell inriktning. Som vi redogör närmare för i avsnitt 13.1 ska huvudmän för fristående skolenheter lämna uppgifter till Statens skolverk om fristående skolenheters inriktning enligt bestämmelser i Statens skolverks föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. Att en skola registreras som fristående skola med konfessionell inriktning avgörs alltså av vad huvudmannen anmäler till Skolverkets skolenhetsregister. Utöver det sjuttioal skolenheter som angett konfessionell inriktning finns det ytterligare skolor där konfessionella inslag förekommer utan att skolan för den skull är registrerad som en skola med konfessionell inriktning. Hur många skolor det rör sig om har utredningen inte kunnat utröna. Att fristående skolor har konfessionella inslag utan att vara registrerade som skolor med konfessionell inriktning är dock fullt möjligt enligt nu gällande regelverk. Det är mot den bakgrunden möjligt att en fristående skola kan ha något enstaka konfessionellt präglad inslag per läsår, t.ex. i samband med terminsavslutningar, utan att skolan för den skull anser sig ha en konfessionell inriktning, och därför väljer att inte ange en sådan till

Skolverket. Någon skyldighet att anmäla konfessionell inriktning vid ansökan om godkännande som huvudman finns inte, varför uppgiften inte alltid tas med i de ansökningar som kommer in till tillståndsmyndigheterna.

När det gäller *fristående förskolor* och *fristående fritidshem* som *inte tillhör en fristående skolenhet* så finns det inte någon motsvarande uppgiftsskyldighet. Så vitt vi har kunnat finna föreligger det inga samlade statistiska uppgifter om hur många av dessa som har en konfessionell inriktning. Detta är måhända en naturlig följd av att det inte finns något samlat ansvar för godkännande och tillsyn av fristående förskolor och fritidshem, utan att detta ansvar åvilar respektive kommun. Att det saknas statistiska uppgifter gör det svårt att dra några övergripande slutsatser när det gäller fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Av svaren i den enkätundersökning vi genomfört framgår dock att det i nuläget, i de 221 kommuner som besvarat enkäten, finns i vart fall 242 fristående förskolor och 22 fristående fritidshem som inte tillhör en fristående skolenhet som har en konfessionell inriktning, se avsnitt 8.8.3.

Ett införande av särskilda krav på huvudmän för fristående skolor, förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning torde därmed kräva att det också införs en skyldighet för enskilda huvudmän att uppge om deras verksamheter har en konfessionell inriktning eller inte. Vi föreslår i avsnitt 13.1 att en sådan skyldighet ska införas.

12.3.2 Lika villkor

En central princip inom skollagstiftningen är att det i så stor utsträckning som möjligt ska vara lika villkor för lika verksamheter, oberoende av ägarform. Denna princip har bl.a. kommit till uttryck i propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171) när det gäller finansiering av fristående och offentliga verksamheter. I och med införandet av 2010 års skollag, som beslutades av riksdagen 2010,² gäller numera samma bestämmelser och lika förutsättningar så långt det är möjligt för lika verksamheter inom skolväsendet, oberoende av om dessa har offentlig eller enskild huvudman.

² Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

Denna likabehandling gäller inte bara mellan offentliga och enskilda huvudmän, utan även inbördes mellan olika enskilda huvudmän.

Av barnkonventionen artikel 29.2 följer att vare sig konventionens artikel 28 eller 29 får tolkas så att det medför inskränkning i den enskildes och organisationers rätt att inrätta och driva utbildningsinstitutioner. En förutsättning är dock att undervisningen vid dessa institutioner står i överensstämmelse med vad som från statens sida angetts som miniminorm samt att de principer som fastställts i barnkonventionens artikel 29.1 iakttas. I artikeln stadgas att utbildningen ska syfta till att utveckla barnets fulla möjlighet i fråga om personlighet, anlag samt fysisk och psykisk förmåga, respekten för mänskliga rättigheter och Förenta nationernas stadga liksom respekten för barnets föräldrar, för barnets egna kulturella identitet, språk och värden, för bosättnings- och ursprungslandets nationella värden och för kulturer som skiljer sig från barnets egen. Utbildningen ska vidare förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper liksom personer som tillhör urfolk samt utveckla respekten för naturmiljön. En motsvarande bestämmelse finns även i artikel 13 i FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (se avsnitt 6.2 och 6.4.3).

Ur dessa synvinklar anser utredningen att det finns skäl som talar emot att särskilda bestämmelser om ägar- och ledningsprövning införs enbart för vissa kategorier av enskilda huvudmän. Införandet av sådana bestämmelser vore ett betydande avsteg från den hittills gällande principen om lika villkor och skulle innebära att vissa granskas hårdare än andra. Det kan alltså sättas i fråga hur lämpligt det är att införa särskilda regler enbart för verksamheter med en konfessionell inriktning.

12.3.3 Diskriminering

En annan fråga att ta ställning till är om införandet av särskilda bestämmelser om ägar- och ledningsprövning som endast avser enskilda huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning skulle kunna utgöra diskriminering.

Bestämmelser om förbud mot diskriminering när det gäller fysiska personer finns i diskrimineringslagen, DL, se även avsnitt 3.6. Med diskriminering avses bl.a. att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, om missgynnandet har samband med bl.a. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning (1 kap. 4 § DL). Diskriminering är förbjuden i fråga om bl.a. ekonomiskt stöd, tillstånd, registrering eller liknande som behövs eller kan ha betydelse för att någon ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet (2 kap. 10 § 1 DL). Om särskilda regler införs enbart för enskilda huvudmän med konfessionell inriktning, och dessa regler kan anses innebära ett missgynnande som har samband med religion, kan det inte uteslutas att ett sådant förfarande skulle kunna anses strida mot DL, i vart fall när den enskilde huvudmannen är en fysisk person.

Vidare finns ett förbud mot diskriminering även i EKMR:s artikel 14, se avsnitt 4.6, som anger att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i EKMR ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av t.ex. religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung eller tillhörighet till nationell minoritet. Detta diskrimineringsförbud omfattar således också den religionsfrihet som följer av artikel 9 EKMR och den rätt till respekt för vårdnadshavares religiösa eller filosofiska övertygelse som stadgas i EKMR:s första tilläggsprotokolls (TP1) artikel 2. Bestämmelser som innebär att särskilda villkor ska gälla för enskilda huvudmän för skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning kan alltså innebära att åtskillnad görs mellan verksamheter på grund av verksamhetens inriktning, dvs. på grund av religion.

Således finns det även ur diskrimineringsperspektiv skäl att överväga om det är lämpligt med särskilda bestämmelser om ägar- och ledningsprövning som endast avser huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning.

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

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

Vår slutsats är att det inte är lämpligt att införa en utökad ägar- och ledningsprövning med bestämmelser som enbart omfattar enskilda huvudmän för förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Som vi konstaterat är det i nuläget oklart hur många fristående skolor, förskolor och fritidshem som har en konfessionell inriktning, vilket i sig försvårar införandet av bestämmelser som enbart avser att träffa dessa. Detta problem ska dock inte överskattas, och det kan även av andra skäl finnas grund för att diskutera en skyldighet för huvudmän att redovisa om verksamheter har konfessionell inriktning, vilket vi återkommer till i avsnitt 13.1.

En mer betydande invändning är dock att ett införande av särskilda regler för godkännande av huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning på många sätt vore ett markant avsteg från den för skollagstiftningen centrala principen att lika villkor i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för lika verksamheter (prop. 2009/10:165 s. 206). Bestämmelser som på detta sätt enbart träffar vissa enskilda huvudmän skulle också kunna innebära en otillåten diskriminering på grund av religion enligt såväl nationell rätt som Sveriges internationella åtaganden.

Mot denna bakgrund menar vi att eventuella skärpningar av den ägar- och ledningsprövning som görs av enskilda huvudmän så långt det är möjligt bör omfatta alla enskilda huvudmän, oavsett om huvudmannen har konfessionell inriktning eller inte och oberoende av förekomsten av konfessionella inslag i verksamheten.

Det har, som vi redogjort för i andra avsnitt i detta betänkande, framkommit att det ibland i skollagsreglerad verksamhet med konfessionell inriktning har konstaterats brister som till någon del kan ha sin grund i verksamhetens konfessionella inriktning. Det kan t.ex. handla om brister i likabehandling av pojkar och flickor, frågor om jämställdhet eller att undervisningen påverkas av den konfessionella inriktningen. Ofta handlar det om frågor som har anknytning till skolans värdegrund och demokratiuppdrag (se avsnitt 8.5, 8.8 och 8.9). Även om så skulle vara fallet har vi inte funnit något som tyder på att det enbart är hos enskilda huvudmän med konfessionell inriktning som det kan förekomma bristande följsamhet mot skolans värdegrund och demokratiuppdrag. Sådana brister kan även förekomma hos enskilda huvudmän med icke-konfessionell inriktning och naturligtvis också hos offentliga huvudmän. En striktare ägar- och ledningsprövning, som t.ex. fokuserar på huvudmannens vilja och förmåga att erbjuda en verksamhet som överensstämmer med värdegrund och demokratiuppdrag, bör således inte avse enbart godkännandeprövning av enskilda huvudmän där verksamheten har en konfessionell inriktning. Sådana frågor bör beaktas vid all godkännandeprövning.

Vår slutsats blir därmed att det inte är lämpligt att införa striktare ägar- och ledningsprövning enbart för huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning.

12.4 Behöver ägar- och ledningsprövningen kompletteras?

12.4.1 Det behövs ett ökat fokus på skolans värdegrund och demokratiuppdrag

Skolväsendets värdegrund och demokratiuppdrag fastslås i 1 kap. skollagen.

Av 1 kap. 4 § skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Den ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Vidare ska i utbildningen 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.

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

De värden och uppdrag som formuleras i de angivna bestämmelserna i 1 kap. skollagen anger centrala utgångspunkter för hur utbildning inom skolväsendet ska utformas och vilka värden som ska föras fram inom den. Det är av stor betydelse att alla huvudmän som verkar inom skolväsendet bedriver sina respektive verksamheter i enlighet med dessa och strävar efter att uppnå de fastställda målen. Att så sker är också något som det ankommer på Skolinspektionen respektive kommunerna att granska, dels vid godkännande av nya huvudmän, dels vid tillsyn och annan granskning av pågående verksamheter. Alla målsättningsstadganden är viktiga för en framgångsrik verksamhet, men något av en särställning när det gäller värdegrunden har förstås de uppgifter som rör grundläggande demokratiska värderingar, de mänskliga rättigheterna och alla människors lika värde. Ett överordnat mål är naturligtvis att utbildningen ska leda till att barn och elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden.

Som vi redogjort för bl.a. i kapitel 8 har det framkommit exempel på skolor där verksamheten inte lever upp till de stadganden som anges i värdegrunden och som ingår i skolväsendets demokratiuppdrag. Det handlar t.ex. om att skolor inte förmår motverka kränkande behandling, att det inom utbildningen förekommer inslag som inte främjar jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar eller där människors lika värde inte står i fokus i verksamheten. Även under våra skolbesök och vid våra kontakter med referensgruppen och på annat sätt framkommer att det finns situationer där skolornas värdegrundsarbete brister. Exempel som lyfts fram i Skolinspektionens beslut är situationer där flickor och pojkar behandlas olika

utan att det finns saklig grund för det. Det finns också exempel på att ledande företrädare för en verksamhet för fram och proklamerar tankesätt som motsäger principen om människors lika värde. Det har också lyfts fram verksamheter där ledande företrädare uppges ha samröre med organisationer och personer som måste anses som problematiska ur ett värdegrundsperspektiv.³ Det bör dock i sammanhanget betonas att brister när det gäller värdegrundsarbete på inget sätt är en fråga som är isolerad till verksamheter med konfessionell inriktning, utan sådana brister har noterats även i verksamheter utan sådan inriktning.

Det är naturligtvis oroande att det inom skolväsendet över huvud taget kan förekomma offentligt finansierad verksamhet där det kan sättas i fråga om verksamheten fullt ut lever upp till skolans värdegrund och dess demokratiuppdrag. Det är av stor betydelse att lagstiftningen ger tillsynsmyndigheterna effektiva möjligheter att komma till rätta med sådana brister. Det är dock minst lika viktigt att lagstiftningen inrymmer tillräckliga kontrollmekanismer som minimerar möjligheterna att verksamhet som inte står i samklang med värdegrunden alls får startas. Det finns därför skäl att överväga hur tillsynsmyndigheterna, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, kan ges bättre verktyg att redan vid godkännande av enskilda som huvudmän pröva om dessa kommer att leverera en verksamhet som stämmer överens med värdegrunden.

Sammantaget innebär detta att frågor som rör värdegrund och skolväsendets demokratiuppdrag bör ges ingående uppmärksamhet när enskilda ansöker om att godkännas som huvudmän för fristående verksamheter enligt skollagen. Frågorna bör av samma anledning också vara i fokus när Skolinspektionen respektive kommunerna utövar tillsyn över verksamheterna.

Med detta sagt får konstateras att det inte är helt lätt att på förväg pröva i vilken utsträckning en presumtiv huvudman kommer att driva en verksamhet i överensstämmelse med värdegrunden. Det är dock vår uppfattning att det i alla fall finns skäl att se om det går att konkretisera vad beslutsmyndigheterna bör lägga vikt vid i anslutning till godkännandeprövningen.

³ Se t.ex. Försvvarshögskolans rapport, *Mellan salafism och salafistisk jihadism – påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*, Försvvarshögskolan 2018.

Vi anser alltså att det är lämpligt, och att det även finns möjlighet, att fördjupa och komplettera den ägar- och ledningsprövning som enligt nu gällande lagstiftning ska ske hos Skolinspektionen respektive kommunerna.

12.4.2 Grundläggande demokratiska principer bör lyftas fram vid ägar- och ledningsprövning

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

De nuvarande reglerna och hur de ska tillämpas

Genom de ändringar i skollagen som genomförts fr.o.m. den 1 januari 2019 förstärktes Skolinspektionens och kommunernas möjligheter att pröva enskilda som önskar bli godkända som huvudmän för fristående verksamheter, vilket vi beskrivit i avsnitt 12.2.4. Som villkor för godkännande anges nu alltså att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt ska ha 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. Vidare krävs 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 (2 kap. 5 § skollagen). När den enskilde är en juridisk person ska prövningen 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 samt personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten (2 kap. 5 a § skol-

lagen). Enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i denna personkrets till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen (2 kap. 5 b § skollagen).

Vidare ska Skolinspektionen respektive kommunerna ha tillsyn över att enskilda som godkänts av Skolinspektionen respektive kommunerna fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ skollagen (26 kap. 3 § första stycket 5 respektive 4 § första stycket 3 skollagen). Slutligen kan Skolinspektionen och kommunerna återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 § skollagen (26 kap. 14 § skollagen).

Skolinspektionen och kommunerna har alltså fått förtydligade och utökade möjligheter till lämplighetsprövning vid godkännande av huvudman. Av förarbetena till lagändringen (prop. 2017/18:158 s. 121 f.) framgår att med kravet på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten avses dels skolförfattningar, dels de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som reglerar verksamheten. Den enskilde ska också ha kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen, exempelvis reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554) och aktiebolagslagen (2005:551). I en juridisk person omfattar prövningen den personkrets som avses i 2 kap. 5 a § skollagen och bedömningen ska ske samlat för hela den berörda kretsen.

Kravet på att den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten gäller under hela den tid då verksamheten bedrivs. I kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.

Den lämplighetsprövning som ska ske av den enskilde, och när det gäller juridiska personer av den personkrets som beskrivs i 2 kap. 5 a §, avser i första hand viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse. Vid bedömningen ska också ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. om de som ingår i personkretsen skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. eller om de exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. Vid bedöm-

ningen ska hänsyn också tas till brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär. Även t.ex. begångna vålds- och sexualbrott bör kunna vägas in vid en prövning. Om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamhet bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet i samband med sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Det går att pröva en enskilds förmåga att följa värdegrunden genom de nuvarande reglerna

Den nuvarande lydelsen av 2 kap. 5 § skollagen är i sin språkliga lydelse bred och ger därmed Skolinspektionen och kommunerna vida möjligheter att pröva dels om den enskilde förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, dels om den enskilde i övrigt är lämplig. En prövning enligt det första ledet kan därmed naturligtvis även avse en bedömning av om den enskilde har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten även i fråga om värdegrunds- och demokratiuppdraget.

När det gäller prövningen av om den enskilde i övrigt är lämplig anges det i lagen att viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse ska beaktas. I förarbetena betonas även faktorerna laglydighet, skötsamhet gentemot det allmänna och ekonomisk skötsamhet. Förarbetena är i och för sig mindre tydliga när det gäller utrymmet för att vid lämplighetsprövningen ta in frågan om den enskilde kan antas följa den värdegrund som gäller för verksamheten. Det finns samtidigt ingenting i förarbetena som talar emot att en beslutande myndighet vid lämplighetsprövningen även skulle kunna lägga stor vikt på frågan om den enskilde kommer att bedriva en verksamhet som står i överensstämmelse med värdegrunden. En svårighet vid en sådan prövning är dock att den till stor del handlar om att, utifrån de faktorer som är kända om den enskilde presumtiva huvudmannen, göra en kvalificerad bedömning av hur dessa faktorer förhåller sig till eller kan antas påverka verksamhetens arbete när det gäller värdegrunden. Detta hindrar naturligtvis inte att det ändå går att göra vissa sådana ställningstaganden direkt utifrån det material som föreligger för beslutande myndighet vid tidpunkten för beslu-

tet. Det kan t.ex. handla om potentiella huvudmän där tidigare verksamhet visar på bristande följsamhet i förhållande till värdegrunden eller som vid sidan av den sökta skollagsreglerade verksamheten bedriver verksamhet som framstår som svårförenlig med skolans värdegrund och demokratiuppdrag. Ett sådant exempel kan vara att en presumtiv huvudman eller en ledande företrädare för denne i olika offentliga sammanhang har torgfört uppfattningar och åsikter som inte stämmer överens med värdegrunden och demokratiuppdraget.

En komplicerande faktor är också att bestämmelserna i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen är målsättningsparagrafer som anger de mål som ska gälla för skollagsreglerad verksamhet. Det säger sig självt att ett mål som anger en inriktning för skolarbetet kan fungera väl som målsättning för en skollagsreglerad verksamhet. Ett sådant mål fungerar dock mindre väl som ett prövningskriterium vid prövning av om en viss enskild ska godkännas som huvudman för en sådan verksamhet. Det är en sak att det kan gå att pröva om en viss verksamhet är utformad i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar, t.ex. solidaritet mellan människor, men det kan vara svårare att pröva hur en enskild potentiell huvudman ställer sig till solidaritet mellan människor.

Det är mot denna bakgrund utredningens uppfattning att den prövning av en huvudmans förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och huvudmannens lämplighet i sig bör kompletteras med en prövning av potentiella huvudmän som på ett mer konkret sätt kan fånga upp omständigheter som talar emot att en viss huvudman ska godkännas som huvudman för en sökt verksamhet. Denna prövning bör ha sin utgångspunkt i skolans värdegrund, dvs. de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, men konkretiseras på ett sätt som beskriver vilka företeelser som bör vägas in.

Prövningen skulle kunna fördjupas ytterligare

Att Skolinspektionen eller kommunerna kan konstatera att en enskild har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och också har förutsättningar att följa dessa innebär, som vi ser det, en begränsad möjlighet för myndigheterna att därutöver bedöma om den enskilde faktiskt kommer att följa föreskrifterna. En enskild kan naturligtvis ha såväl insikt i som förutsättningar för att följa före-

skrifter men ändå välja att i praktiken inte göra det, t.ex. för att stadganden i skollagstiftningen eller dess värdegrund strider mot uppfattningar som den enskilde omfattar. Nuvarande bestämmelser ger därmed, som vi ser det, inte ett uttryckligt stöd för att de även ska fungera som en kontrollmöjlighet när det gäller bedömningen av om en presumtiv huvudman verkligen kommer att följa föreskrifterna.

Ett sätt att konkretisera denna prövning är att ge beslutsmyndigheterna ett tydligare utrymme att bedöma om en enskild sökande kommer att leva upp till de krav som ligger i skollagens värdegrund och demokratiuppdrag. Ett sätt att göra en sådan prövning är att låta den ske mot fastställda demokrativillkor. Sådana kriterier har föreslagits av såväl Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund (Ku 2016:01) och Demokrativillkorsutredningen (Ku 2018:01), se avsnitt 12.2.5 ovan.

Det skulle kunna hävdas att en prövning mot s.k. demokrativillkor utgör en inskränkning i den rätt att starta och driva skolor som följer av Sveriges internationella åtaganden. Men som vi konstaterat i avsnitt 10.7.3 innebär den rätt att starta och driva skolor som följer av Sveriges internationella åtaganden inte något hinder för att staten uppställer grundläggande krav på den som vill starta och driva en sådan skola, t.ex. om verksamhetens organisation och innehåll.

Religionsfriheten enligt artikel 9 EKMR innebär bl.a. att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till religiösa uppfattningar och att staten är förhindrad att värdera legitimiteten hos sådana uppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. Detta neutralitets- och opartiskhetskrav kan aktualiseras i samband med en prövning av om en potentiell huvudman för en skola, en förskola eller ett fritidshem med konfessionell inriktning är lämplig att anförtros uppgiften. Emellertid gäller bestämmelserna om värdegrund redan i dag för alla skolor, förskolor och fritidshem. Att vikten av att en sådan prövning görs grundligt lyfts fram och manifesteras genom en prövning mot demokrativillkor innebär således inte att det ställs några nya krav på potentiella huvudmän för fristående enheter med konfessionell inriktning.

Av såväl barnkonventionen som FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter följer att staten får ställa upp minimikrav även för skolor som inrättas av annan huvudman än det allmänna. Eftersom våra förslag om komplettering av ägar- och ledningsprövningen riktar sig mot alla enskilda huvudmän och syftar

tillbaka på de värdegrundsbestämmelser som redan föreligger, innebär förslagen inte att det läggs några i sak nya krav på huvudmännen utan endast att värdegrundens innebörd förtydligas.

Det skulle vidare kunna hävdas att ett införande av ytterligare prövningskriterier för den som vill starta en fristående verksamhet enligt skollagen skulle kunna utgöra ett ingrepp i den grundlagsreglerade näringsfriheten. En förändring av detta slag innebär dock att samma prövningsgrund åläggs alla de som önskar starta en fristående verksamhet. Att det allmänna noggrant granskar de som aspirerar på att mot ersättning utföra potentiellt vinstgenererande uppgifter för det allmännas räkning måste vidare anses motiverat i syfte att tillförsäkra att endast den som är lämplig för det anförtros uppgiften.

Vi bedömer mot denna bakgrund att ett förtydligande av ägar- och ledningsprövningen enligt vad som skisserats ovan inte i sig kan anses strida mot Sveriges internationella åtaganden.

12.5 Hur ägar- och ledningsprövningen ska kompletteras

Vi har funnit att det inte är lämpligt att införa särskilda krav för godkännande av huvudmän för fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. De krav som uppställs vid en skärpt ägar- och ledningsprövning ska i stället omfatta alla enskilda som önskar bli huvudmän. Vi har därefter konstaterat att det kan finnas skäl att understryka beslutande myndigheters möjlighet att vid godkännandeprövningen även beakta den enskildes förmåga att bedriva en verksamhet i överensstämmelse med de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen. Vi går nu över till frågan hur det behov av skärpt ägar- och ledningsprövning som vi konstaterat kan genomföras.

12.5.1 Den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med värdegrunden ska även prövas med utgångspunkt i demokrativillkor

Utredningens förslag: Den ägar- och ledningsprövning som görs inför godkännande av enskilda som i egenskap av huvudmän vill bedriva verksamhet inom skolväsendet ska kompletteras när det gäller prövningen av om den enskilde är lämplig att bedriva verksamheten. Kompletteringen innebär att den enskildes lämplighet även ska prövas i förhållande till vissa i skollagen (2010:800) angivna demokrativillkor.

Utredningen anser således att de nuvarande bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning ska kompletteras. Ett sätt att komplettera de nuvarande reglerna vore att prövningsmyndigheten, efter genomgång av samtliga kända uppgifter om en sökande presumtiv huvudman, får göra en helhetsbedömning av om föreliggande uppgifter ger vid handen att denne har förmåga att bedriva en verksamhet i överensstämmelse med värdegrunden. Myndigheten skulle då, med utgångspunkt i samtliga de stadganden och åligganden som följer av 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, göra en helhetsbedömning av sannolikheten av att den verksamhet den enskilde vill bedriva kommer att uppfylla dessa. Myndigheten har då möjlighet att sammanväga samtliga omständigheter som kommer fram om den presumtiva huvudmannen. Att en sådan prövning ska göras skulle kunna regleras genom att det direkt i lagtexten uttryckligen framgår att ansvarig myndighet vid godkännandeprovningen även ska beakta den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Mot en sådan lösning kan invändas att det redan utifrån nuvarande ordalydelse i 2 kap. 5 § skollagen är möjligt att göra en sådan prövning, vilken i realiteten är en prövning av om den sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Ett tillägg i paragrafen som betonar detta gör därmed ingen avgörande skillnad för Skolinspektionens eller kommunens möjligheter att pröva en sökandes förmåga och lämplighet som huvudman i värdegrundshänseende.

Ett annat sätt att komplettera ägar- och ledningsprövningen är att till den nuvarande prövningen av en sökandes av förmåga och lämplighet lägga en prövning mot demokrativillkor som utgörs av ett antal fastställda kriterier, i linje med de förslag som lämnats av Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund (Ku 2016:01) och Demokrativillkorsutredningen (Ku 2018:01), se avsnitt 12.2.5. Förslagen är i båda fallen konstruerade så att mottagare av statligt stöd som bryter mot särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar ska exkluderas från stöd. Överfört till en skollagskontext skulle en prövning mot demokrativillkor innebära att enskilda presumtiva huvudmän, eller företrädare för sådana, som av särskild anledning kan antas komma att bryta mot särskilt skyddsvärda grundläggande principer, inte kommer att kunna godkännas som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet.

Ett införande av sådana demokrativillkor innebär alltså att en presumtiv huvudman prövas dels enligt nuvarande bestämmelser i 2 kap. 5 § skollagen, dels enligt de föreslagna konkreta demokrativillkoren. Det blir alltså fråga om en tvåstegsprövning där den sökande måste klara av båda stegen för att i slutänden kunna bli godkänd som huvudman.

Utredningen anser att införande av en sådan tvåstegsprövning med demokrativillkor skulle innebära en tydlig förstärkning i förhållande till den nuvarande ägar- och ledningsprövningen. Genom demokrativillkoren kan lagstiftaren lyfta fram de ageranden i strid mot samhällets grundläggande demokratiska principer som särskilt bör prövas i fråga om den som önskar bli huvudman för skollagsreglerad verksamhet, och som bör utesluta att en enskild godkännas som huvudman. Prövande myndigheter, dvs. Skolinspektionen och kommunerna, får också konkreta ageranden att bevaka och ta ställning till i sin prövning som komplettering till de mer allmänt hållna målen med verksamheten som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen. Konkretion ger vägledning för myndigheterna när det gäller vilka aspekter de ska utreda och även förutsebarheten för sökandena, som därmed får kännedom om vilka ageranden som inte kan accepteras.

En nackdel med demokrativillkor som innehåller specifikt beskrivna ageranden är förstås att det kan finnas ageranden som inte faller in under något av det som beskrivs i demokrativillkoren. Det kan också över tid uppstå nya ageranden som väl strider mot samhällets grundläggande demokratiska principer men som inte kunde förutses när

villkoren utformades. Villkoren kan således behöva komma att ändras över tid. Utredningen anser dock att den tydlighet och förutsebarhet som ligger i en ägar- och ledningsprövning som utgår från fastställda och i lag angivna demokrativillkor är att föredra framför en prövning mot mer allmänt utformade målsättningar som de som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, som riktar in sig på verksamheten och dess resultat och inte alltid låter sig översättas till kriterier för prövning av ageranden hos presumtiva huvudmän och dessas företrädare.

Utredningen föreslår därför att prövningen vid godkännande av enskilda som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet ska kompletteras med en prövning mot demokrativillkor.

I nästa avsnitt utvecklar vi vilka kriterier som ska ingå i dessa demokrativillkor och hur prövningen bör ske.

12.5.2 Demokrativillkor

Utredningens bedömning: Demokrativillkor för skollagsreglerad verksamhet bör utformas så att de skyddar grundläggande principer i ett demokratiskt samhälle som är av särskild vikt inom verksamheten.

Utredningens förslag: En enskild ska inte 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 (2010:800) inom ramen för verksamheten kan komma att

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

En paragraf med denna innebörd ska föras in i 2 kap. skollagen.
En hänvisning till paragrafen ska föras in i 2 kap. 5 § skollagen.

Demokrativillkor som skyddar samhällets grundläggande demokratiska principer

Ett demokrativillkor för skolväsendet syftar till att minimera riskerna för att fysiska eller juridiska personer som företräder åsikter och ageranden i strid med samhällets grundläggande demokratiska principer godkänns som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Ett demokrativillkor för skolväsendet bör dock fokusera på de delar av nämnda stadganden som har betydelse i skolväsendet. Det handlar t.ex. om respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. I detta sammanhang bör även konventioner om mänskliga rättigheter och statens skyldighet enligt dessa att skydda och främja enskildas grundläggande fri- och rättigheter beaktas. Staten har också enligt EKMR (artikel 17) och FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 30) en särskild skyldighet att se till att en individ eller en grupp inte kränker eller inskränker en annan individs fri- och rättigheter. Vidare har staten enligt barnkonventionen en särskild skyldighet att skydda och förverkliga barns rättigheter.

Demokrativillkoren bör således utformas så att en enskild som kan komma att agera i strid med samhällets grundläggande demokratiska principer om respekt för alla människors lika värde och enskildas grundläggande fri- och rättigheter inte kan godkännas som huvudman. Det är också av särskild vikt att ett demokrativillkor fastslår att den som motarbetar det demokratiska styrelseskicket inte kan godkännas som huvudman.

Det ligger i sakens natur att det kommer att finnas ageranden som kan anses strida mot fler än ett av de demokrativillkor som föreslås. Enligt vår uppfattning är detta dock inte ett problem i egentlig mening, eftersom det väsentliga är att de ageranden som är förbjudna fångas upp genom ett demokrativillkor, inte om det dessutom kan anses utgöra ett brott mot ett annat demokrativillkor.

Utredningen vill avslutningsvis betona att de kriterier som i det följande föreslås utgöra demokrativillkor inte ska ses som en specialreglering av vilka frågor som kan ses som brister i den lämplighets-

prövning som ska göras enligt 2 kap. 5 § tredje stycket skollagen, eller att demokrativillkoren uttömmande anger hur de krav som uppställs i 2 kap. 5 § eller 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen ska tolkas. Prövningen mot demokrativillkor är alltså en prövning som ska göras utöver de prövningar som ska göras mot nämnda bestämmelser.

Vad eller vem ska prövas mot demokrativillkor?

Vi föreslår att nuvarande bestämmelser om prövning av potentiella huvudmän för skollagsreglerade verksamheter ska kompletteras på så sätt att prövningen, utöver vad som ska prövas enligt 2 kap. 5 § skollagen, även ska innebära en prövning mot demokrativillkor. Prövningen avser enskilda som ansöker om att godkännas som huvudmän och prövningen bör således i första hand avse den enskilde sökande, oavsett om det är en enskild fysisk eller juridisk person. Prövningen bör vidare även anse andra företrädare för den enskilde som är kända vid prövningstillfället. Är den sökande en juridisk person bör som andra företrädare räknas personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 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 samt personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

För att tydliggöra att en prövning mot demokrativillkor är en förutsättning för att en enskild ska kunna godkännas som huvudman ska en hänvisning till bestämmelserna om demokrativillkor föras in i 2 kap. 5 § skollagen.

Särskild anledning att anta

Prövningen ska avse om det finns särskild anledning att anta att den sökande eller någon företrädare för verksamheten inom ramen för verksamheten kommer att agera på ett sätt som anges i de olika kriterierna. Med *särskild anledning att anta* avses i första hand en situation där det under myndighetens handläggning av den enskildes ansökan framkommit omständigheter som med viss styrka talar för att den sökande, eller en företrädare för verksamheten, kan antas

komma att bryta mot uppställda demokrativillkor. Att utreda om en presumtiv huvudman eller företrädare för denne kommer att bryta mot samhällets grundläggande demokratiska principer är naturligtvis en grannlaga uppgift. De uppgifter myndigheten har att utgå från vid en sådan utredning är i första hand de uppgifter som finns i den enskildes ansökan om godkännande samt från utdrag ur belastningsregistret etc. Om den sökande är en juridisk person bör till detta fogas det som framgår i bolagsordning, årsredovisningar och liknande handlingar samt, om den sökande är en stiftelse, vad som anges i stiftelseurkunder som stiftelsestadgar och andra centrala dokument. Även vad som publicerats av den sökande på webbplatser och i sociala medier kan ingå, för det fall att sådana uppgifter finns tillgängliga för myndigheten. Det bör också, i förekommande fall, vara möjligt att beakta vad företrädare för den enskilde, t.ex. personer som ingår i den krets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen, har uttryckt i offentliga sammanhang, om sådana uppgifter finns tillgängliga. Myndigheten kan också ha kännedom om hur den enskilde agerat som huvudman i andra verksamheter.

Någon uttömmande beskrivning av vad för slags uppgifter som ger särskild anledning att anta att någon kan komma att agera i strid mot demokrativillkor kan av naturliga skäl inte anges. I uttrycket särskild anledning ligger dock att det ska handla om uppgifter av viss dignitet, vilka kan härledas med relativt stor säkerhet. Några utgångspunkter kan dock ändå nämnas. Det kan t.ex. handla om att det i bolagsordning, stiftelsestadgar eller andra dokument framkommer uppfattningar som mindre väl stämmer överens med samhällets grundläggande demokratiska principer. Det kan också handla om att företrädare för verksamheten i offentligheten uttryckt åsikter och ståndpunkter som är svåra att förena med skolans värdegrund. Ett enkelt exempel är att en företrädare för en presumtiv huvudman för en förskola i massmedia uttalat sig i starkt positiva ordalag om barnaga. Ett sådant uttalande måste i de flesta fall anses ägnat att ifrågasätta företrädarens förmåga att ansvara för en verksamhet som bedrivs i enligt med samhällets grundläggande värderingar som uttrycks i skollagen.

Det är dock av stor betydelse att beslutsmyndigheten alltid gör en sammanvägd bedömning av samtliga uppgifter som föreligger i ett ärende. Om uppgifterna i övrigt visar att en sökande i allt väsentligt kan bedömas ha förmåga att driva en verksamhet i linje med

samhällets grundläggande demokratiska principer ska naturligtvis inte ett enstaka uttalande från en enskild företrädare för den sökande, eller ett enstaka ålderdomligt formulerat stiftelsestadgande som svårigen kan ändras, innebära att godkännande inte kan lämnas. Däremot bör ett sådant uttalande, eller förekomsten av sådana stiftelsestadganden, föranleda att myndigheten t.ex. med kontrollfrågor följer upp uttalandet eller stadgandet och klarlägger om detta kan tyda på andra brister när det gäller värdegrunds- och demokratiuppdraget eller förhållandet till samhällets grundläggande demokratiska principer. Uppgifterna ska alltså ställas i proportion till vad som i övrigt kommit fram.

Om ansökan om godkännande avser att en ny ägare ska träda in i ägarkretsen hos en befintlig huvudman, eller att ansökan innebär att en ny ägare ansöker om tillstånd som förutsätter ett övertagande av en pågående verksamhet, bör prövningen också ske med beaktande av omständigheterna kring den pågående verksamheten. Om det har funnits problem kring värdegrunds- eller demokrativillkorsfrågor inom verksamheten är det naturligtvis extra viktigt att beslutande myndighet undersöker hur nya ägare förhåller sig till dessa kriterier.

Det bör betonas att den kompletterade ägar- och ledningsprövningen och demokrativillkoren inte på något sätt avser att inskränka enskilda individers rätt att utöva demokratiska fri- och rättigheter, t.ex. yttrandefrihet, religionsfrihet eller föreningsfrihet. Fysiska personer som företräder en sökande ska på samma villkor som alla personer kunna fritt utöva sin religion, delta i en demonstration eller vara medlem i en förening utan att det ligger henne eller honom i fatet vid godkännande myndighets ägar- och ledningsprövning. Kompletteringen syftar i stället till att markera att det vilar ett särskilt stort ansvar på organisationer och fysiska personer som gör anspråk på att få samhällets förtroende att starta en fristående skola, en fristående förskola eller ett fristående fritidshem. Det är mot den bakgrunden av intresse vilka åsikter och ställningstaganden som sådana organisationer och fysiska personer företräder och för fram i offentligheten eller som på annat sätt framkommer, oavsett om åsikterna eller ställningstagandena härstammar från religion eller något annat.

Inom ramen för verksamheten

Prövningen ska alltså avse om det finns särskild anledning att anta att den sökande eller en företrädare för denne *inom ramen för verksamheten* kan komma att agera i strid med angivna demokrativillkor. Med detta avses att en potentiell huvudman i första hand ska prövas utifrån vilka ageranden som kan komma att ske inom den sökta verksamheten. Det handlar därmed om ageranden som har en koppling till den sökta skollagsreglerade verksamheten som ska bedömas. Med verksamhet avses alla aktiviteter som den enskilde kommer att anordna i egenskap av huvudman, alltså aktiviteter inom undervisningen och inom utbildningen i övrigt. Även aktiviteter som sker externt, t.ex. sammankomster efter skoldagens slut eller vid utflykter eller skolresor, omfattas om dessa är en del av utbildningen i övrigt. Det kan även handla om att en företrädare för verksamheten deltar i externa aktiviteter anordnade av andra, t.ex. skolledarkonferenser eller vidareutbildningar. Ett annat exempel är material som den enskilde som huvudman publicerar på verksamhetens webbplats eller material som delas ut till elever, vårdnadshavare eller skolpersonal.

I de allra flesta fall bör det som en företrädare gör i helt privata sammanhang, som saknar samband med företrädarens roll eller funktion hos den sökande, inte påverka prövningen mot demokrativillkoren. Det kan dock förekomma att en företrädare är så intimt förknippad med en sökt verksamhet att även det som denne gör som privatperson måste kunna bli föremål för prövning mot demokrativillkoren. Således kan det uppstå gränsdragningsfrågor om ett agerande hos en företrädare ska belasta den presumtive huvudmannen eller inte. Det kan t.ex. handla om att en ledande företrädare deltar i ett extremistiskt sammanhang eller uttrycker sig på ett sätt som är oförenligt med principen om alla människors lika värde, t.ex. i sociala medier. Det kan också vara den presumtive huvudmannen som har gjort sådana uttalanden. En individuell bedömning av om något skett, eller kan komma att ske, inom ramen för den sökta verksamheten ska därmed alltid göras i det enskilda fallet. En rimlig utgångspunkt är att företrädare för en sökande med en central befattning, t.ex. en styrelseordförande eller majoritetsägare, i större utsträckning får anses företräda verksamheten och att dennes agerande i privata sammanhang därför bör kunna omfattas av prövningen.

Även här kan uppstå gränsdragningsfrågor där den enskildes religionsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet kan komma att stå i konflikt med den prövning som ska göras mot demokrativillkoren. Det är därför viktigt att uttalanden och andra ställningstaganden som företrädare gör som privatperson endast läggs till grund för demokratiprövningen när dessa rör frågor som är centrala för förmågan att bedriva en skollagsreglerad verksamhet.

Våld, tvång, hot samt andra otillbörliga ageranden (punkt 1)

Enskilda tillförsäkras i förhållande till det allmänna ett antal grundläggande fri- och rättigheter genom 2 kap. RF, EKMR och internationella åtaganden. Fri- och rättigheterna omfattar bl.a. opinionsfriheter, rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet, rättssäkerhet, skydd mot diskriminering, egendomsskydd, upphovsrätt, näringsfrihet, utbildning och forskning. Kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter kan således omfatta en mängd olika ageranden. Den enskildes rätt till kroppslig integritet och personlig frihet, dvs. skydd mot fysiska och psykiska angrepp, är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. En enskild eller en företrädare för denne som kan komma att utöva våld, tvång eller hot ska därför inte kunna godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet.

Som exempel på andra otillbörliga kränkningar kan nämnas att den enskilde eller företrädare för denne kan komma att kränka andra personers kroppsliga integritet genom t.ex. sexuella trakasserier. Också ageranden som visserligen inte innefattar våld, tvång eller hot men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör vara diskvalificerande för presumtiva huvudmän. Med otillbörligt avses här t.ex. att den enskilde eller dess företrädare vilseleder andra, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Otillbörligt är också ett utnyttjande av en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lydheidsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning. Det kan t.ex. röra sig om en enskild eller en företrädare som upprätthåller informella regler genom hedersförtryck eller som uppmanar en enskild att inte anmäla en misstanke om brott till polis.

För att kriteriet ska vara tillämpligt krävs, som nämnts ovan, att det av särskild anledning har aktualiserats. Det kan t.ex. handla om att sökande eller företrädare för denne har dömts för brottsligt handlande eller vad dessa uttryckt i sociala medier eller på andra sätt offentligen uttalat, eller att det framkommer uppgifter om allvarliga missförhållanden hos den enskilde eller dennes företrädare.

Diskriminering och alla människors lika värde (punkt 2)

Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde utgör en central del av de grundläggande fri- och rättigheterna och framgår bl.a. i RF:s program- och målsättningsstadgande, artikel 14 EKMR och artikel 2 barnkonventionen. En utgångspunkt är att diskriminering, oavsett om den rör enskilda individer eller grupper, eller bristande respekt för alla människors lika värde, inte ska förekomma i ett demokratiskt samhälle. Demokrativillkoren ska därför också ange att enskilda som kan komma att bryta mot dessa principer, eller vars företrädare kan komma att göra det, inte ska godkännas som huvudmän.

I nationell rätt framgår principen om icke-diskriminering, utöver i RF:s program- och målsättningsstadgande, också av DL. Med direkt diskriminering enligt DL avses att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Utöver ageranden som bedöms vara diskriminerande enligt DL ska även ageranden som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde också utesluta att en enskild godkänns som huvudman. Begreppet omfattar sådan diskriminering som omfattas av DL men även andra former av missgynnande. En överträdelse av demokrativillkoret kan t.ex. bestå i att en enskild behandlar flickor och pojkar olika på grund av religiösa eller kulturella uppfattningar, vilket även strider mot principen att det ska råda jämställdhet mellan flickor och pojkar i skolan. Det kan också röra sig om att verksamheten endast anställer personer av viss härkomst eller

religiös tillhörighet. Det kan också handla om att verksamheten inte accepterar att företrädare har viss sexuell läggning.

Ett annat exempel är att en organisation, eller en företrädare för denne, uttrycker tankar som står i skarp konflikt med den värdegrund som uttrycks i 1 kap. 5 § skollagen.

Ett ytterligare exempel är sådana uttalanden som kan utgöra hets mot folkgrupp. Brottet hets mot folkgrupp är ett klart uttryck för en kränkning av principen om alla människors lika värde (16 kap. 8 § brottsbalken). Med hets mot folkgrupp avses bl.a. att en person i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Endast enskilda kan dömas för brottet hets mot folkgrupp men även en organisation kan enligt vår mening 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 inte kunna godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet.

Det bör observeras att ett förbud mot kränkande uttalanden inte får tolkas så att det blir en begränsning av yttrandefriheten. En organisation, eller en företrädare för en sådan, ska kunna uttrycka negativa åsikter om olika företeelser i samhället utan att det anses som en överträdelse av principen om alla människors lika värde. Avgörande är om uttalandet innehåller tankar och idéer som strider mot alla människors lika värde.

Kränkande behandling (punkt 3)

I 6 kap. skollagen regleras åtgärder som har till ändamål att motverka kränkande behandling av barn och elever. Med kränkande behandling avses enligt 6 kap. 3 § skollagen ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt DL kränker ett barns eller en elevs värdighet. Enligt 6 kap. 9 § skollagen får huvudmannen eller dennes personal inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling. Av 6 kap. 10 § skollagen följer att en lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten

är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden.

Med *kränkande behandling* avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt DL kränker ett barns eller en elevs värdighet. Uppträdandet ska således inte ha samband med någon diskrimineringsgrund. I stället avses mobbning och liknande beteenden som kan utgöras t.ex. av tillmälen om övervikt, hårfärg eller att någon blir kallad för plugghäst. Kränkande behandling kan även anses ha förekommit utan att den som kränker anger någon specifik egenskap hos det barn eller den elev som utsätts för kränkningar. Att man utan verbala nedsättande omdömen om exempelvis någons hårfärg eller klädsel, genom att t.ex. knuffa eller rycka någon i håret eller sätta krokben för personen i fråga, kan också anses utgöra kränkande behandling i lagens mening. Även psykiska kränkningar, t.ex. utfrysning, omfattas av uttrycket kränkande behandling (prop. 2009/10:165 s. 693).

Det är enligt vår mening naturligt att en presumtiv huvudman som kan komma att utsätta barn eller elever för kränkande behandling, eller har en företrädare som kan komma att göra det, inte ska kunna bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Det kan t.ex. handla om situationer där det kommer fram uppgifter som visar att den sökande, eller en företrädare för denne, i annan verksamhet, t.ex. vid tidigare verksamhet inom skolväsendet, har utövat kränkande behandling mot barn eller elever, t.ex. genom tillmälen. Även här kan det, om godkännandet avser övergång av verksamhet från en huvudman till en annan, finnas anledning att se på förhållandena i den befintliga verksamheten och vilka krav den specifika verksamheten kan innebära för en ny huvudman.

På annat sätt motarbeta principen om barnets bästa (punkt 4)

Det fjärde demokrativillkoret ska avse ageranden som på annat sätt motverkar principen om barnets bästa. Barnets bästa är en princip som bl.a. framkommer av artikel 3 barnkonventionen som stadgar att konventionsstaterna har en skyldighet att i alla åtgärder som rör barn i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa och för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Principen om barnets bästa har sammanfattats som 1) en materiell rättighet där barn har rätt att få sitt bästa bedömt och satt i främsta rummet när olika intressen vägs mot varandra, 2) en tolkningsprincip, samt 3) ett tillvägagångssätt där beslut som påverkar barn ska föregås av en bedömning av vilka konsekvenser beslutet kan få för det enskilda barnet eller för övergripande policyfrågor för barn i grupp (se avsnitt 6.4.1 ovan).

Under detta demokrativillkor ska ageranden som inte faller in under något annat villkor kunna beaktas under godkännandeprövningen. Det handlar om ageranden som inverkar menligt på barns bästa, förstått som en rätt att få sitt bästa bedömt och i första hand beaktat när olika intressen vägs mot varandra, liksom det skydd och den omvårdnad som behövs för barn och underåriga elevers välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet (artikel 3.2 barnkonventionen). Det kan handla om alltför auktoritära metoder för uppfostran eller undervisning, att barnet inte får ta del av eller begränsas i fråga om hälsovård eller sjukvård, eller att barnet inte bereds möjlighet till den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen. Det kan även röra sig om brister i respekten för barnets åsikter i förhållande till barnets ålder och mognad.

Motarbeta det demokratiska styrelseskicket (punkt 5)

Med det demokratiska styrelseskicket avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Av RF:s inledande paragraf framgår att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt på att den offentliga makten utövas under lagarna. En enskild som motarbetar dessa för demokratin grundläggande

principer, eller vars företrädare gör det, ska inte godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet.

I uttrycket motarbeta ligger att någon agerar på ett sätt som angriper det demokratiska styrelseskicket. Ett exempel på sådant agerande är att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer. Med terrorism avses sådana ageranden som omfattas av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. En enskild som begår terrorhandlingar som avses i dessa lagar kränker ofta, men inte alltid, enskildas grundläggande fri- och rättigheter på det sätt som avses i första punkten i vårt förslag till demokrativillkor.

Detta demokrativillkor innebär ingen begränsning av yttrandefriheten. En enskild är naturligtvis oförhindrad att fritt yttra sig i olika frågor. Samtidigt bör uppgiften att som huvudman ansvara för skollagsreglerad verksamhet inte anförtros någon som syftar till att underminera demokratins grundläggande principer. För att avgöra om en enskild, eller en företrädare för denna, kan anses agera på ett sätt som motarbetar det demokratiska styrelseskicket kan viss ledning hämtas från vilka medel den enskilde tillämpar för att bilda opinion för sin sak. Den som främjar eller uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket och bör inte godkännas som huvudman. Exempel på sådana ageranden är att utöva eller uppmana till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage.

Även ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga kan anses vara ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. En enskild som medvetet vilseleder eller sprider felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Andra exempel på att motarbeta det demokratiska styrelseskicket är att uppmana till att inte följa svensk lag, att svika medborgliga skyldigheter eller att inte hörsamma myndigheters påbud. Det kan t.ex. handla om att uppmana enskilda att inte nyttja sin rösträtt i allmänna val, om uppmaningen syftar till att motverka det demokratiska styrelseskicket. Det kan också handla om att den enskilde agerar på ett sätt som påverkar det säkerhetspolitiska läget, t.ex. genom polarisering eller indoktrinering.

Rättfärdiga, främja eller uppmana (punkt 6)

Utredningen är medveten om att det kanske inte är vanligt förekommande att enskilda som ansöker att bli godkända som huvudmän, vare sig det rör sig om fysiska eller juridiska personer, utövar våld, tvång eller hot eller på andra otillbörliga sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det hör förhoppningsvis inte heller till vanligheterna att någon som företräder den enskilde gör det.

Det har dock från tid till annan förekommit att enskilda huvudmän, eller de som ansöker om att bli huvudmän, understödjer eller försvarar sådana ageranden, vilket enligt vår mening måste anses vara i strid med samhällets grundläggande demokratiska principer. Det bör därför vara ett demokrativillkor att godkännande inte får lämnas om den presumtive huvudmannen eller dennes företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmanar till våld, tvång eller hot eller andra kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Samma sak ska gälla om en enskild eller dennes företrädare rättfärdigar, främjar eller uppmanar till diskriminering eller andra överträdelser av principen om alla människors lika värde.

Med *rättfärdiga* avses att en enskild försvarar ett visst agerande. Det kan t.ex. röra sig om rättfärdigande av våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller av företeelser som barnaga, könsrelaterat våld eller hedersvåld. En enskild kan inte heller godkännas som huvudman om den försvarar barn- eller tvångsäktenskap eller kvinnlig könsstympning. Samma bör gälla om den enskilde rättfärdigar terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism. Detta gäller även ageranden som sker utanför Sverige, t.ex. om en sökande eller dess företrädare uttalar stöd för en odemokratisk regim eller en terrorgrupp.

Utredningen inser att det är förenat med svårigheter att uttala sig om ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Det finns t.ex. skilda uppfattningar om vilka regimer eller grupperingar som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande, och sådana uppfattningar kan därtill variera över tid. Även här kan uppstå frågor om gränsdragning när det gäller t.ex. föreningsfrihet och yttrandefrihet å ena sidan och prövning mot demokrativillkor å andra sidan. Den godkännande myndigheten bör därför vid tillämpningen av detta demokrativillkor iaktta viss försiktighet. Det är dock självklart att den som rättfärdigar grova kränk-

ningar av mänskliga rättigheter, t.ex. terrorhandlingar eller flagranta kränkningar av internationell rätt bör kunna ifrågasättas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Hjälps vid bedömningen kan t.ex. hämtas från EU:s terroristförteckning.⁴ Om en enskild har samröre med en organisation kan den enskilde anses rättfärdiga organisationens agerande. Samröre ska förstås som någon form av formaliserat samarbete, t.ex. att ha gemensam verksamhet eller ett ekonomiskt eller idémässigt utbyte. När enskilda ingår i samma samarbets-, riks- eller paraplyorganisation bör detta normalt betraktas som att ha samröre och ett rättfärdigande av organisationens ageranden.

Med *främja* avses ett medvetet agerande som skapar möjligheter för, eller underlättar, kränkningar. Det gör en enskild som finansierar eller på annat sätt, t.ex. genom rekrytering eller propaganda, stödjer grupper eller individer som utövar våld, hot eller tvång, på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar eller annars bryter mot principen om alla människors lika värde. Det kan t.ex. handla om att rekrytera personer att delta i väpnade konflikter utanför landets gränser. Ett exempel är att en huvudman inom skollagsreglerad verksamhet anställer personer som har kopplingar till extremistiska miljöer, eller anlitar externa föreläsare med sådana kopplingar och ger dessa möjlighet att direkt eller indirekt påverka barn och elever inom verksamheten.

Med *uppmåna* avses ett agerande för att förmå andra att begå kränkningar. Det kan handla om en enskild eller företrädare för denne som uppvisar andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare.

Ändringar av kretsen av personer som har en ledande ställning hos huvudmannen innebär en förnyad ägar- och ledningsprövning

Enligt 2 kap. 5 b § skollagen ska huvudmannen anmäla en förändring i den personkrets som enligt 2 kap. 5 a § samma lag omfattas av ägar- och ledningsprövningen senast en månad efter förändringen till den som godkänt huvudmannen, dvs. till Skolinspektionen respektive kommunen. Skolinspektionen respektive kommunen ska då pröva

⁴ Se Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, 2001/931/GUSP.

om den nya personen uppfyller kraven och vid behov om förutsättningarna för godkännande fortfarande föreligger.

Eftersom den komplettering av ägar- och ledningsprövningen i form av demokrativillkor som vi föreslår kommer att hänvisas till i 2 kap. 5 § skollagen, kommer den prövning som ska göras vid förändringar i personkretsen även att omfatta om nytillkomna personer i denna krets uppfyller det demokrativillkor som föreslås. Om huvudmannen vägrar lämna uppgifter om ändrade förhållanden till tillsynsmyndigheten inom angiven tid bör tillsynsmyndigheten, efter föreläggande, kunna återkalla huvudmannens godkännande (se prop. 2017/18:158 s. 53).

12.5.3 Hur demokrativillkor ska beaktas vid tillsyn och återkallelse av godkännande

Utredningens förslag: Skolinspektionen och kommunerna ska utöva tillsyn över att enskilda som godkänts av respektive myndighet fortlöpande uppfyller demokrativillkoren.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska få återkallas om den enskilde inte längre uppfyller ett demokrativillkor. Ett tillstånd ska även få återkallas om den enskilde inte i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Förslaget innebär ändringar i 26 kap. 3, 4 och 14 §§ skollagen (2010:800).

Demokrativillkoren ska omfattas av den fortlöpande tillsynen

Det är av central betydelse att de demokrativillkor som utredningen föreslår inte enbart är uppfyllda vid den tidpunkt när Skolinspektionen eller kommunen godkänner en enskild som huvudman för skollagsreglerad verksamhet utan att de även därefter är uppfyllda. Det ska inte vara möjligt för en huvudman att efter godkännandet bedriva sin verksamhet på ett sätt som står i strid mot demokrativillkoren utan att det får konsekvenser för huvudmannen. Vi föreslår därför att den tillsyn som Skolinspektionen respektive kommunen ansvarar för enligt 26 kap. skollagen även ska omfatta att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller de krav som

ligger i demokrativillkoren. På så sätt klarläggs att tillsynsmyndigheterna vid sin fortlöpande tillsyn av enskilda huvudmän även ska säkerställa att demokrativillkoren är uppfyllda. Om tillsynsmyndigheten finner att så inte är fallet, står det myndigheten fritt att vidta åtgärder för att uppmana huvudmannen att åtgärda bristerna, t.ex. genom föreläggande. Det skulle t.ex. kunna handla om att förelägga huvudmannen att upphöra med ageranden som strider mot principen om alla människors lika värde, t.ex. genom att flickor och pojkar behandlas olika. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen ska ändras i enlighet med detta.

Brister i fråga om demokrativillkor ska kunna medföra återkallelse av godkännande som huvudman

Om en huvudman inte uppfyller de villkor som gäller för verksamheten kan det bli aktuellt med ingripande från tillsynsmyndigheten. Det kan t.ex. innebära att tillsynsmyndigheten förelägger huvudmannen att åtgärda konstaterade brister. Om ett föreläggande inte följs kan som en yttersta sanktion godkännandet återkallas. Om bristerna är mycket allvarliga kan godkännandet återkallas utan föregående föreläggande, se 26 kap. 14 § skollagen. Utredningen anser att det ska vara möjligt att återkalla ett godkännande även vid brister i fråga om demokrativillkor. Demokrativillkorsprövningen syftar till att förhindra att skollagsreglerad verksamhet bedrivs på ett sätt som strider mot grundläggande demokratiska principer, och det är enligt vår mening viktigt att tillsynsmyndigheterna kan ingripa innan brister när det gäller demokrativillkor hinner drabba barn och elever. Skolinspektionen eller kommunen bör därför kunna förelägga aktören att åtgärda en brist.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer kan ett föreläggande endast utfärdas om det finns förutsättningar för att det kan följas. Det kan förekomma situationer där de upptäckta bristerna i fråga om demokrativillkoren är så allvarliga att det saknas förutsättningar för att komma till rätta med bristerna genom ett föreläggande. I sådana situationer bör ett godkännande kunna återkallas utan föregående föreläggande, dvs. om huvudmannen saknar rättslig eller faktiskt möjlighet att åtgärda de brister som föranlett frågan om återkallelse av godkännandet. Det kan t.ex. handla om att det i verksamheten upptäcks så allvarliga brister mot demokrativillkoren att

det bedöms utsiktslöst att bristerna kan avhjälpas, att missförhållandena gått så långt att de redan har inverkat menligt på barn eller unga, eller om verksamheten är ett aktiebolag där en större aktiepost plötsligt övergår till en person som bedöms vara olämplig. Det bör noteras att myndigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) ska ge huvudmannen tillfälle att yttra sig innan ett sådant beslut fattas.

Utredningen föreslår således att det ska vara möjligt för tillsynsmyndigheten att återkalla ett godkännande utan föregående föreläggande. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i 26 kap. 14 § skollagen.

Enligt 26 kap. 14 § skollagen i dess nuvarande lydelse kan ett godkännande återkallas bl.a. om den enskilde inte längre uppfyller kraven att genom erfarenhet eller på annat sätt ha förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten (5 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen) eller inte längre har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten (5 kap. 2 § andra stycket 2 skollagen). När paragrafen nu föreslås ändras anser utredningen att ändring även ska göras så att det blir möjligt att återkalla tillståndet om den enskilde inte uppfyller villkoret att i övrigt ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen (5 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen). Med denna återkallelsegrund ges tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att återkalla godkännanden även i frågor som har anknytning till t.ex. värdegrund.

12.5.4 Bemyndigande att utfärda föreskrifter

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om villkor för godkännande när det gäller prövning mot demokrativillkor. En ändring av denna innebörd ska göras i 2 kap. 5 d § skollagen (2010:800).

Av 2 kap. 5 d § första punkten skollagen följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i vissa avseenden får meddela föreskrifter om villkor för godkännande av enskilda som huvudmän enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2 och tredje stycket samma lag. Detta bemyndigande bör även omfatta den komplettering av ägar- och ledningsprövningen som vi föreslår genom införande av ett demokrativillkor. Även om detta bemyndigande hittills inte har nytt-

jats kan det inte uteslutas att det framgent kan uppstå ett behov av sådana föreskrifter. Bemyndigandet ska därför kompletteras för att även medge att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om villkor för godkännande när det gäller prövning mot demokrativillkor.

12.6 Behov av ytterligare underlag för ägar- och ledningsprövningen?

Den komplettering av ägar- och ledningsprövningen som vi har föreslagit i avsnitt 12.5 är ett sätt att tydliggöra vikten av att all offentligt finansierad verksamhet enligt skollagen överensstämmer med den värdegrund och det demokratiuppdrag som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ samma lag, både när det gäller verksamheten i stort och i fråga om huvudman och företrädare för verksamheten. Vi övergår nu till att resonera om vilket ytterligare underlag som kan behövas för att ytterligare förstärka prövningen av enskilda huvudmän för skollagsreglerad verksamhet med fokus på värdegrundsfrågor.

12.6.1 Huvudmannaförsäkran

Utredningens förslag: Fysiska personer som önskar bli godkända som huvudmän för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen ska vid sin ansökan om godkännande lämna en huvudmannaförsäkran. Genom en huvudmannaförsäkran intygar den undertecknande att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som gäller för verksamheten. En huvudmannaförsäkran ska dokumenteras.

Om den sökande är en juridisk person ska en huvudmannaförsäkran lämnas av samtliga fysiska personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen. När nya fysiska personer träder in i personkretsen ska även dessa lämna en huvudmannaförsäkran inom den tid som anges i 2 kap. 5 b § skollagen.

Om huvudmannaförsäkran inte lämnas ska det utgöra hinder för godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om huvudmannaförsäkran.

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

Ett sätt att ytterligare säkerställa att verksamheter enligt skollagen bedrivs i enlighet med lagens värdegrund och demokratiuppdrag, samt i enlighet med det demokrativillkor vi föreslagit i avsnitt 12.5, är att införa en skriftlig huvudmannaförsäkran. Genom en sådan kan betydelsen av värdegrunden och demokrativillkoren ytterligare tydliggöras inte enbart hos huvudmannen som enskild fysisk eller juridisk person utan hos samtliga fysiska personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen. När nya fysiska personer träder in i personkretsen ska även dessa lämna en huvudmannaförsäkran inom den tid som anges i 2 kap. 5 b § skollagen, dvs. senast en månad efter förändringen.

En huvudmannaförsäkran innebär att huvudmannen, om denne är en fysisk person, eller, om huvudmannen är en juridisk person, envar av de fysiska personer som ingår i den aktuella personkretsen aktivt får underteckna en försäkran om att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som gäller för verksamheten. Genom undertecknandet av försäkran kommer dessa personer därmed att bekräfta att de är väl medvetna om under vilka premisser de måste agera inom ramen för skollagsreglerad verksamhet samt att de förbinder sig att följa de demokrativillkor som gäller för verksamheten. Således får den fysiska personen i huvudmannaförsäkran intyga att denne är medveten om att det inte är tillåtet att, och även försäkrat att han eller hon ska avhålla sig från 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.

En beskrivning av vad respektive punkt avser återfinns i avsnitt 12.5.2.

En huvudmannaförsäkran ska dokumenteras. Den bör registreras och arkiveras hos tillsynsmyndigheten och utgöra en del av myndighetens beslutsunderlag vid såväl inledande godkännande som vid där efter utförd tillsyn.

För att tydliggöra att lämnad huvudmannaförsäkran är en förutsättning för att en enskild ska kunna godkännas som huvudman ska en hänvisning till bestämmelserna om demokrativillkor föras in i 2 kap. 5 § skollagen. Om den sökande inte lämnar huvudmannaförsäkran kan denne alltså inte få ett godkännande.

En huvudmannaförsäkran utgör således ett komplement till och en fördjupning av den lämplighetsprövning och prövning mot demokrativillkor som tillsynsmyndigheten ska göra vid sin godkännandeprövning av en enskild som vill godkännas som huvudman. En sådan försäkran bidrar även till att betona vikten av att verka i enlighet med samhällets grundläggande demokratiska principer hos nyckelpersoner inom verksamheten. Den som skriver under huvudmannaförsäkran blir på detta sätt tydligt informerad om vad som inte kan accepteras och motsatsvis vad som förväntas av den enskilde individen. Förekomsten av en undertecknad huvudmannaförsäkran blir också en del av det underlag som tillsynsmyndigheten har att utgå ifrån vid sin tillsyn av verksamheten genom att en person som skrivit under huvudmannaförsäkran men sedan konstateras inte uppfylla de åtaganden som försäkran innebär, av tillsynsmyndigheten kan bedömas som olämplig att ingå i kretsen som har betydande inflytande över verksamheten. Detta kan tillsynsmyndigheten t.ex. fastställa i ett föreläggande riktat mot huvudmannen. Det får därefter vara upp till huvudmannen att se till att en ny person som uppfyller villkoren träder i den olämplige personens ställe. Om en huvudman inte vidtar någon åtgärd med anledning av ett sådant föreläggande bör det kunna bli aktuellt med ytterligare ingripanden mot huvudmannen från tillsynsmyndighetens sida, och i slutänden bör en sådan ohörsamhet kunna leda till att huvudmannens godkännande återkallas.

Det bör poängteras att förslaget om huvudmannaförsäkran, som alla förslag vi lämnar i ägar- och ledningsprövningsfrågor, inte enbart gäller huvudmän för enskilda verksamheter med konfessionell inriktning, utan alla verksamheter med enskild huvudman. Det beror dels på att vi anser att principen om lika villkor bör gälla även i detta avseende, dels på att problem med värdegrunds- och demokrati-frågor, som i slutändan kan innebära att ledande personer inte uppfyller det demokrativillkor som gäller för verksamheten, naturligtvis kan uppstå vid alla fristående verksamheter, oberoende av deras inriktning.

En invändning mot att införa en huvudmannaförsäkran är att det kan leda till onödigt administrativt arbete som i de allra flesta fall inte fyller någon funktion. Med modern teknik som t.ex. webbformulär och e-legitimation bör dock själva administrationen av huvudmannaförsäkran inte ta alltför stora resurser i anspråk (se avsnitt 17.3).

Det är enligt vår mening inte nödvändigt att närmare föreskrifter om huvudmannaförsäkran, t.ex. exakt hur en sådan ska utformas och hur den ska administreras, regleras i lag. Sådana bestämmelser bör kunna regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter, varför regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om huvudmannaförsäkran.

12.7 Övriga ställningstaganden för en mer kvalitativ ägar- och ledningsprövning

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

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

De förslag vi lämnar i detta kapitel innebär att frågor om värdegrund och skolväsendets demokratiuppdrag ges större betydelse vid ägar- och ledningsprövning och prövning av enskilda huvudmän och de personer som på olika sätt har en ledande ställning inom alla fristå-

ende skolor, förskolor och fritidshem. Det är vår uppfattning att godkännande- och tillsynsmyndigheterna därigenom får nya och mer effektiva verktyg för att granska presumtiva och befintliga huvudmän. Vidare kommer de förslag vi lämnat i kapitel 11 om definitioner att ytterligare underlätta och konkretisera godkännandeprövning och efterföljande tillsyn. Vi har därutöver övervägt om det behövs ytterligare åtgärder i fråga om tillsyn av fristående skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Vår slutsats är att det inte behövs någon särskild förstärkt tillsyn när det gäller dessa verksamheter. Vårt ställningstagande grundar sig på följande.

Vi föreslår, som inledningsvis nämnts, en rad förändringar som kommer att underlätta tillsynen av samtliga skolor, förskolor och fritidshem oberoende av inriktning. Som vi flera gånger återkommit till ska så långt det är möjligt lika villkor gälla för verksamheter inom skolväsendet. Att införa en särskild tillsyn som avser skolor, förskolor och fritidshem med viss inriktning vore ett avsteg från denna princip. Det har inte heller framkommit att skolor, förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning i sig har ett större behov av tillsyn än andra verksamheter. Ett sådant förfarande skulle i slutänden också kunna utgöra diskriminering.

Det är vidare vår uppfattning att det inte heller är lämpligt att i detalj reglera hur tillsynsmyndigheter ska utföra de tillsynsuppgifter som de anförtrotts. Dessa bör, utifrån generella bestämmelser som ges i lag, ha möjlighet att själva utforma sin tillsyn utifrån de behov och frågeställningar som myndigheten själv identifierar.

Vi bedömer därmed att det inte behövs någon särskild förstärkt tillsyn av fristående skolor, förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning.

12.7.2 Stödmaterial om ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att ge en skolmyndighet i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för kommunerna vad gäller ägar- och ledningsprövning i förhållande till demokrativillkor samt huvudmannaförsäkran. I detta arbete bör myndigheten samråda med andra relevanta myndigheter.

Vi har i avsnitt 12.5.1 föreslagit att godkännandemyndigheten vid prövning av enskilda för godkännande som huvudmän för fristående verksamheter inom skolväsendet utöver nuvarande prövning även ska pröva den enskilde i förhållande till demokrativillkor. Med godkännandemyndigheten avses dels Skolinspektionen, dels landets för närvarande 290 kommuner. Vi har också i avsnitt 12.6.1 föreslagit att det ska införas en huvudmannaförsäkran för blivande huvudmän och vissa andra personer med ledande ställning hos huvudmän som är juridiska personer. I avsnitt 12.5.3 har vi också föreslagit att Skolinspektionens och kommunernas tillsyn även ska omfatta om huvudmän fortlöpande uppfyller demokrativillkoren.

I syfte att underlätta denna prövning för kommunernas del, och för att bidra till att den kan ske på ett enkelt och likformigt sätt, finns det skäl att överväga att ge någon av skolmyndigheterna i uppdrag att ta fram ett stödmaterial till kommunerna om hur ägar- och ledningsprövningen kan genomföras i detta avseende. Ett sådant material bedömer vi skulle vara ett betydande stöd, inte minst för många mindre kommuner. Det har också framkommit i vår kommunenkät att frågor om godkännande och tillsyn ofta upplevs som svåra av kommunerna och man efterfrågar vägledning till stöd för de beslut som ska fattas.

Ett stödmaterial bör ge vägledning i hur kommunerna rent praktiskt kan gå till väga i sin prövning. Det bör också kunna ge exempel på vilka frågor som det är viktigt att kommunerna analyserar i arbetet med prövning mot demokrativillkor. Vidare bör materialet också ge kommunerna vägledning om hur de kan arbeta med huvudmannaförsäkran, t.ex. genom att lämna förslag på rutiner för att hantera sådana försäkringar.

När det gäller vilken myndighet som ska få uppdraget att utforma stödmaterialen kan olika perspektiv anläggas.

Ett perspektiv är att Skolinspektionen, som ansvarar för godkännandeprövning i fråga om förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt vissa fritidshem, ska tilldelas uppdraget. Myndigheten kan då dra nytta av sina egna erfarenheter när det gäller ägar- och tillsynsprövning och föra vidare dessa till kommunerna. Mot detta talar att Skolinspektionen också ska bedriva tillsyn över hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar (jfr 26 kap. 3 § skollagen) samt att myndigheten som regel inte har denna typ av rådgivande roll.

Ett annat perspektiv är att Skolverket ska tilldelas uppdraget. Skolverket har sedan länge som uppgift att utarbeta informationsmaterial och vägledningar till bl.a. kommuner. Skolverket bedriver dock inte någon verksamhet som avser ägar- och ledningsprövning och skulle därför för att fullgöra uppdraget behöva göra det i nära samarbete med Skolinspektionen.

Utredningen väljer mot denna bakgrund att inte ange vilken av myndigheterna som bör ges uppdraget. Frågan bör därför bli föremål för övervägande i den fortsatta beredningen. Den myndighet som ges uppdraget bör vid genomförandet av detta samråda med andra relevanta myndigheter.

13 Förslag om anmälningsskyldighet och övervägande om tillsyn av fristående förskolor

I det här kapitlet lämnar utredningen ett förslag och redovisar en bedömning som kompletterar våra övriga förslag och bedömningar, utan att de direkt kan kopplas samman med något visst deluppdrag. Av våra direktiv framgår att utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

13.1 En anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning

Utredningens bedömning: Det bör införas en skyldighet för huvudmän för skollagsreglerad verksamhet att anmäla en konfessionell inriktning. En motsvarande skyldighet bör införas för enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän för sådan verksamhet.

Anmälningsskyldigheten bör endast avse *att* verksamheten har konfessionell inriktning, inte *vilken* konfession det gäller.

Utredningens 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. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 2 kap. skollagen (2010:800).

Utbildningen i övrigt, dvs. vid sidan av undervisningen, vid fristående förskola, fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående

gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola ska endast få ha en konfessionell inriktning om huvudmannen för verksamheten har anmält en sådan inriktning till tillsynsmyndigheten. En huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla till tillsynsmyndigheten om verksamheten inte längre ska ha en sådan inriktning. Detta ska anges i 1 kap. 7 § skollagen.

Anmälningsskyldighet vid godkännandeprövning

Enligt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. finns en skyldighet för huvudmän för utbildning och annan verksamhet som är föremål för uppföljning och utvärdering av Skolverket att lämna uppgifter om verksamheten (1 §). Huvudmän för utbildning och annan verksamhet ska lämna uppgifter enligt vad som föreskrivs i bilagor till föreskrifterna (2 §). Huvudmän för skolenheter ska bl.a. lämna uppgift om fristående skolenheters inriktning (bilaga 1). Att fristående skolor i Skolverkets skolenhetsregister har registrerats som fristående skolor med konfessionell inriktning baseras alltså på att huvudmannen har anmält detta till skolenhetsregistret. Någon motsvarande uppgiftsinsamling, eller uppgiftsskyldighet, finns inte när det gäller fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet.

Det finns i nuläget inte någon författningsreglerad skyldighet för en enskild som vill bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet att uppge att verksamheten ska ha en konfessionell inriktning i ansökan till Skolinspektionen eller, när det gäller fristående förskolor och vissa fristående fritidshem, till kommunen. Nuvarande lagstiftning är också utformad så att konfessionella inslag kan förekomma i utbildningen hos samtliga fristående verksamheter, dvs. inte enbart hos verksamheter som har en konfessionell inriktning. Någon anmälningsskyldighet gentemot tillsynsmyndigheterna i fråga om verksamhetens inriktning föreligger alltså inte enligt nuvarande reglering.

Att en verksamhet enligt skollagen (2010:800) har en konfessionell inriktning är en faktor som innebär att verksamheten till någon mån skiljer sig från övrig skollagsreglerad verksamhet. En konfessionell inriktning utgör i vart fall ett avsteg från det som oftast är

fallet, dvs. att såväl undervisning som utbildning vid en verksamhet har en icke-konfessionell inriktning. Att verksamheten har en konfessionell inriktning är därmed en väsentlig information för såväl de myndigheter som utövar tillsyn över verksamheten, som för personer som i annat fall kommer i kontakt med verksamheten. Det kan t.ex. handla om arbetssökande som funderar på att söka arbete i verksamheten eller barn och elever samt deras vårdnadshavare.

Att en verksamhet har en konfessionell inriktning innebär också, när det t.ex. gäller godkännande av enskilda som huvudmän och efterföljande tillsyn, att prövnings- och tillsynsmyndigheten behöver särskilt uppmärksamma vissa företeelser i verksamheten som vanligen inte aktualiseras i annan verksamhet. Ett centralt exempel är att granska att konfessionella inslag endast förekommer inom utbildningen, inte i undervisningen. Ett annat exempel är att tillsynen även bör avse att de konfessionella inslag som förekommer är frivilliga för barn och elever, och att information om frivilligheten lämnas till barn, elever och vårdnadshavare.

Utredningen anser att det är viktigt att regleringen av konfessionella inslag och för den delen konfessionell inriktning inom skolväsendet är tydlig och att utbildningssystemet är transparent. Av vår kommunenkät framkommer att det förekommit att t.ex. fristående förskolor varit ovilliga att öppet deklarerat att de har en konfessionell inriktning, eller att det förekommer konfessionella inslag i verksamheten (se avsnitt 8.8.4). Vi anser därför att det är naturligt att en fristående skola, förskola eller fritidshem som avses bedrivas med konfessionell inriktning, inom vilken det kan förekomma konfessionella inslag, tydligt och klart betecknas som detta. Det ger en tydlighet inte minst gentemot barn, elever och vårdnadshavare som verksamheten riktar sig mot och det uppstår inga oklarheter om verksamhetens karaktär. De som önskar en verksamhet med konfessionell inriktning kan då vända sig till en sådan, och de som absolut inte kan tänka sig en verksamhet med en sådan inriktning kan lätt välja bort de alternativen.

Vi föreslår därför att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för fristående skola, förskola eller fritidshem enligt 2 kap. 5 § skollagen i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning enligt den definition vi föreslagit i avsnitt 11.4.5.

Anmälningsskyldighet för befintliga verksamheter

I konsekvens med att det införs en anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning för enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet anser utredningen att en motsvarande skyldighet bör införas även för huvudmän för befintliga sådana verksamheter. Som vi redogjort för ovan finns i dag ingen skyldighet för en huvudman att anmäla en konfessionell inriktning till Skolinspektionen eller kommunen. Det finns inte heller något krav på att anmäla en konfessionell inriktning för att en huvudman ska kunna anordna konfessionella inslag. Våra förslag i kapitel 11 innebär dock att konfessionella inslag endast kommer att kunna anordnas av huvudmannen inom verksamheter som har anmält en konfessionell inriktning (se avsnitt 11.4.5). Att en verksamhet har anmält en konfessionell inriktning får enligt nämnda förslag alltså en avgörande betydelse för hur huvudmannen kan utforma verksamhetens innehåll. Sammantaget innebär detta att en skyldighet att anmäla konfessionella inslag behövs även för befintliga verksamheter.

Anmälningsskyldigheten innebär att huvudmannen för en befintlig verksamhet som redan har, eller som avser att införa en konfessionell inriktning, måste anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Att en sådan anmälan har gjorts ska vara en förutsättning för att verksamheten ska få ha en sådan inriktning. Det ska därför anges i skollagen att utbildningen i övrigt vid fristående förskola, fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående fritidshem, fristående gymnasieskola och fristående gymnasiesärskola endast får ha en konfessionell inriktning om huvudmannen för verksamheten har anmält en sådan inriktning till tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen eller kommunen. Med anledning av vårt uppdrag att föreslå ett etableringsstopp återkommer vi till frågan om anmälningsskyldighet i avsnitt 15.3.3.

Bland befintliga verksamheter finns, som vi noterat inledningsvis, verksamheter som redan i dag har anmält till Skolverket att verksamheten har en konfessionell inriktning. I dessa fall är det troligen inte oklart för tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning. Det är utredningens uppfattning att bestämmelserna om anmälningsskyldighet trots detta ska omfatta alla verksamheter, eftersom anmälningsskyldigheten inte bör göras beroende av vilken

information en huvudman eventuellt lämnat till annan myndighet. Information om konfessionell inriktning som framgår av skolenhetsregistret bör dock som regel kunna ligga till grund för Skolinspektionens tillsyn även om någon särskild anmälan om konfessionell inriktning inte ges in till myndigheten.

Om en konfessionell inriktning inte anmäls

Som konstaterats ovan innebär vårt förslag till definition av konfessionell inriktning i avsnitt 11.4.5 att det endast är i verksamheter som anmält en konfessionell inriktning som huvudmannen kan initiera och genomföra konfessionella inslag enligt vår definition i avsnitt 11.4.3. Den anmälningsskyldighet vi föreslår i detta avsnitt innebär följaktligen att en fristående skola eller förskola eller ett fristående fritidshem inte kan genomföra konfessionella inslag om huvudmannen inte har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten har en konfessionell inriktning. Om en verksamhet inte anmält konfessionell inriktning till tillsynsmyndigheten men ändå befinns anordna konfessionella inslag bör verksamheten bli föremål för tillsyn och efter utredning kunna föreläggas att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. genom att anmäla ändrad inriktning eller att upphöra med de konfessionella inslagen. Ett sådant föreläggande bör kunna förenas med vite. Vid särskilt avancerade fall av överträdelser kan det inte uteslutas att det kan bli aktuellt att återkalla huvudmannens godkännande. Om huvudmannen har lämnat information om konfessionell inriktning till Skolverket och inriktningen framgår i Skolenhetsregistret bör det inte kunna bli fråga om vitesföreläggande eller andra ingripande åtgärder.

Information som anmälningsskyldigheten avser

En fråga som infinner sig är om en skyldighet att anmäla konfessionell inriktning kan anses kränka enskildas religionsfrihet, och då särskilt den negativa religionsfriheten som ju stadgar att ingen av det allmänna får tvingas att ge till känna sin åskådning i religiöst hänseende (se avsnitt 3.2.2). Vi bedömer dock att den uppgift som bör lämnas till berörd myndighet med anledning av anmälningsskyldigheten är uppgiften att verksamheten har en konfessionell inriktning,

inte *vilken* den konfessionella inriktningen är. Den uppgift om konfessionell inriktning som kommer att finnas hos berörd myndighet, dvs. Skolinspektionen eller kommunen, avslöjar alltså bara att verksamheten har en konfessionell inriktning, inte vilken religion verksamheten inriktar sig mot.

Det bör också framhållas att de uppgifter som enligt förslaget registreras är att den fysiska eller juridiska person som är huvudman för verksamheten avser att bedriva denna med konfessionell inriktning. Det handlar ju inte om att registrera att den fysiska personen, eller, när huvudmannen är en juridisk person, någon av de fysiska personer som ingår i den personkrets som beskrivs i 2 kap. 5 a § skollagen, tillhör en viss religion. Registreringen i sig innebär alltså inte mer än att verksamheten i fråga har en viss konfessionell inriktning.

Mot detta kan naturligtvis ställas att det faktum att en enskild verksamhet enligt skollagen har en registrerad konfessionell inriktning kan anses peka på att även barn eller elever vid verksamheten tillhör den aktuella konfessionen. Även om det inte registreras vilken konfession som verksamheten riktar sig till framgår det ofta ändå på annat sätt, ibland redan genom verksamhetens namn men annars på dess hemsida eller i annat informationsmaterial. Denna information är dock redan i dag tillgänglig för den intresserade och framhålls inte sällan i verksamhetens externa marknadsföring. Vidare har utredningen under arbetets gång kunnat konstatera att det på de allra flesta verksamheter med konfessionell inriktning förekommer barn eller elever som inte tillhör den religion som verksamheten riktar sig mot. Att ett barn eller en elev är inskriven vid en verksamhet med konfessionell inriktning är alltså inte liktydigt med att barnet eller eleven tillhör den religion som verksamheten vänder sig mot. Datainspektionen har också i ett beslut funnit att enbart den uppgiften att en fysisk person går på en skola som har konfessionell inriktning inte ensamt torde avslöja den fysiska personens religiösa eller filosofiska övertygelse men att uppgiften, tillsammans med andra uppgifter om den fysiska personen skulle kunna avslöja dennes religiösa eller filosofiska övertygelse och därmed utgöra en s.k. känslig personuppgift (Datainspektionens beslut den 6 december 2016, dnr 316-2016).

Om en konfessionell inriktning utgår

Som vi konstaterat innebär det faktum att en verksamhet har en konfessionell inriktning att vissa särskilda frågor måste uppmärksammas i tillsynen av verksamheten, och informationen om en sådan inriktning är av stor vikt för tillsynande myndigheter och andra som berörs av verksamheten. På motsvarande sätt är det också av intresse för sådana berörda om en verksamhet avvecklar en konfessionell inriktning och övergår till icke-konfessionell inriktning. Tillsynen kan i sådana situationer t.ex. avse om verksamheten har övergått till en icke-konfessionell inriktning eller om den alltså innehåller konfessionella inslag. Därför föreslår vi att en huvudman även ska anmäla till tillsynsmyndigheten om en konfessionell inriktning utgår.

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

Utredningens bedömning: Det bör övervägas om uppgiften att godkänna enskilda som huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem som inte hör till en fristående skolenhet, samt uppgiften att utöva tillsyn över dessa verksamheter, ska samlas hos en central myndighet.

Enligt nuvarande lagstiftning är det kommunen som svarar för frågor om godkännande av enskilda som huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem som inte tillhör en fristående skolenhet. Kommunen ansvarar även för tillsynen av dessa verksamheter. Som kan konstateras utifrån vår redogörelse i kapitel 8 samt dessförinnan i avsnitt 7.6.6 innebär det att det är 290 olika kommuner, med mycket varierande såväl ekonomiska som personella förutsättningar, som har att genomföra såväl den inledande granskningen och godkännandet av nya huvudmän som den efterföljande tillsynen. Det finns alltså 290 potentiella tillsynsmyndigheter för dessa verksamheter. Som framgått i vår referensgrupp innebär det t.ex. att en huvudman som valt att etablera sig i flera olika kommuner har att genomgå såväl godkännandeprövning som tillsyn enligt system och rutiner som kan variera stort, och ofta också gör det, mellan olika kommuner. Det

har ifrågasatts om detta är en rationell och rättssäker modell för att hantera godkännande- och tillsynsprocesser.

Utredningen noterar att 2017 års skolmyndighetsutredning (U 2017:04) i sitt betänkande, Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41), har föreslagit att tillsynen av förskola, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem ska flyttas från kommunen till en central nyinrättad myndighet, Skolmyndigheten. Detsamma gäller prövning av godkännande och rätt till bidrag för dessa verksamheter. Skolmyndighetsutredningen anför som skäl för sina förslag bl.a. följande. Tillsyn är en verksamhet som kan ha mycket ingripande effekter för de huvudmän som granskas, särskilt för enskilda huvudmän som kan få sitt godkännande att bedriva verksamhet återkallat. Starka rättssäkerhetsskäl talar därför för att den behovsprövade tillsynen ska bedrivas på ett enhetligt sätt och med likvärdig kvalitet över hela landet. Kommunerna har vitt skilda förutsättningar att fullgöra detta uppdrag och många kommuner har inte tillräckliga förutsättningar att utföra tillsynen på ett rättssäkert sätt. Ansvar för tillsyn av fristående förskolor ska därför flyttas från kommunerna till en statlig tillsynsmyndighet. Skollagens regler om tillsyn bygger på principen om att det är den myndighet som lämnar ett godkännande som också utövar tillsyn över verksamheten. Denna princip bör gälla även i fortsättningen och även ansvaret för att godkänna enskilda huvudmän föreslås därför flyttas från kommunerna till den centrala myndigheten och förläggas nationellt. Samma sak bör även gälla fritidshem med enskild huvudman där kommunerna har ansvar för att fatta beslut om godkännande och utövar tillsyn.

Enligt skolmyndighetsutredningen kan förslaget anses innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunen inte längre får rätt i att besluta i dessa frågor som avser verksamhet inom deras område. Samtidigt innebär förslagen att obligatoriska uppgifter som kommuner i dag ålagts av staten försvinner. Regelverket för tillsyn och godkännande respektive rätt till bidrag är också oförändrat. Tillsyn och godkännande av enskilda huvudmän för skolor ligger redan under statens ansvar och förändringen får enligt skolmyndighetsutredningen ses som nödvändig i förhållande till ändamålet, särskilt med beaktande att den nuvarande ordningen för tillsyn fungerar tämligen olika mellan kommuner, vilket inte kan anses rättssäkert. Skolmyndighetsutredningen menar sammantaget att

dess förslag innebär att tillsynen framgent blir rättssäker och likvärdig för alla skolformer i skolväsendet.¹

Vidare har Skolinspektionen granskat kommunernas tillsynsansvar över fristående förskolor² och funnit att kvaliteten i kommunernas tillsyn av fristående förskolor varierar. Skolinspektionen fann att en tredjedel av de 35 kommuner som ingick i granskningen behövde utveckla sin tillsyn av fristående förskolor. Vidare konstaterades att det är mycket varierande i vilken omfattning kommunerna granskar hur de fristående förskolorna genomför sitt uppdrag utifrån läroplanens krav. Skolinspektionens bedömning var att två tredjedelar av de granskade kommunerna behöver utveckla sin tillsyn av de fristående förskolornas arbete med läroplansmålen. Det finns enligt granskningens resultat också uppenbara brister i kommunernas beslutsfattande efter tillsyn av fristående förskolor. Endast i 23 procent av kommunerna som granskats bedömer Skolinspektionen att tydliga beslut efter tillsyn har fattats. Mer vanligt är att endast ge rekommendationer och påtala utvecklingsområden för de enskilda huvudmännen, vilket skapar oklarheter för både förskolechefer och huvudmän om vad de behöver åtgärda i verksamheten. Flera kommuner i granskningen visar också på osäkerhet i hur de ska använda skolagens sanktionsmöjligheter för att komma tillrätta med problem i de fristående förskolorna.

Även av vår kommunenkät (se avsnitt 8.8) framgår att den tillsyn som kommunerna bedriver förefaller variera kraftigt mellan olika kommuner. Vissa av de brister eller otydligheter som Skolinspektionen lyft fram i sin granskning återkommer också i de tillsynsbeslut som vi har tagit del av i anslutning till enkäten, t.ex. att kommunen endast ger rekommendationer eller påtalar förbättringsområden.

Det behöver naturligtvis inte vara en nackdel att varje kommun har möjlighet att inrätta sin verksamhet efter vad som passar för de lokala förhållandena. Det kan dock ändå ifrågasättas om det är det bästa sättet att genomföra uppgiften att kontrollera att de fristående enheterna följer regelverket.

Vidare ansvarar kommunerna också för den prövning som ska föregå ett godkännande som huvudman för enskilt bedrivna förskolor och vissa enskilt bedrivna fritidshem. Denna prövning ställer redan

¹ SOU 2018:41 s. 372 f.

² Statens skolinspektion, *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*, Kvalitetsgranskning 2016:3, dnr 40-2014:5632, 2016.

enligt dagens lagstiftning höga krav på den godkännande myndighetens förmåga att granska potentiella huvudmän. Våra förslag i kapitel 12 om förstärkt ägar- och ledningsprövning och stärkt kontroll av huvudmän genom huvudmannaförsäkran kommer att göra denna prövning än mer grannlaga. Vidare innebär våra förslag i avsnitt 11.4.4 om information om konfessionella inslag i förskolan samt i avsnitt 13.1 om anmälningsskyldighet att det tillsyns- och kontrollansvar som i dag åligger kommunen fördjupas och utvidgas.

Det är därför vår bedömning att det finns skäl att överväga om de uppgifter i fråga om godkännande och tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem som i dag åvilar kommunerna ska kvarstå hos dessa, eller om uppgifterna i stället bör samlas hos en central myndighet som i dag är fallet med övriga fristående verksamheter enligt skollagen. Ett motsvarande förslag har som beskrivits ovan förts fram av 2017 års skolmyndighetsutredning (SOU 2018:41). Utredningen bedömer att en sådan organisatorisk förändring skulle innebära att godkännande och tillsyn av dessa verksamheter skulle bli mer enhetlig och även effektiviseras, vilket på sikt skulle innebära att verksamheten sker på ett mer likvärdigt sätt och med högre kvalitet. Det är också en förändring som vi bedömer skulle välkomnas av enskilda huvudmän. Även vissa kommuner torde välkomna en sådan ordning.

Det är samtidigt vår slutsats att en så pass ingripande förändring av godkännande- och tillsynsverksamheten måste bli föremål för ytterligare överväganden och också kan anses ligga utanför det utredningsuppdrag som ligger i våra utredningsdirektiv. Vi nöjer oss därför med att redovisa vår bedömning i frågan och lämnar till regeringen att göra de ytterligare överväganden som frågan kan föranleda.

14 Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider

I det här kapitlet redovisar vi förslag och ställningstaganden rörande skolavslutningar i gudstjänstlokaler och uppmärksammandet av traditionella högtider inom skolväsendet.

14.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv följer att vi ska undersöka om det finns ett behov av att ändra skollagen (2010:800) för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag, oavsett huvudman och inriktning, i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider. Om vi bedömer att så är fallet ska vi lämna nödvändiga författningsförslag samt analysera hur ett förslag till en sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund. Skolans värdegrund framgår av 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen. I 1 kap. 4 § skollagen stadgas att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter. Av 1 kap. 5 § skollagen framkommer bl.a. att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med mänskliga rättigheter som individens frihet och integritet.

Riksdagen tillkännagav den 12 maj 2016 för regeringen att riksdagen ställde sig bakom det utbildningsutskottet anför om att det ska införas ett undantag från 1 kap. 6 § skollagen med innebörden 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 (bet. 2015/16:UbU14, rskr. 2015/16:228). I de motioner som refereras i tillkännagivandet förordas att ”enstaka konfessionella inslag som syftar till att överföra

och utveckla traditioner som är en del av samhällets kulturarv” borde vara tillåtna i utbildning med en offentlig huvudman (motion 2014/15:2839). Vidare föreslås ”att landets skolor ska vara skyldiga att ordna traditionella avslutningar för de elever och föräldrar som så önskar” (kommittémotion 2014/15:2744 och motion 2015/16:1847). I kommittémotion 2015/16:2878 föreslås följande tillägg till 1 kap. 6 § skollagen: ”Undantag från 6 § får i offentliga skolor förekomma vid vissa tillfällen under ett skolår i samband med firandet av traditionella högtider.” I motion 2014/15:2385 efterfrågas riktlinjer för skolavslutningar i kyrkan i enlighet med grundlagen. Det framhålls att deltagandet i sådana delar av utbildningen som innehåller konfessionella inslag ska vara frivilligt för eleverna. Enligt riksdagens tillkännagivande ska nödvändiga överväganden och avgränsningar göras vid regeringens utformande av bestämmelsen. I propositionen En skyldighet att erbjuda lovskola (prop. 2016/17:156) görs mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter bedömningen att frågan om undantag från 1 kap. 6 § skollagen behöver utredas ytterligare.

Under utredningens arbete har ytterligare frågor med anknytning till besök i gudstjänstlokaler aktualiserats. En sådan fråga är vilka skillnader mellan skolor med konfessionell inriktning respektive skolor utan sådan inriktning som är motiverade i detta sammanhang.

14.2 Aktuella förhållanden

Av skollagen framkommer som tidigare nämnts att den offentliga skolan ska vara icke-konfessionell. I propositionen Ny skollag – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165 s. 227) 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 som ges i propositionen är ”bordsbön, högläsning av religiösa berättelser eller kyrkobesök” (a.a.). Denna breda definition av konfessionella inslag har relevans för hur frågor om skolavslutningar och andra traditionella högtider hanteras enligt gällande rätt. Viss vägledning ges i Statens skolverks juridiska vägledning.

14.2.1 Skolverkets vägledning

I publikationen Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal, (juridisk vägledning från år 2012) ger Skolverket vägledning rörande skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal. Skolverkets bedömning är att det i skolor med offentlig huvudman samt i fristående skolor med icke-konfessionell inriktning finns ett visst utrymme för att skolavslutningar förläggs till gudstjänstlokaler. Skolverket anser även att gällande lagstiftning lämnar utrymme för att under skolåret uppmärksamma högtider med religiöst ursprung genom t.ex. samlingar. Enligt Skolverkets vägledning kan i skolor utan konfessionell inriktning en skolavslutning som en del av utbildningen och under vissa förutsättningar förläggas till en gudstjänstlokal, utan att avslutningen därför anses utgöra ett konfessionellt inslag.

De förutsättningar som, enligt Skolverket, måste vara uppfyllda för att avslutningen eller samlingen ska kunna hållas i en gudstjänstlokal är att aktiviteten utformas runt den gemensamma samvaron, traditionen och högtidligheten. Enligt Skolverkets vägledning får inte bekännande eller förkunnande inslag förekomma. Däremot anser Skolverket att det är möjligt att sjunga sådana psalmer som är tydligt förknippade med traditioner för skolavslutningar, t.ex. Den blomstertid nu kommer. Det är enligt Skolverket (juridisk vägledning s. 2) också möjligt att under skolåret ha samlingar med anledning av ”högtider med utgångspunkt i kristendomen eller andra religioner”. En skola utan konfessionell inriktning kan exempelvis uppmärksamma advent genom att tända adventsljus utan att detta enligt Skolverkets vägledning ska anses utgöra ett konfessionellt inslag i skollagens bemärkelse. En förutsättning är enligt Skolverkets bedömning att uppmärksammandet inte omfattar bekännande eller förkunnande inslag som bön, välsignelse eller trosbekännelse eller på annat sätt förmedlar religiösa budskap. Rektor eller förskolechefen ansvarar enligt Skolverkets vägledning för att en samling i samband med en religiös högtid är förenlig med skollagens bestämmelser, dvs. utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar, mänskliga rättigheter samt vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

14.2.2 Oklart om befrielse

Skolavslutningar och samlingar med anledning av traditionella högtider ses som en del av utbildningen i övrigt, inte som en del av undervisningen. En konsekvens av detta är, enligt Skolverket, att barn och elever i en icke-konfessionell skola med offentlig eller annan huvudman inte kan medges befrielse från inslagen enligt 7 kap. 19 § skollagen. I Skolverkets vägledning (s. 5) formuleras detta enligt följande:

Regleringen i skollagen om befrielse att delta i vissa obligatoriska inslag är kopplad till undervisning och inte till utbildning. Eftersom skolavslutning inte är en del i undervisningen kan denna bestämmelse inte användas av en elev för att bli befriad från att delta i en skolavslutning i kyrkan.

Av vägledningen framgår inte vad som skulle kunna utgöra giltigt skäl för att utebli från verksamhet i obligatoriska skolformer enligt 7 kap. 17 § första stycket skollagen i förhållande till elevers negativa religionsfrihet, dvs. rätten att i förhållande till det allmänna stå utanför en religion och inte tvingas att uppge sin religiösa tro. Det diskuteras inte heller om elever på annat sätt har möjlighet att befrias från aktiviteter i gudstjänstlokaler, t.ex. genom möjligheten till kortare ledighet för enskilda angelägenheter enligt 7 kap. 18 § skollagen.

I fristående skolor med konfessionell inriktning är det möjligt att som en del av utbildningen ha konfessionella inslag (1 kap. 7 § skollagen). Det innebär att en skola med konfessionell inriktning får ha en skolavslutning i en gudstjänstlokal eller att en samling i anslutning till en religiös högtid kan ha konfessionella inslag. Skolverket påminner i sin vägledning om att deltagandet i utbildningsmoment med konfessionella inslag ska vara frivilligt för den enskilde eleven även om eleven valt att gå på en skola med konfessionell inriktning. Enligt Skolverket är det därför viktigt att skolan på förhand informerar om utformningen av exempelvis en skolavslutning så att det finns möjlighet för elever att avstå från avslutningen eller delar av den.

Sammanfattningsvis innebär Skolverkets vägledning alltså att en avslutning i skolor utan konfessionell inriktning kan ske i en kyrka om den utformas så att tonvikten ligger på traditioner, högtidlighet och den gemensamma samvaron och det inte förekommer bön, välsignelse eller trosbekännelse. Befrielse från deltagandet kan enligt Skolverket inte medges enligt 7 kap. 19 § skollagen. När det gäller

enskilt bedriven skolverksamhet med konfessionell inriktning konstaterar Skolverket att sådana konfessionella inslag, enligt 1 kap. 7 § andra stycket skollagen, ska vara frivilliga.

14.3 Förslag i promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2

I Utbildningsdepartementets promemoria Vissa skollagsfrågor – Del 2 (U2014/5176/S) föreslås att enstaka inslag med konfessionell prägel ska tillåtas i skolverksamhet med offentlig huvudman. Dessa förslag har inte lett till lagstiftning. Enligt förslaget i promemorian skulle sådana inslag vara religionsneutrala och tillåtas vid skolavslutningar och andra högtider om syftet är att överföra och utveckla traditioner som är en del av samhällets kulturarv. En skolavslutning skulle därmed kunna firas i en gudstjänstlokal. Enligt förslaget skulle barn och elever kunna avstå från såväl det konfessionella inslaget som hela den aktivitet som inslaget ingick i. Promemorians förslag till ett nytt andra stycke i 1 kap. 6 § skollagen löd:

Trots första stycket får det i annan utbildning än undervisning förekomma enstaka konfessionella inslag som syftar till att överföra och utveckla traditioner som är en del av samhällets kulturarv. Deltagandet i sådana delar av utbildningen som innehåller konfessionella inslag ska vara frivilligt.

Detta förslag ledde inte till lagstiftning. Enligt promemorian (s. 209) skulle en präst eller motsvarande tillåtas att utföra vissa handlingar av konfessionell art:

I de fall en präst eller motsvarande medverkar vid högtiden bör denne tillåtas att utföra handlingar som måste betraktas som konfessionella. Däremot bör det inte få förekomma att barn eller elever känner sig tvingade att delta aktivt i inslag med konfessionell prägel. De bör t.ex. inte uppmanas eller förutsättas aktivt delta i bön. Trosbekännelse bör inte heller förekomma.

I promemorian klargjordes inte vilka handlingar som skulle kunna betraktas som konfessionella. Enligt promemorian var det inte möjligt att uttömmande ange vad som skulle kunna utgöra sådana enstaka konfessionella inslag. Promemorians förslag fick ett blandat mottagande. Många remissinstanser ställde sig positiva till det. Här märks Friskolornas Riksförbund, Föräldraalliansen Sverige, Karlstads

universitet, Lärarnas Riksförbund, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Svenska kyrkan, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges skolledarförbund. Som skäl för att tillstyrka förslaget anfördes bl.a. att det skulle ge lagstöd för redan existerande verksamhet samt att det var viktigt att inom skolväsendet kunna uppmärksamma traditionella högtider oaktat att dessa kan ha religiöst ursprung.

Andra remissinstanser var kritiska till förslaget. Bland dessa återfinns bl.a. Diskrimineringsombudsmannen, Humanisterna, Kammarrätten i Sundsvall, Riksdagens ombudsmän (JO), Statens skolinspektion och Skolverket. Kritiken tog bl.a. fasta på att ett barn- och elevperspektiv saknades. Vidare bedömdes förslaget få en exkluderande effekt samt vara svärförenligt med den negativa religionsfriheten. Kritikerna uppfattade även författningsförslaget som otydligt och därmed svårtillämpat. Enligt JO innebar förslaget en påtaglig risk för att barn och elever helt eller delvis skulle stängas ute från viktiga utbildningsmoment såsom skolavslutningar. JO betecknade detta som "helt oacceptabelt". Skolverket befarade att den föreslagna regleringen skulle leda till en ökad osäkerhet, inte en ökad klarhet. Skolverkets bedömning var att 2010 års skollag lett till ett minskat antal frågor rörande skolavslutningar i kyrkor från skolhuvudmän, rektorer, förskolechefer och lärare men att frågan återkommande uppkom i den allmänna debatten. Skolverket efterlyste ett förtydligande av begreppen "konfessionell prägel" och "traditioner som är en del av samhällets kulturarv". Vidare efterlyste Skolverket ett barn- och elevperspektiv. Kammarrätten i Sundsvall föreslog att uttrycket "samhällets kulturarv" skulle omformuleras till "ett kulturarv" för att stå i bättre överensstämmelse med läroplanerna. Humanisterna menade att det inte nödvändigtvis är en konfessionell handling att vistas i en kyrka och att skolavslutningar därför ska kunna äga rum i kyrkor. Konfessionella inslag är enligt Humanisterna en predikande eller välsignande präst. Enligt Skolinspektionens remissvar utgör såväl kyrkorummet som präster och psalmer konfessionella inslag. Skolinspektionen framhåller dock att vissa av dessa, brett definierade, konfessionella inslag kan accepteras och att en skolavslutning därmed skulle kunna äga rum i en kyrka.¹

¹ Statens skolinspektionens yttrande över Utbildningsdepartementets promemoria Vissa skollagsfrågor – Del 2 (U 2014/5176/S). 2014-12-02, dnr 02-2014:5219 s. 2.

Skolinspektionen har vid ett flertal tillfällen prövat frågan om skolavslutning i kyrkan är i överensstämmelse med bestämmelsen i 1 kap. 6 § skollagen om att utbildningen vid en skolenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell.

Även om kyrkorummet, präster och psalmer i och för sig enligt Skolinspektionen utgör konfessionella inslag, har inte varje form av religiöst inslag i en skolavslutning bedömts vara oförenlig med författningarnas krav.

Av Skolinspektionens praxis följer att en skolavslutning kan ske i kyrkan om avslutningen utformats så att tonvikten ligger på traditioner, högtidlighet och den gemensamma samvaron samt att det inte förekommer förkunnande och bekännande inslag såsom trosbekännelse, bön och välsignelse.

En förutsättning för att en skolavslutning ska kunna förläggas till en kyrka är således enligt Skolinspektionens yttrande från 2014 att det inte förekommer bekännande och förkunnande inslag.

Sammantaget innebar förslagen i Utbildningsdepartementets promemoria Vissa skollagsfrågor – Del 2 (U2014/5176/S) att högtider med religiöst ursprung skulle kunna firas och en skolavslutning kunna äga rum i en i en gudstjänstlokal under medverkan av en präst eller motsvarande. Enligt promemorian skulle dock inte bekännande moment såsom bön få förekomma. För att skydda den grundlagsskyddade religionsfriheten föreslogs att deltagandet skulle vara frivilligt. Som framkommit ovan har promemorians förslag inte lett till lagstiftning.

14.4 Våra ställningstaganden

Som vi redogjort för i avsnitt 11.2 är en premiss för utredningens arbete att religion och konfession är mångdimensionella företeelser. En och samma handling kan ges såväl sekulär som religiös innebörd. En annan utgångspunkt är att synen på vad som är att se som en sekulär tradition eller religiös rit kan skifta, bl.a. ur ett majoritets- respektive ett minoritetsperspektiv. En tredje utgångspunkt för våra förslag rörande skolavslutningar och andra traditionella högtider är den definition av konfessionella inslag som vi föreslår i avsnitt 11.4.3. Denna innebär att konfessionella inslag definieras som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Det betyder att utredningen inte uppfattar alla inslag med anknytning till religion som konfessionella inslag. Inte heller bedö-

mer utredningen att besök i en kyrka eller annan gudstjänstlokal alltid utgör ett konfessionellt inslag i skollagens mening.

De förslag som vi lämnar i denna del innebär i allt väsentligt ett förtydligande av gällande rätt som den redovisats ovan. Särskilt tydliggörs att närvaro ska vara frivillig för barn och elever.

14.4.1 Avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler

Utredningens förslag: Alla skolor, förskolor och fritidshem ska få förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler.

När skolor, förskolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning firar avslutningar eller uppmärksammar traditionella högtider i gudstjänstlokaler ska konfessionella inslag inte få förekomma.

Närvaro vid sådana aktiviteter i lokaler som används för gudstjänster ska vara frivillig för barn och elever.

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

Vår uppfattning är, som framkommit i kapitel 11, att definitionen av vad som är ett konfessionellt inslag i skollagen bör vara ”inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion”. Frågan om konfessionella inslag vid avslutningar bör således bedömas enligt denna definition och inte utifrån de tre exempel som presenteras i prop. 2009/10:165. För att en handling ska definieras som konfessionell i skollagens mening så betraktar vi alltså bekännande eller förkunnande moment såsom bön och predikan som centrala.

Utredningens förslag är att avslutningar i alla skolor, förskolor och fritidshem ska kunna förläggas till lokaler som normalt används för gudstjänster, dvs. oberoende av om verksamheten har offentligt eller enskilt huvudmannaskap och oberoende av om verksamheten har en konfessionell inriktning eller inte. Är det fråga om verksamheter som har en icke-konfessionell inriktning gäller detta dock under förutsättning att firandet inte innehåller inslag med bekännande eller förkunnande delar.

Traditionella högtider ska liksom i dag kunna uppmärksammas inom utbildningen oberoende av om skolan, förskolan eller fritidshemmet har en konfessionell inriktning eller inte, och i skolor med såväl offentlig som enskild huvudman. Det kan t.ex. handla om advent, påsk, eid al-fitr eller chanukka. Att barn och elever får kunskap om sådana högtider är en del av det uppdrag som åligger skolor, förskolor och fritidshem genom läroplanerna. Detta firande kan ske såväl i lokaler som används för gudstjänster som i andra lokaler. Centralt är att samlingarna utformas i överensstämmelse med skolans värdegrund.

Utredningen har kunnat konstatera, bl.a. i samtal med utredningens referensgrupp, 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. Det bör därför inte uppställas något absolut närvarokrav vid aktiviteter som anordnas i gudstjänstlokaler. Ett sådant krav skulle kunna strida mot religionsfriheten i RF, EKMR, barnkonventionen och andra internationella åtaganden. Deltagande i aktiviteter inom utbildningen som äger rum i gudstjänstlokaler måste därför vara frivilligt för barn och elever.

När traditionella högtider uppmärksammas inom ramen för utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning är det centralt att det sker på ett sätt som alla barn och elever kan delta i, oberoende av föräldrarnas, barnets eller elevens egen konfession. Inslag med förkunnande eller bekännande delar ska därför inte få förekomma när en skola, förskola eller fritidshem utan konfessionell inriktning uppmärksammar en traditionell högtid under skolåret.

14.4.2 Särskilda överväganden vid aktiviteter i gudstjänstlokaler

Utredningens bedömning: Om skolor, förskolor eller fritidshem med icke-konfessionell inriktning förlägger firandet av avslutningar eller traditionella högtider till gudstjänstlokaler bör detta firande inte förläggas till lokaler där trossamfundet kräver att

besökare vid dessa tillfällen utför handlingar av bekännelsekaraktär eller segregerar besökare efter kön.

Det ankommer på rektor att planera firandet av skolavslutningar och andra högtider på ett sådant sätt att alla barn och elever kan delta med beaktande av barnrättsperspektivets krav på inkludering. Barn och elever som inte önskar delta bör så långt som möjligt erbjudas ett likvärdigt alternativ.

När skolor, förskolor och fritidshem som inte har konfessionell inriktning firar avslutningar eller traditionella högtider under skolåret är en förutsättning enligt vad utredningen föreslagit ovan, att inga konfessionella inslag, definierade som inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar, förekommer. Detta ska gälla oavsett om aktiviteten sker i en lokal som används för gudstjänster eller i någon annan lokal. Det innebär att dessa skolformer, om de förlägger aktiviteterna till gudstjänstlokaler, inte bör använda lokaler som tillhör trossamfund som vid dessa tillfällen kräver handlingar av bekännelsekaraktär, t.ex. korstecken, av besökare. Inte heller bör aktiviteterna förläggas i gudstjänstlokaler om trossamfundet vid dessa tillfällen kräver att deltagarna segregeras efter kön. De sistnämnda kraven bör endast uppställas när lokalen används av en icke-konfessionell verksamhet – vilka krav som vid andra tillfällen gäller för tillträde till trossamfundets lokaler saknar i detta sammanhanget betydelse.

Rektor bör, med beaktande av barnrättsperspektivets krav på inkludering, så långt som möjligt planera aktiviteter så att alla barn och elever kan delta. Barn och elever som inte önskar delta bör så långt som möjligt erbjudas ett likvärdigt alternativ som inte exkluderar dem från firandet.

Barnrättsperspektivet och rätten till negativ religionsfrihet innebär att skolan inte får kräva information om barn och elevers eventuella religionstillhörighet. Centralt är att samlingar utformas så att alla barn och elever oberoende av religion kan delta. Vidare svarar rektor för att den värdegrund som kommit till uttryck i skollagen och läroplaner respekteras.

14.4.3 Verksamheter med konfessionell inriktning

Utredningens bedömning: Eftersom det i skolor, förskolor och fritidshem som har en konfessionell inriktning får förekomma konfessionella inslag, får dessa inslag också förekomma vid avslutningar och när sådana verksamheter uppmärksammar traditionella högtider.

Bestämmelsen om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt för barn och elever gäller även i dessa sammanhang.

En skola eller förskola eller ett fritidshem med konfessionell inriktning har möjlighet att i utbildningsmoment, som t.ex. skolavslutningar eller uppmärksammandet av traditionella högtider, ha konfessionella inslag såsom bekännande eller förkunnande delar.

En fråga är om fristående förskolor, skolor eller fritidshem med konfessionell inriktning kan ha en avslutning i en gudstjänstlokal eller uppmärksamma en högtid med religiös anknytning utan att inslaget kan betraktas som konfessionellt, dvs. utan förkunnande eller bekännande delar. Kan en fristående skola med kristen profil, på motsvarande sätt som en icke-konfessionell skola, ha en adventsamling utan att firandet utgör ett konfessionellt inslag? Vår bedömning är att detta är möjligt, så länge aktiviteten inte omfattar konfessionella inslag i form av bekännande eller förkunnande delar.

Om skolavslutningar eller uppmärksammandet av traditionella högtider inrymmer bekännande eller förkunnande delar ska deltagandet vara frivilligt för barn och elever. Vid genomförandet av sådana aktiviteter ska den värdegrund som kommit till uttryck i skollagen och läroplaner respekteras. Också i dessa verksamheter bör rektor, med beaktande av barnrättsperspektivets krav på inkludering, så långt som möjligt planera aktiviteter så att alla elever kan delta. Barn och elever som inte önskar delta bör så långt som möjligt erbjudas ett likvärdigt alternativ som inte exkluderar dem från firandet.

14.4.4 Upplysning om frivillighet

Utredningens bedömning: Barns och elevers negativa religionsfrihet ska respekteras oavsett skolform.

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

För det fallet att skolavslutningar eller firandet av traditionella högtider vid förskolor, skolor eller fritidshem förläggs till en gudstjänstlokal ska deltagandet i dessa vara frivilligt för barn och elever, oavsett skolform.

Av 7 kap. 17 § första stycket skollagen följer att en elev i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Enligt 1 kap. 7 § andra stycket skollagen i dess nuvarande lydelse ska deltagandet i konfessionella inslag vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning vara frivilligt. Vi har i avsnitt 11.4.3 föreslagit att detta ska regleras i en ny paragraf i 1 kap. skollagen.

Eftersom deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt innebär det att en elev som inte önskar delta i aktiviteter med inslag som regelmässigt omfattar bekännande eller förkunnande delar har giltig anledning att utebli från dessa. Skolväsendet får inte heller efterforska barns och elevers religion.

För att tydliggöra att deltagandet i konfessionella inslag samt närvaro vid firandet av skolavslutningar eller uppmärksammandet av traditionella högtider vid förskolor, skolor eller fritidshem som förlagts till en gudstjänstlokal ska vara frivilligt för barn och elever föreslår vi att en upplysningsbestämmelse om nämnda bestämmelser förs in i ett nytt femte stycke i 7 kap. 17 § skollagen.

14.5 Sammanfattande slutsats

Utredningens bedömning: Syftet med riksdagens tillkännagivande över utbildningsutskottets betänkande 2015/16:UbU14 uppfylls genom de förslag som utredningen lämnat i detta kapitel. Det finns därutöver inget behov av att i skollagen införa ett undantag från förbudet mot konfessionella inslag för att möjliggöra firandet av skolavslutningar i gudstjänstlokaler respektive firandet av traditionella högtider oavsett skolhuvudman. Deltagandet i firandet av avslutningar och högtider i gudstjänstlokaler ska vara frivilligt.

Av våra direktiv följer att vi ska undersöka om det finns ett behov av att ändra skollagen för att kunna göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag i samband med skolavslutningar och firandet av traditionella högtider. Om utredningen bedömer att så är fallet ska vi analysera hur ett sådant förslag förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund. Detta i enlighet med Riksdagens tillkännagivande av den 12 maj 2016 rörande utbildningsutskottets betänkande 2015/16:UbU14 avseende konfessionella inslag i offentliga skolor, i annan utbildning än undervisning, i samband med firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider. Av våra direktiv följer att utredningen ska överväga att göra undantag från förbudet mot konfessionella inslag för avslutningar och traditionella högtider. Tillkännagivandet synes ha 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.

Den definition av konfessionella inslag som utredningen föreslår innebär att endast bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion definieras som konfessionella inslag. Med denna definition utgör inte ett besök i en gudstjänstlokal eller uppmärksammandet av en traditionell högtid ett konfessionellt inslag, så länge aktiviteten inte inkluderar bekännande eller förkunnande delar. Vår bedömning är därför att skolavslutningar kan förläggas till gudstjänstlokaler och högtider uppmärksammas utan att ett undantag mot förbudet mot konfessionella inslag införs i skollagen.

I allt väsentligt motsvarar förslaget nuvarande praxis så som den formulerats av skolmyndigheter. I förhållande till barnrättsperspektivet och rätten till negativ religionsfrihet, dvs. rätten att inte av det

allmänna tvingas att uppge sin eventuella religiösa tro, föreslår utredningen dock vissa förtydliganden. I skolor utan konfessionell inriktning bör firandet av avslutningar och högtider inte förläggas till gudstjänstlokaler som tillhör trossamfund som vid dessa tillfällen kräver handlingar av bekännelsekaraktär. Inte heller bör aktiviteterna förläggas i gudstjänstlokaler om trossamfundet kräver att deltagarna segregeras efter kön vid dessa tillfällen. Barn och elever ska ha rätt att inte närvara vid firandet av avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider som förlagts till gudstjänstlokaler.

15 Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant

I detta kapitel lämnar utredningen inledningsvis de författningsförslag som krävs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas. Vi går därefter över till att redovisa och analysera de konsekvenser vi funnit att författningsförslagen kan medföra. Avslutningsvis diskuterar vi några alternativ till våra förslag.

15.1 Uppdraget

Av utredningens tilläggsdirektiv beslutade den 29 maj 2019 (dir. 2019:25) framgår bl.a. följande. Av den överenskommelse som har slutits mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna framgår bl.a. att ett etableringsstopp ska införas för fristående grund- och gymnasieskolor med konfessionell inriktning. Utredningens uppdrag utvidgas och utredningen ska 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.

15.2 Utgångspunkter för uppdraget

Utredningens uppdrag är således att lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas. Utredningen ska också redogöra för de konsekvenser som dessa lagförslag kan innebära. Innan vi går in på våra förslag, och dessas konsekvenser, gör vi några mer grundläggande ställningstaganden.

I syfte att ge regeringen ett så brett beslutsunderlag som möjligt kommer utredningen avslutningsvis att kortfattat diskutera alternativa lösningar till ett etableringsstopp.

15.2.1 Vad innebär ett etableringsstopp?

Utredningens bedömning: Ett etableringsstopp bör innebära att det efter ett visst datum inte ska lämnas godkännande till enskilda huvudmän som vill bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem med konfessionell inriktning.

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

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

Ett inledande ställningstagande är att klargöra vad som avses med ett etableringsstopp och vad ett sådant ska innebära.

Rent språkligt är begreppet inte svårt att förstå. Ett etableringsstopp innebär att det blir stopp för att etablera skolor med konfessionell inriktning. Några nya godkännanden av huvudmän som avser att bedriva en skola med konfessionell inriktning får efter en viss tidpunkt inte lämnas av godkännandemyndigheten. I uttrycket ”skolor med konfessionell inriktning” ligger också att det är verksamhetens

inriktning, inte huvudmannens eventuellt konfessionella grund, som är det som omfattas av stoppet.

I sammanhanget bör noteras att det i dag förekommer fristående skolor och fritidshem där det, utan att en konfessionell inriktning har anmälts, ändå förekommer konfessionella inslag. Ett sådant förfarande är inte otillåtet i enlighet med nu gällande skollag (2010:800). Vi föreslår dock en anmälningsskyldighet för huvudmän som vill bedriva sin verksamhet med en konfessionell inriktning (avsnitt 13.1). Det är mot den bakgrunden rimligt att befintliga skolor som inte tidigare har anmält en konfessionell inriktning, och som t.ex. önskar kunna fortsätta anordna konfessionella inslag även efter det att ett etableringsstopp införs, bör ges möjlighet att anmäla en konfessionell inriktning under en period från det att anmälningsskyldigheten införs fram till dess att etableringsstoppet träder i kraft. På så sätt ges enskilda huvudmän en möjlighet att anmäla en korrekt inriktning till tillsynsmyndigheten före det att etableringsstoppet träder i kraft och utesluter en sådan anmälan.

Mer komplicerat är vad etableringsstoppet ska innebära i förhållande till befintliga skolor som har anmält en konfessionell inriktning tidigare eller inom den tidsfrist som beskrivs ovan. En utgångspunkt är att dessa verksamheter ska kunna fortsätta bedrivas med befintlig konfessionell inriktning och konfessionella inslag. Denna slutsats är enligt utredningen den enda rimliga, eftersom det är frågan om ett etableringsstopp; att redan etablerade verksamheter inte berörs. Det innebär att dessa skolor och fritidshem kan drivas vidare i enlighet med det godkännande som gäller för verksamheten, dvs. enligt de villkor och under de förutsättningar som anges i godkännandet.

Frågan är dock vad som ska gälla i det fall dessa skolor eller fritidshem på något sätt önskar att förändra sin verksamhet på ett sätt utöver vad som är möjligt enligt huvudmannens godkännande. Regelverket i skollagen innebär nämligen att förändringar i en fristående skola eller ett fristående fritidshems verksamhet kan ske först efter en ny godkännandeprövning av Statens skolinspektion eller, när det gäller vissa fritidshem, kommunen. Det handlar t.ex. om när huvudmannen för en fristående skola vill utöka sin verksamhet med fler årskurser eller program. Andra situationer som kan aktualisera en förnyad godkännandeprövning är att en huvudman avser att lägga ned en verksamhet i en kommun och starta en verksamhet i en annan

kommun eller att en huvudman vill avsluta en pågående verksamhet och överlåta den, eller rättare sagt verksamhetens tillgångar, till en annan enskild som i sin tur måste godkännas som huvudman för verksamheten. I de båda sistnämnda fallen är förändringen av verksamheten dock så omfattande att ansökningarna snarare kan anses behandla nya verksamheter än ändring av befintliga verksamheter.

Ett sätt att betrakta de beskrivna situationerna är att det handlar om justeringar i redan etablerade verksamheter och att de därför inte bör omfattas av ett etableringsstopp. Enligt detta synsätt borde det därmed vara möjligt för huvudmän för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning att ändra i sin verksamhet genom att på nytt ansöka om godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet med oförändrad konfessionell inriktning. En sådan lösning skulle möjliggöra att de verksamheter som före etableringsstoppet har registrerat en konfessionell inriktning kan fortsätta bedriva en sådan och vid behov utveckla sin verksamhet på samma sätt som andra enskilda huvudmän. En grundförutsättning för detta är förstas att den enskilde i övrigt uppfyller kraven för att godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet.

Ett annat synsätt är att ett etableringsstopp bör innebära just ett stopp för all etablering, dvs. även sådana etableringar som kräver nya godkännanden av befintliga huvudmän, och att inga nya godkännanden därför kan meddelas till verksamheter med konfessionell inriktning. Befintliga verksamheter med konfessionell inriktning kan då fortsätta sin verksamhet enligt befintliga tillstånd men inte utvidga eller förändra sin verksamhet. En sådan lösning innebär en lika-behandling av alla enskilda som önskar etablera en verksamhet med konfessionell inriktning, dvs. oberoende av tidigare verksamheter. Det innebär också att skolor och fritidshem med konfessionell inriktning med tiden av allt att döma kommer att bli mindre förekommande i det svenska skolväsendet.

Utredningen har övervägt båda dessa alternativ, som var och ett för sig medför betydande konsekvenser för skolsystemet. I det första alternativet kommer fristående verksamheter med konfessionella inriktning att kunna finnas kvar inom skolväsendet i ungefär samma antal och omfattning som nu och har också möjlighet att växa om efterfrågan ökar. I det andra alternativet kommer dessa fristående verksamheter visserligen att finnas kvar i skolväsendet, men efter hand kommer de sannolikt att bli allt färre. Utredningen har stannat

för att den sannolika avsikten med våra direktiv är att etableringsstoppet bör gälla alla nya ansökningar om godkännande som huvudman, dvs. oavsett om det handlar om nyetablering av nya huvudmän eller om befintliga huvudmän som driver skolor med konfessionell inriktning önskar utvidga sina verksamheter utöver vad som medges i gällande godkännanden. Vi noterar härvid att regeringen i direktiven särskilt efterfrågat konsekvenser för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning, vilket vi tolkar som att regeringen avsett att det efterfrågade etableringsstoppet även kommer att innebära konsekvenser för befintliga verksamheter. Eftersom syftet med ett etableringsstopp också är att hindra etablering av verksamheter med konfessionell inriktning anser utredningen att en följd av detta är att befintliga konfessionella verksamheter inte ska kunna etablera nya verksamheter, vare sig det rör sig om utvidgning till fler årskurser eller att starta en verksamhet i en annan kommun, eftersom det skulle innebära att etableringsstoppet inte får full verkan. Det är därför vår slutsats att etableringsstoppet bör gälla även i fråga om befintliga verksamheter med konfessionell inriktning. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 15.3.3.

15.2.2 Vilka verksamheter bör omfattas av ett etableringsstopp?

Utredningens bedömning: Etableringsstoppet bör omfatta enskilt bedrivna förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Även enskilt bedrivna fritidshem bör omfattas.

Av 2 kap. 5 § skollagen följer att enskilda efter ansökan får godkännas som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. I sådana enskilt bedrivna verksamheter får i dag konfessionella inslag förekomma i utbildningen, men inte i undervisningen (1 kap. 7 § skollagen). Verksamheterna får således ha en konfessionell inriktning.

Tilläggsdirektiven anger ”etableringsstopp för fristående skolor” utan att närmare precisera vilka skolformer eller andra verksamheter enligt skollagen som avses. En inledande fråga för utredningen att ta

ställning till är därmed vilka av dessa verksamheter som ska omfattas av ett etableringsstopp.

I den sakpolitiska överenskommelse som slutits mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, vilken ligger till grund för tilläggsdirektiven, omnämns grund- och gymnasieskolor. Mot denna bakgrund anser utredningen att det får anses klarlagt att enskilt bedrivna skolformer med skolplikt, dvs. förskoleklass, grundskola och grundsärskola, ska omfattas av etableringsstoppet. Även enskilt bedrivna gymnasieskola och gymnasiesärskola bör ingå bland de skollagsreglerade verksamheter som omfattas av etableringsstoppet.

När det gäller fritidshemmet kan inledningsvis konstateras att detta inte är en egen skolform enligt skollagens terminologi. Fritidshemmet omfattas inte heller av någon form av skolplikt, utan deltagandet är helt frivilligt. Verksamheten kan därmed i och för sig inte anses vara fristående skolor i den mening direktivet anger. Samtidigt är fritidshemmet en verksamhet som kompletterar förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan. De allra flesta fritidshem är också rent organisatoriskt samlokaliserade med en förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Gränsen mellan fritidshemmet och förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan blir ofta flytande och samma personal kan arbeta i såväl fritidshem som respektive skolform. I detta perspektiv kan en ordning där fritidshem har en konfessionell inriktning, medan den samlokaliserade förskoleklassen, grundskolan eller grundsärskolan inte har det, komma att ge upphov till återkommande gränsdragningsproblem. Sammantaget talar detta enligt utredningen för att även enskilt bedrivna fritidshem bör omfattas av etableringsstoppet.

Härefter återstår förskolan, som är en frivillig skolform som är fristående från övriga skolformer. Enligt utredningens tolkning av direktiven kan förskolan inte anses ingå i det som ska omfattas av ett etableringsstopp. Enskilt bedrivna förskolor bör alltså inte omfattas av det etableringsstopp som utredningen har att föreslå.

Utredningen kommer mot denna bakgrund att lämna förslag på etableringsstopp som omfattar förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, men alltså inte förskolan. De förslag som lämnas är dock utformade så, att de med mindre justeringar kan ändras till att även omfatta förskolan.

15.3 Hur ett etableringsstopp kan införas

Utifrån de ställningstaganden utredningen gjort i avsnitt 15.2 presenterar vi i detta avsnitt våra lagförslag om etableringsstopp.

15.3.1 Bestämmelser om etableringsstopp bör placeras i 2 kap. skollagen

Utredningens bedömning: Etableringsstoppet bör regleras i en ny paragraf i 2 kap. skollagen (2010:800). Bestämmelsen bör placeras i anslutning till 2 kap. 5 § skollagen.

Etableringsstoppet bör även framgå av de bestämmelser i 1 kap. skollagen som anger att en huvudman som önskar bedriva en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

Utredningens förslag: En hänvisning till den nya bestämmelsen ska införas i 2 kap. 5 § skollagen.

Det finns flera tänkbara sätt att reglera att det inte längre ska vara möjligt att bli godkänd som huvudman för en skola med konfessionell inriktning. Bestämmelsen riktar sig till såväl enskilda som myndigheter som Skolinspektionen och kommunerna. Bestämmelser om etableringsstopp bör därför på författningsnivå placeras i skollagen. Eftersom bestämmelsen ska gälla tills vidare bör den också placeras i själva skollagen, dvs. inte i en ikraftträdande- eller övergångsbestämmelse.

När det gäller var i skollagen bestämmelsen ska placeras är ett alternativ att reglera detta direkt i den bestämmelse som anger hur enskilda kan bli godkända som huvudmän, dvs. 2 kap. 5 § skollagen. Nämda paragraf är dock redan i dagsläget lång. Ett tillägg angående etableringsstoppet skulle göra paragrafen ännu längre, varför utredningen bedömer att etableringsstoppet bör regleras i en ny paragraf, placerad i nära anslutning till 2 kap. 5 §. Ett annat skäl för att placera bestämmelsen i en egen paragraf är att det fortfarande ska vara möjligt att driva fristående förskola med konfessionell inriktning. Bestämmelsen om etableringsstopp bör därmed placeras avskild från 2 kap. 5 § vilken gäller för samtliga skolformer.

För överskådlighet är det lämpligt att en hänvisning till den nya paragrafen läggs in i 2 kap. 5 § skollagen.

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

Utredningens förslag: Godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska inte få lämnas till enskilda som avser att bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en konfessionell inriktning. Det samma ska gälla om det annars finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha en sådan inriktning. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 2 kap. skollagen.

Det etableringsstopp som utredningen föreslår innebär att det fr.o.m. ett visst datum inte längre ska vara möjligt för enskilda att godkännas som huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola, om avsikten är att skolan ska ha en konfessionell inriktning. Om en enskild efter nämnda datum ansöker om godkännande som huvudman för skola med konfessionell inriktning, kan ansökan således inte bifallas.

Genom bestämmelsen införs ett etableringsstopp för skolor med *konfessionell inriktning*. Vad vi närmare avser med begreppet konfessionell inriktning framgår av vårt förslag till definition, se avsnitt 11.4.5. Det handlar således om en verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag utanför undervisningen, om dessa initieras och genomförs av huvudmannen. Etableringsstoppet inriktar sig således mot verksamhetens innehåll, dvs. vad som förekommer under skoldagen i skolan, och avser inte bara undervisning, vilken redan i dag ska ha en icke-konfessionell inriktning (1 kap. 7 § skollagen), utan även utbildningen i övrigt. Som vi berört ovan (se avsnitt 15.2.1) innebär etableringsstoppet inget hinder för att enskilda som i sig själva har en konfessionell grund, t.ex. ett religiöst samfund, kan prövas som och godkännas som huvudman även för fristående förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola även efter det att etableringsstoppet införts. För att de ska

kunna bli godkända som huvudman krävs att den verksamhet de önskar bedriva har en icke-konfessionell inriktning, dvs. är en verksamhet där det inte förekommer konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen (se vidare vårt förslag till definition i avsnitt 11.4.6). Vidare krävs förstås, som alltid, att den sökande uppfyller de krav som i övrigt uppställs på huvudmän enligt skolförfattningarna.

Vid prövning av ansökningar om godkännande av huvudmän har den beslutsfattande myndigheten, dvs. Skolinspektionen eller kommunen, att utgå från de uppgifter som en sökande lämnar i sin ansökan. Om en sökande inte uppger att ansökt verksamhet avses ha en konfessionell inriktning är det i det flesta fall en uppgift som myndigheten har att godta. Det kan dock inte uteslutas att det även efter införandet av ett etableringsstopp kommer att finnas starka önskemål om att inrätta skolor eller fritidshem som de facto kommer att ha en konfessionell inriktning, även om den sökande inte uppger det i sin ansökan till Skolinspektionen eller kommunen. Det kan t.ex. handla om att den sökande har stark koppling till en befintlig skollagsreglerad verksamhet där det förekommit brister i fråga om konfessionella inslag, t.ex. att det har förekommit otillåtna konfessionella inslag i undervisningen. Ett annat exempel är att det på något sätt har kommit fram uppgifter som tyder på att den ansökta verksamheten, trots vad som anges i ansökan, kommer att ha en konfessionell inriktning. Om den beslutande myndigheten, i sådana fall som beskrivs ovan och efter utredning, finner att det finns anledning att anta att den sökta verksamheten i praktiken kommer att ha en konfessionell inriktning, eller kommer att inrymma konfessionella inslag, ska myndigheten kunna avslå ansökan. Det handlar alltså om att myndigheten tror sig kunna göra en sådan prognos över den sökta verksamheten. I detta läge kan t.ex. den huvudmannaförsäkran och de demokratikriterier som utredningen föreslagit i kapitel 12 vara en vägledning för myndigheten. Det är i sådana fall naturligtvis nödvändigt att myndigheten dokumenterar den utredning som gjorts och också utförligt motiverar varför man avslår ansökan på denna grund. Den enskilde sökande kan då, enligt gällande regler, överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol.

Lagtekniskt innebär etableringsstoppet att det fr.o.m. ett visst datum inte kommer att vara möjligt att godkännas som huvudman om verksamheten har en konfessionell inriktning. Utredningen har

tidigare föreslagit (avsnitt 13.1) att den huvudman som vill att en verksamhet ska ha en konfessionell inriktning ska anmäla det till tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen innebär alltså att befintliga verksamheter som önskar behålla sin konfessionella inriktning måste anmäla denna till Skolinspektionen eller kommunen före det att bestämmelserna om etableringsstopp träder i tillämpning, för att inte riskera att falla in under bestämmelserna om etableringsstopp. Utredningen återkommer till detta i följande avsnitt.

15.3.3 Befintliga verksamheter

Utredningens förslag: En enskild som har godkänts som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola 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

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 bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 1 kap. 7 § skollagen (2010:800).

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

Utredningen har bedömt att befintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning ska kunna fortsätta sin verksamhet även efter ett infört etableringsstopp (avsnitt 15.2.1).

Utredningen föreslår i avsnitt 13.1 att den huvudman som vill att en verksamhet ska ha en konfessionell inriktning ska anmäla det till tillsynsmyndigheten. Detta ska gälla för såväl nystartade som befintliga verksamheter. Det innebär att enskilda huvudmän som har påbörjat en verksamhet som avser skola eller fritidshem med konfes-

sionell inriktning före det att bestämmelserna om etableringsstopp börjar tillämpas måste anmäla sin konfessionella inriktning till Skolinspektionen eller kommunen, för att kunna fortsätta sin verksamhet med sådan inriktning. Utredningen föreslår i avsnitt 16.1 att bestämmelserna om etableringsstopp ska träda i kraft den 1 januari 2022. Det innebär att bestämmelserna kommer att tillämpas första gången vid beslut om godkännande som fattas 2022, vilket i sin tur innebär att dessa verksamheter kommer att påbörja sin verksamhet och ta emot elever tidigast höstterminen 2023.

Mot denna bakgrund är det rimligt att befintliga verksamheter som önskar ha en konfessionell inriktning ska anmäla en sådan till Skolinspektionen eller kommunen före den 1 juli 2023. Verksamheten ska också ha påbörjats före detta datum, vilket innebär att huvudmannen ska ha tagit emot elever för utbildning i verksamheten. Utbildningen inom den aktuella verksamheten hos huvudmannen ska alltså ha påbörjats före halvårsskiftet 2023. Detta ska framgå i en ny bestämmelse i 1 kap. 7 § skollagen, som ska reglera i vilken utsträckning det är möjligt för fristående förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasieskola att över huvud taget ha en konfessionell inriktning. Bestämmelsen innebär motsatsvis att det efter halvårsskiftet 2023 inte kommer att vara möjligt att anmäla eller påbörja några nya verksamheter med konfessionell inriktning.

Enskilt bedrivna verksamheter som har anmält sin konfessionella inriktning och påbörjat utbildningen före den 1 juli 2023 kommer alltså att kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet enligt sina gällande tillstånd och påverkas därmed inte av bestämmelserna om etableringsstopp när dessa börjar tillämpas. En anslutande fråga, som vi berört i avsnitt 15.2.1, är i vilken mån huvudmän för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning ska kunna förändra sin verksamhet, genom t.ex. utvidgning av antalet årskurser eller vilka gymnasieprogram som erbjuds eller genom ägarbyte, efter det att etableringsstoppet införts. Regelverket i skollagen innebär ju att förändringar i en fristående skola eller ett fristående fritidshems verksamhet kan ske först efter en ny godkännandeprövning av Skolinspektionen eller, när det gäller vissa fritidshem, kommunen. Det handlar t.ex. om när en fristående skola vill utöka sin verksamhet med fler årskurser eller program, eller när en skola önskar etablera sin verksamhet i en annan kommun. Likaså måste en ny ansökan om godkännande göras när en

huvudman önskar överlåta en befintlig verksamhet till någon annan enskild. Den som önskar ta över verksamheten måste då själv ansöka om godkännande som huvudman för aktuell verksamhet, och först om ett sådant godkännande meddelas kan verksamheten, eller snarare dess inkråm, överlåtas till en ny huvudman.

Utredningens bedömning rörande dessa situationer är, som framgått i avsnitt 15.2.1, att befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning bör kunna drivas vidare i enlighet med det godkännande som gäller för verksamheten, dvs. enligt de villkor och under de förutsättningar som anges i godkännandena, men att etableringsstoppet ska gälla när huvudmän för dessa verksamheter söker nya godkännanden för verksamheten. Det etableringsstopp som vi föreslår i avsnitt 15.3.2 innebär att det efter etableringsstoppets införande inte ska vara möjligt att godkänna enskilda som huvudmän om de avser att driva skola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Etableringsstoppet kommer således att gälla även när enskilda som är huvudmän för befintliga verksamheter på nytt ansöker om godkännande. Eftersom utredningen bedömer att en sådan lösning bäst står i överensstämmelse med det etableringsstopp som vi enligt direktiven ska föreslå, bedömer vi också att det inte finns något behov av att införa några särskilda regler i syfte att se till att dessa huvudmän kan förändra sin verksamhet utöver vad som ryms inom ramen för gällande godkännanden. Det innebär således att en befintlig huvudman som vill förändra sin verksamhet utöver vad som följer av meddelat godkännande måste ansöka om nytt godkännande enligt de nya reglerna om etableringsstopp. En sådan ansökan kommer därmed inte att kunna bifallas av Skolinspektionen, eller, när det gäller vissa fritidshem kommunen, om huvudmannen även i den nya ansökan anger att den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Däremot är det förstås inget som hindrar att en huvudman för en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning ansöker om att godkännas för en ny verksamhet med icke-konfessionell inriktning och godkänns för detta, om den sökande uppfyller de krav som i övrigt ställs på den som ska godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet, t.ex. de villkor som uppställs i 2 kap. 5 § skollagen. Den sökande måste också uppfylla de krav som kan komma att ställas utifrån de förslag om ägar- och ledningsprövning som vi lämnar i kapitel 12.

15.4 Konsekvenser av ett etableringsstopp

I detta avsnitt följer en redogörelse av de konsekvenser vårt författningsförslag om etableringsstopp kan få bl.a. i förhållande till grundlag, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning. Vi redovisar våra slutsatser tematiskt, för att redogörelsen ska bli överskådlig och för att undvika upprepningar. Det innebär t.ex. att vi under rubriken *Slutsatser om näringsfrihet* redovisar de konsekvenser som förslaget har på näringsfrihet, oavsett om näringsfriheten följer av grundlag, EU-rätt eller andra internationella åtaganden.

Inledningsvis noterar vi att barnkonventionens artikel 29.2 ger enskilda och organisationer rätt att inrätta och driva utbildningsinstitutioner under förutsättning att de principer om mänskliga rättigheter, ett fritt samhälle, fred, tolerans, jämställdhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör ett urfolk iakttas samt att undervisningen vid institutioner står i överensstämmelse med vad som från statens sida angetts som miniminorm. Barnkonventionen ska beaktas av svenska domstolar liksom av Europadomstolen och EU-domstolen.

15.4.1 Diskriminering

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

En utgångspunkt när det gäller grundläggande fri- och rättigheter är principen om likabehandling från statens sida. Av 2 kap. 19 § regeringsformen (RF) följer också att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (EKMR). I ett flertal konventioner, t.ex. EKMR och rättig-

hetsstadgan finns därför förbud mot diskriminering till skydd för att staten inte ska otillbörligt missgynna vissa enskilda i samhället i förhållande till andra på ett sätt som har samband med en skyddad diskrimineringsgrund t.ex. religion eller etnisk bakgrund. Med enskilda menas i detta sammanhang enskilda fysiska eller juridiska personer. I vissa fall t.ex. vad gäller diskrimineringskyddet enligt diskrimineringslagen (2008:657), DL, omfattar skyddet enbart enskilda fysiska personer. Av artikel 2 barnkonventionen framkommer att barn har ett omfattande skydd mot diskriminering.

Föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med deras religiösa och filosofiska övertygelse framgår av EKMR:s första tilläggsprotokoll (TP1) artikel 2. Rättigheten innebär en frihet att inrätta privata skolor, se avsnitt 4.5.1 och avsnitt 10.7. Enligt EKMR artikel 14 ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan diskriminering på grund av t.ex. religion. TP1 artikel 2 får därmed inte begränsas på ett sätt som innebär diskriminering som har samband med religion.

I detta sammanhang kan noteras att bland de existerande skolorna i Sverige med en registrerad konfessionell inriktning är majoriteten kristna. Därutöver finns det ca tio muslimska skolor och en judisk skola med konfessionell inriktning. Ett etableringsstopp innebär att det med all sannolikhet inte kommer att etableras några skolor med inriktning mot andra religioner. Utredningen bedömer att personer som bekänner sig till dessa religioner därmed riskerar att drabbas hårdare av ett etableringsstopp än personer vars religioner redan finns representerade bland skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. En annan iakttagelse är att artikel 9 EKMR omfattar såväl religion som filosofisk övertygelse. Ett etableringsstopp för fristående konfessionella skolor kommer endast att träffa skolor med konfessionell inriktning. Det innebär att det kommer att vara en åtskillnad i behandling mellan skolor som har en konfessionell inriktning, dvs. en anknytning till en viss religion, och skolor som baseras på en filosofisk övertygelse, t.ex. humanism. I Norge har frågan varit uppe för prövning hos den norska motsvarigheten till Diskrimineringsombudsmannen.¹

¹ Likestillingsombudet (12/793/32-MBA). Likestillingsombudet ansåg att det inte fanns giltiga skäl för en åtskillnad i behandling mellan skolor med religiös respektive filosofisk inriktning och ansåg att det utgjorde diskriminering eftersom skolor med religiös inriktning hade möjlighet att få godkännande men inte skolor grundade på s.k. livssyn.

Vidare innebär ett etableringsstopp att befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning kommer att behandlas olika jämfört med andra fristående skolor och fritidshem, eftersom de förstnämnda inte kommer att vara sig kunna ansöka om godkännande för att utvidga sin verksamhet med ytterligare årskurser eller etablera verksamheten i en annan kommun, med bibehållen konfessionell inriktning. Fristående verksamheter med konfessionell inriktning kommer alltså inte att kunna utvidgas eller förändras utöver vad som inryms i det befintliga tillståndet, medan andra fristående verksamheter kommer att kunna göra det.

Det finns dock situationer när en olikhet i behandling kan vara objektiv och godtagbart motiverad. I det tidigare nämnda belgiska språkmålet² uttalade t.ex. Europadomstolen följande när det gäller diskrimineringsförbudet i artikel 14 EKMR.

...likabehandlingsprincipen är kränkt, om åtskillnaden inte har en objektiv och godtagbar grund. Huruvida en sådan grund är för handen måste bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar och med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandlingen vid utövandet av en i konventionen garanterad rättighet måste inte endast ha ett legitimt ändamål, utan artikel 14 är också kränkt, om det klart framgår att det inte finns några rimliga proportioner mellan de medel som används och det mål man vill uppnå.

Avgörande är alltså vilka skäl som anförs till grund för olikheten i behandlingen. Skälen bakom ett etableringsstopp måste därför vara kända för att det ska gå att avgöra om en bristande likabehandling är motiverad och förenlig med EKMR. De medel som vidtas för att uppnå syftet med åtgärden måste också vara proportionerliga. Om det finns mindre ingripande medel så ska dessa användas, se ovan avsnitt 4.6.

För att utredningen ska kunna uttala sig om huruvida ett etableringsstopp är förenligt med EKMR och annan lagstiftning, hade vi behövt pröva de skäl som ligger till grund för etableringsstoppet. Några sådana skäl har inte redovisats i våra direktiv, se vidare avsnitt 15.4.8.

² Belgiska språkmålet, Case ”Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” (ansökningar nr 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 och 2126/64), Europadomstolen den 23 juli 1968.

Diskriminering vid tillståndsprovning

Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som har samband med t.ex. religion i fråga om tillstånd, registrering eller liknande som behövs eller kan ha betydelse för att någon ska kunna starta eller bedriva näringsverksamhet (2 kap. 10 § DL). Förbudet kan antas omfatta tillstånd att bedriva skolverksamhet enligt skollagen. DL förbjuder bl.a. direkt och indirekt diskriminering, och för att det ska vara fråga om direkt diskriminering krävs att någon missgynnas på ett sätt som har samband med en diskrimineringsgrund. Eftersom etableringsstoppet är neutralt utformat bör detta typiskt sett inte vara fallet. Om överväganden som har samband med religiös tillhörighet i kausal mening ligger till grund för eventuella avslag som följer av etableringsstoppet kan förbudet mot direkt diskriminering dock bli tillämpligt.³

Den form av diskriminering som i första hand aktualiseras är i stället indirekt diskriminering, vilket innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med exempelvis en viss religion eller trosföreställning. En sådan tillämpning utgör dock inte diskriminering om bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett berättigat syfte samt om de medel som används är lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det syfte som ska uppnås (1 kap. 4 § DL). Frågan om etableringsstoppet har ett berättigat, lämpligt, nödvändigt och proportionerligt syfte kommer därför att få stor betydelse för bedömningar gällande indirekt diskriminering. I den fortsatta beredningen av ärendet bör det också göras en bedömning av om det föreslagna etableringsstoppet står i överensstämmelse med principen om icke-diskriminering.

Slutsats

Det finns svårigheter med ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning utifrån ett likabehandlingsperspektiv. Ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning kan riskera att slå hårdare mot personer som bekänner sig till religioner som inte finns representerade som inriktning bland be-

³ Mål C-83/14 Chez.

fintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Etableringsstoppet innebär också att befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning behandlas olika jämfört med övriga fristående skolor och fritidshem vid myndigheternas godkännandeprövning vid t.ex. en utvidgning av verksamheten. Detta innebär en bristande likabehandling från statens sida som kan riskera att vara oförenlig med bl.a. diskrimineringsförbudet enligt EKMR. Det syfte som läggs till grund för ett etableringsstopp är av stor betydelse för bedömningen av om personer som på grund av sin religion särskilt missgynnas av etableringsstoppet utsätts för diskriminering.

För att utesluta diskriminering krävs därmed att staten har ett berättigat syfte med ett etableringsstopp som är lämpligt nödvändigt och proportionellt, om staten samtidigt tillåter redan etablerade skolor med konfessionell inriktning att fortsätta.

15.4.2 Näringsfrihet

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

Näringsfriheten är en grundläggande fri- och rättighet som regleras som tidigare nämnts i 2 kap. 17 § RF, se avsnitt 3.2.4. Näringsfriheten innebär bl.a. en rätt att starta, driva och bestämma inriktning på näringsverksamhet. Med näringsverksamhet menas enskilda som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Näringsfriheten i RF ska också tolkas utifrån Europarättens regleringar i bl.a. artikel 16 rättighetsstadgan och EKMR:s artiklar om äganderätt (TP1 artikel 1) respektive förbud mot diskriminering (artikel 14). I EKMR är näringsfriheten inte en uttrycklig rättighet men den kan ses som en del av skyddet för äganderätt (TP1 artikel 1). Av artikel 16 i rättighetsstadgan framgår att näringsfrihet ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

En inledande fråga är om drift av skola mot kommunal ersättning utgör en sådan verksamhet som omfattas av näringsfriheten i RF. Det handlar formellt om utförande av en offentligt finansierad verk-

samhet under statlig reglering mot fastställd ersättning, vilket talar för att syftet med verksamheten huvudsakligen inte behöver vara just att bedriva näring. Skolor kan därtill drivas i många olika associationsformer, som delvis aktualiserar olika former av grundläggande fri- och rättigheter. Det kan t.ex. vara ett aktiebolag med vinstsyfte som driver skolverksamhet, vilket tämligen uppenbart är en näringsverksamhet. Det kan också vara en idéburen stiftelse med ett uttalat vinstförbud. I samband med lagförslaget om förbud för landstingen att lämna över drift av akutsjukhus till andra aktörer (prop. 2000/01:36 s. 31) ansåg regeringen att lagförslagen, som reglerade vilka aktörer som skulle få bedriva akutsjukvård, begränsade näringsfriheten även om själva begränsningen i detta fall riktade in sig mot landstingen. Sjukvård, som även det är en offentligt finansierad del av välfärden, ansågs alltså kunna vara en näringsverksamhet.

Likhetsprincipen

Som tidigare konstaterats är likhetsprincipen en viktig utgångspunkt för näringsfriheten i RF. Likhetsprincipen tar sikte på den ekonomiska sidan av närings- och yrkesfriheten och innebär att regleringar som avser näringsfrihet måste vara generella så att alla kan konkurrera på lika villkor, om de i övrigt uppfyller förutsättningarna för att bedriva en viss verksamhet. Likhetsprincipen innebär att det inte får finnas ett syfte med en begränsning av näringsfriheten som enbart är avsedd att gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. I samband med ändringar i RF med anledning av inkorporering av EKMR i svensk rätt (prop. 1993/94:117 s. 51 f.) uttalade regeringen bl.a. följande angående förbud mot nyetableringar.

Det skall såsom kommittén påpekat därmed i princip inte vara tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom viss näring eller visst yrke förhindras eftersom detta innebär ett skydd för dem som redan är etablerade, såvida det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen. Avsikten med den föreslagna lydelsen är emellertid inte att hindra ett offentligt monopol som drabbar alla presumtiva konkurrenter lika, under förutsättning att det införts för att skydda något angeläget allmänt intresse. Det bör för tydlighetens skull även anmärkas att med uttrycket företag avses både juridiska och fysiska personer som driver näring till skillnad från enskilda personer som utövar ett yrke hos något offentligt organ.

Av förarbetsuttalandet framgår alltså att det är möjligt med en begränsning av näringsfriheten om det samtidigt finns ett angeläget allmänt intresse av en sådan reglering.

Vad som utgör ett sådant angeläget allmänt intresse som kan berättiga en inskränkning av näringsfriheten måste avgöras från fall till fall. Utgångspunkten är vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Skälen som anförs för inskränkningen har därför betydelse för bedömningen av om den är förenlig med grundlagen eller inte.

Lagrådet uttalade i sitt yttrande över lagrådsremissen Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet (Fi2018/00226/K) att det skulle kunna hävdas att likhetsprincipen inte träder in så länge alla har möjlighet att konkurrera på samma villkor. Tillåtna inskränkningar måste dock enligt Lagrådet ta sikte på ett sådant intresse som Fri- och rättighetskommittén tog upp i sitt betänkande (SOU 1993:40). I betänkandet nämnde kommittén säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Andra angelägna intressen som kommittén nämnde var bestämmelser om kompetens och vissa krav för att få utöva ett yrke samt bedömningar av näringsidkares vilja och förmåga att fullgöra kommande skyldigheter mot det allmänna.

Regeringen uttalade bl.a. i propositionen Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning (prop. 2005/06:197 s. 20) att det allmännas intresse av en reglering som påverkar enskildas rättigheter måste ställas mot den enskildes intresse av att fortsätta driva näringsverksamheten. Regeringen konstaterade också att en ändring av rättsregler som påverkar enskildas rättigheter måste vara baserad på ett sakligt underlag grundat på forskningsrön och liknande.

När det gäller näringsfriheten enligt artikel 16 i rättighetsstadgan finns också möjlighet till inskränkningar som i det allmännas intresse begränsar hur näringar får bedrivas, eftersom näringsfriheten enligt stadgan ska betraktas i förhållande till den plats som den har i samhället.

Proportionalitetsprincipen

De inskränkningar som görs i näringsfriheten enligt EKMR måste vidare vara *proportionerliga* i förhållande till det syfte som ska uppnås. Inskränkningen får alltså inte vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå det ändamål som begränsningen är avsedd att främja.

För att en åtgärd ska vara proportionerlig krävs att den kan bidra till att nå syftet med åtgärden. Det krävs också att det inte finns något mindre ingripande alternativ för att nå ändamålet. Det måste alltså finnas en balans mellan mål och medel.

EU-rättsligt finns det också en proportionalitetsprincip i artikel 52.1 i rättighetsstadgan. Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i rättighetsstadgan ska enligt proportionalitetsprincipen vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Slutsats

Ett etableringsstopp kan innebära en viss otillåten begränsning av näringsfriheten för en enskild fysisk eller juridisk person som vill prövas för godkännande som huvudman för en fristående verksamhet, eftersom stoppet innebär en begränsning i hur den enskilde kan utforma sin verksamhet. Den som önskar bedriva en skola eller ett fritidshem med konfessionell inriktning kommer inte att kunna bli godkänd som huvudman för enskilt bedriven verksamhet. Etableringsstoppet innebär också en inskränkning för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, eftersom dessa inte kommer att kunna få godkännande för att t.ex. utvidga sin verksamhet så länge skolan eller fritidshemmet behåller en konfessionell inriktning.

Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att etableringsstoppet endast innebär att det är skolor och fritidshem med en viss *inriktning* som inte längre får etableras – den som vill starta en fristående skola har möjlighet att göra det utan konfessionell inriktning och kan då

godkännas som huvudman, om den sökande i övrigt uppfyller kraven för att godkännas som sådan. På motsvarande sätt kan en huvudman som driver en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning agera om denne vill utvidga sin verksamhet; om huvudmannen inte längre gör anspråk på att driva verksamheten med konfessionell inriktning kan godkännande förstås lämnas om den sökande i övrigt uppfyller kraven för att godkännas som huvudman. Även med dessa möjligheter är det svårt att komma ifrån att etableringsstoppet innebär en faktisk inskränkning i hur enskilda kan bedriva näring.

Något som avsevärt komplicerar bilden är att det etableringsstopp som efterfrågas i utredningens direktiv enbart ska avse *nya* etableringar av skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Det innebär att befintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning ska kunna fortsätta sin verksamhet enligt gällande godkännanden fram till dess att förändringar av dessa av någon anledning aktualiseras. Följden av detta blir att en enskild som före lagändringen blivit godkänd som huvudman för verksamhet får fortsätta driva den med konfessionell inriktning inom ramen för gällande godkännande. Men en annan enskild, som ansöker om godkännande som huvudman först efter lagändringen, kommer inte att kunna bli godkänd som huvudman för en sådan verksamhet. Vissa enskilda får alltså driva skolor och fritidshem med konfessionell inriktning medan andra enskilda inte får den möjligheten. Detta innebär ett avsteg från likhetsprincipen.

För att en sådan begränsning av näringsfriheten ska vara tillåten krävs att det finns ett angeläget allmänt intresse för det som blir resultatet av ett etableringsstopp. Det krävs också att åtgärden är proportionerlig, dvs. inte är mer långtgående än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden.

Ett etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning kan också utmana den näringsfrihet som skyddas av artikel 16 i EU:s rättighetsstadga. Det är visserligen möjligt med begränsningar i denna näringsfrihet, men begränsningarna får inte påverka näringsfrihetens grundläggande innehåll. Begränsningen måste därför vara proportionerlig och motiverad av ett allmänintresse. Vad som utgör sådana allmänintressen som motiverar en begränsning av näringsfriheten enligt rättighetsstadgan är en bedömning som måste göras från fall till fall, och frågan kan prövas av EU-domstolen.

15.4.3 Föreningsfrihet

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

Föreningsfriheten i bl.a. 2 kap. 1 § femte punkten RF, artikel 12 i rättighetsstadgan och artikel 11 EKMR innebär bl.a. en rätt att sammansluta sig med andra i enskilda och allmänna syften. Föreningsfriheten enligt RF kan endast begränsas under särskilda förutsättningar. Det handlar om situationer där det är sammanslutningar av militär natur eller om föreningen ägnar sig åt förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 20, 21 och 24 §§ RF). Däremot är det möjligt att uppställa krav för föreningar eller regler och villkor som anger de rättsliga ramarna för dessa, s.k. formkrav. I prop. 1975/76:209 s. 112 f. ges som exempel på tillåtna begränsningar av föreningsfriheten de formkrav som finns i t.ex. lagstiftningen om ekonomiska föreningar.

Föreningsfriheten enligt EKMR innebär bl.a. en rätt att ha sammankomster och verksamheter i föreningar och andra sammanslutningar. Staten måste enligt EKMR uppfylla sina positiva förpliktelser för att se till att rättigheten tillgodoses. Föreningsfriheten innebär också en negativ rätt att t.ex. avstå från att delta vid sammankomster och i föreningsverksamhet. För att inskränkningar i rätten att tillhöra eller bilda föreningar ska vara tillåtna krävs stöd i lag och att åtgärderna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet 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. Det finns dock möjligheter att göra lagliga inskränkningar för medlemmar i väpnade styrkor, polis eller statlig förvaltning.

Slutsats

Föreningsfriheten innebär bl.a. att begränsningar i möjligheten att överhuvudtaget bilda föreningar med ett syfte att t.ex. driva skolor eller fritidshem med konfessionell inriktning endast kan göras under

vissa specifika förutsättningar. En förening som önskar bedriva en offentligt finansierad verksamhet, t.ex. genom att bli godkänd som huvudman för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen, har naturligtvis möjlighet att ansöka om ett sådant godkännande även efter ett etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Föreningen kan då bli godkänd som huvudman om den uppfyller de krav som uppställs för att godkännande ska kunna lämnas. Att en förening därigenom måste uppfylla vissa krav innebär inte någon otillåten inskränkning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Samma sak bör gälla även i fråga om ett förbud mot etablering av skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

15.4.4 Religionsfrihet

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

I avsnitt 10.5 och 10.6 redogör vi för religionsfrihetens omfattning i RF, artikel 9 EKMR, artikel 14 barnkonventionen och artikel 10 i rättighetsstadgan. Att de konfessionella inslagen anordnas av en huvudman för skola eller fritidshem genom att verksamheten har en konfessionell inriktning kan vara ett sätt att underlätta för barn och elever att utöva sin religionsfrihet enligt RF och artikel 9 EKMR. Den sammanhållna skoldagen och den långtgående skolplikten innebär det att det redan i dag uppkommer situationer då utbildning måste anpassas särskilt för vissa barn och elever på grund av deras religiösa övertygelse.⁴ Konfessionella inslag som innebär utövande av religiös övertygelse omfattas dessutom av skyddsområdet i artikel 9 EKMR; religionsutövande som omfattas av artikel 9 kan endast begränsas under vissa förutsättningar. Det bör noteras att den rättighet till religionsutövning som här nämns är en individuell rättighet, dvs. den tillkommer den enskilda individen, alltså barnet eller eleven.

⁴ HFD 2013 ref. 49.

Det kan i vissa situationer vara svårt för en tillsynsmyndighet att avgöra om ett religionsutövande sker individuellt, dvs. utifrån barnets eller elevens egen vilja, eller om den initierats av en huvudman. Denna svårighet kan dock inte tillåtas att inskränka barns och elevers individuella religionsfrihet.

Slutsats

Så länge elever ges möjlighet att utöva sin religionsfrihet inom ramen för den obligatoriska skolan riskerar ett etableringsstopp inte att strida mot religionsfriheten i RF, EKMR eller Sveriges internationella åtaganden. Det finns andra sätt för elever att utöva sin religion i skolan eller fritidshemmet än genom konfessionella inslag som anordnas av huvudmannen för en verksamhet med konfessionell inriktning. Konfessionella inslag anordnade av huvudmannen är i detta sammanhang snarare ett praktiskt sätt att lösa elevers religionsutövande under skoltid utifrån t.ex. schemaläggning och möjliggör inte minst för vårdnadshavare att välja en utbildning som är i linje med familjens trosuppfattning. Förekomsten av skolor och fritidshem med konfessionell inriktning och konfessionella inslag är därför inte en nödvändig förutsättning för att tillgodose elevers rätt till religionsfrihet. Ett etableringsstopp strider därmed inte mot religionsfriheten.

15.4.5 Respekt för religiös övertygelse

Utredningens bedömning: Ett etableringsstopp riskerar att strida mot TP1 artikel 2 EKMR. Det går dock inte att med säkerhet fastslå om ett etableringsstopp är förenligt med TP1 artikel 2 EKMR med mindre än att frågan prövas av Europadomstolen.

Inledningsvis kan vi, som tidigare nämnts i kapitel 10, konstatera att uttolkningen av EKMR styrs av dess rättspraxis. Det går därför inte att ge ett exakt svar på hur konventionen ska tolkas i en viss fråga innan Europadomstolen har prövat den aktuella frågan. När det gäller frågan om etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning saknas rättspraxis som ger svar på frågan om det skulle vara oförenligt med TP1 artikel 2 att förbjuda nyetableringar av fristående sko-

lor med konfessionell inriktning. Ett etableringsstopp skulle dock innebära att endast nya verksamheter enligt skollagen med konfessionell inriktning skulle stoppas; de skolor som finns i dag skulle fortfarande finnas kvar. Detta gör att ett etableringsstopp får helt andra konsekvenser än ett förbud mot alla skolverksamheter med konfessionell inriktning.

I målet Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark uttalade Europadomstolen att det av förarbetena till TP1 artikel 2 EKMR framgår att det finns en frihet att etablera privata skolor.⁵ Uttalandet upprepades i målet Ingrid Jordebo m.fl. mot Sverige, där dåvarande Europakommissionen uttalade att även om det finns en rätt att inrätta privata skolor, så kan staten ställa vissa krav på t.ex. lärarnas behörighet och minsta antalet elever.⁶ Det framgår däremot inte av sistnämnda mål om staten har möjlighet att ställa upp ytterligare begränsningar i friheten att etablera fristående skolor utöver krav som syftar till att behålla kvaliteten inom skolväsendet. Det bör dock framhållas att det inom det svenska skolväsendet inte heller i nuläget finns någon absolut rätt att inrätta privata skolor, dvs. i betydelsen att den enskilde blir godkänd som huvudman för verksamhet enligt skollagen. Även en sökande som uppfyller alla skollagens krav, t.ex. om lärare och lokaler, kan nekas godkännande om etableringen har 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. Detta kan t.ex. bli aktuellt vid överetablering på viss ort.

De begränsningar som i ovannämnda avseende finns när det gäller fristående skolors etableringsrätt tar dock sikte på att upprätthålla kvaliteten inom utbildningen och den yttre organiseringen av utbildningsväsendet. Det finns däremot ingen begränsning av rättigheten utifrån verksamheternas inriktning, t.ex. religion eller filosofisk övertygelse. I tidigare förarbeten till skollagstiftningen har bedömningen varit att ”krav på att undervisningen vid fristående skolor skulle vara icke-konfessionell torde inte vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden” (prop. 1995/96:200 s. 40). I förarbetena till 2010 års skollag (prop. 2009/10:165 s. 226) uttalas att det av TP1 artikel 2 i princip följer en rätt att inrätta privata skolor, men att det finns möjlighet för staten att ställa krav på undervisningens standard och inne-

⁵ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, p. 50.

⁶ Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige, p. 1.

håll och på lärarnas kompetens. Det krav som infördes på att skolor, förskolor och fritidshem med enskilda huvudmän ska ha en icke-konfessionell undervisning syftar till att säkerställa en objektiv, kritisk och pluralistisk undervisning vilket krävs enligt TP1 artikel 2 (jfr även barnkonventionen artikel 29.2).

Utredningen har inte funnit något land som tillträtt EKMR:s TP1 artikel 2 som också har etableringsförbud för skolverksamheter med konfessionell inriktning, såvida landet inte samtidigt har reserverat sig mot TP1 artikel 2. Vissa länder, t.ex. Tyskland, tillåter därtill privata religiösa skolor som inte finansieras med offentliga medel.⁷

Bedömningen av hur ett etableringsstopp förhåller sig till EKMR kompliceras vidare av att varje stat har en vid nationell bedömningsmarginal och att ingen därför kan veta exakt hur Europadomstolen skulle se på förhållandena i just Sverige. Utredningen konstaterar dock att Sverige i förhållande till andra stater som tillträtt TP1 artikel 2 redan har genomfört fler begränsningar än andra länder när det gäller möjligheten till konfessionella inslag i skolväsendet. I Sverige finns dessutom ytterst få alternativa vägar för att genomföra utbildning på annat sätt än inom skolväsendet. Exempelvis är möjligheten till s.k. hemundervisning starkt begränsad. En ytterligare komplicerande faktor är att Sverige har skolplikt, inte utbildnings- eller läroplikt, som t.ex. Danmark och Finland. Det svenska skolsystemet bygger också på en sammanhängande skoldag, där elever tillbringar hela skoldagen, inklusive lunchmåltiden, inom skolväsendet. Det finns inte heller någon allmän möjlighet för elever att fullgöra skolplikten vid helt privatfinansierade skolor utanför skolväsendet.

Det som med säkerhet går att utläsa från praxis är, som vi tidigare konstaterat, att TP1 artikel 2 innebär en rättighet till skydd mot indoktrinering. Denna rättighet innebär ett krav på att utbildning och undervisning ska bedrivas på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Om undervisningen uppfyller dessa krav säkerställs att alla barn och elever kan delta i den, oberoende av vårdnadshavarnas

⁷ Förbundsrepubliken Tyskland gjorde vid sin ratificering av EKMR och dess första tilläggsprotokoll den 13 februari 1957 följande deklARATION: "The Federal Republic of Germany adopts the opinion according which the second sentence of Article 2 of the (First) Protocol entails no obligation on the part of the State to finance schools of a religious or philosophical nature, or to assist in financing such schools, since this question, as confirmed by the concurring declaration of the Legal Committee of the Consultative Assembly and the Secretary General of the Council of Europa, lies outside the scope of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and of its Protocol."

religiösa eller filosofiska övertygelse. En vårdnadshavare har inte rätt att vägra sina barn undervisning, men den har rätt att ställa krav på att undervisningen sker på ovanstående sätt. Att undervisningen är objektiv, kritisk och pluralistisk hindrar dock inte att den även behandlar religiösa eller filosofiska frågor, så länge undervisningen genomförs på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt.⁸

Vidare innebär ”respekt för religiös eller filosofisk övertygelse” vissa positiva åtaganden för staten att reglera skolväsendet på ett sådant sätt att rättigheten tillgodoses. Det är dock inte klargjort i praxis vad de positiva skyldigheterna för staten innebär i förhållande till TP1 artikel 2. Hur de positiva förpliktelserna ska tillgodoses är vidare upp till varje land att avgöra inom ramen för den nationella bedömningsmarginalen, se ovan avsnitt 10.8.3.

Slutsats

I dag finns möjlighet att driva fristående skolor och fritidshem med såväl konfessionell som annan inriktning. Det innebär att det finns en faktisk möjlighet för vårdnadshavare att placera sina barn i en verksamhet som överensstämmer med vårdnadshavarnas religiösa övertygelse. Fristående skolor med möjlighet till olika inriktningar, oavsett om inriktningen är konfessionell eller pedagogisk, bidrar också till en mångfald inom skolväsendet.

Staten har, som nämnts ovan, en nationell bedömningsmarginal för att avgöra hur utbildningssystemet ska utformas för att rättigheterna i EKMR ska tillgodoses. Detta innebär att det finns ett visst utrymme för staten att avgöra hur rättigheterna som tillförsäkras enligt EKMR ska tillgodoses och att de nationella förhållandena i Sverige ska tillmätas betydelse vid prövning av etableringsstoppet.

Möjligheten att använda den nationella bedömningsmarginalen som grund för ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning kompliceras dock avsevärt av att det handlar om ett stopp enbart för nya etableringar. Staten måste nämligen, såväl i lagstiftningsprocessen som vid en eventuell process i Europadomstolen, argumentera för att det å ena sidan finns skäl som motiverar ett etableringsstopp för skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, men att det å andra sidan finns skäl för att redan etablerade

⁸ Lerwall L., *Förbud mot konfessionella skolor?* SvJT 2018 s. 523.

sådana verksamheter ska kunna fortsätta sin verksamhet enligt gällande godkännanden.

Sammantaget är det utredningens bedömning att det krävs tungt vägande skäl för att motivera att ett etableringsstopp är förenligt med TP1 artikel 2.

15.4.6 Rätt till utbildning och etablering av undervisningsanstalter

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

Även här kan vi konstatera att den närmare uttolkningen av EU-rätten styrs av EU-domstolens praxis. Det går därför inte att ge ett exakt svar på hur EU-rätten ska tolkas i en viss fråga innan EU-domstolen har prövat den aktuella frågan. Som konstaterats i avsnitt 10.7 ger rättighetsstadgan artikel 14 en unionsrättslig rätt för huvudmän från andra EU-länder att prövas för godkännande och starta en skola om de uppfyller kraven. Rättigheten ska utövas i enlighet med föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning i enlighet med deras religiösa eller filosofiska övertygelse och följa nationella regler i det land där etableringen ska ske. Rätten till respekt för religiös och filosofisk övertygelse enligt artikel 14.3 ska ges samma innebörd som TP1 artikel 2 EKMR (jfr artikel 52.3 i rättighetsstadgan). Artikel 52.3 anger en minimistandard och inget hindrar unionen från att ha ett högre skydd för rättigheten än vad som finns enligt EKMR. Skälet till att det i rättighetsstadgan finns en hänvisning till nationell rätt är att utbildningsområdet inte omfattas av EU:s kompetens (artikel 165.1 och 166.1 FEUF). De grundläggande principerna, t.ex. om den fria rörligheten i EU, måste dock fortfarande upprätthållas. Ur ett huvudmannaperspektiv har således enskilda från andra EU-länder rätt att ansöka om att bli godkända som huvudmän för fristående verksamheter i enlighet med Sveriges nationella regler och får inte diskrimineras i förhållande till enskilda svenska

fysiska eller juridiska personer, se avsnitt 10.7. Rätten att etablera skolor kan även utläsas ur artikel 29.2 barnkonventionen.

Etableringsfriheten innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, artikel 49 (2) FEUF.

Slutsats

Artikel 14.3 i rättighetsstadgan innebär att en enskild fysisk eller juridisk person från ett annat EU-land ska ha samma möjlighet som en svensk sådan att bli godkänd som huvudman för fristående verksamheter enligt skollagen, under förutsättning att den sökande uppfyller de krav som uppställs i skolförfattningarna. När det gäller ett etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning så riktar sig detta mot själva verksamhetens innehåll. Som tidigare konstaterats i avsnitt 10.4 har staten en vid bedömningsmarginal att avgöra hur utbildningen ska utformas för att uppfylla EKMR:s krav. Reglerna måste dock innebära att samtliga huvudmän, såväl nationella som från andra EU-länder, behandlas lika, se avsnitt 10.7. Även om reglerna är likabehandlande kan det inte helt uteslutas att ett etableringsstopp skulle kunna ses som ett hinder för den fria rörligheten.⁹

Artikel 14.3 har lika lydelse som TP1 artikel 2 när det gäller föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn en utbildning i enlighet med föräldrarnas religiösa övertygelse (jfr artikel 52.3 rättighetsstadgan), se vidare vår bedömning ovan i avsnitt 15.4.5. Det finns också krav på att begränsningar som EKMR medger sker på ett icke-diskriminerande och likabehandlande sätt enligt artikel 14, vilket komplicerar ett etableringsstopp som endast omfattar nya huvudmän och inte existerande skolor med konfessionell inriktning. Detta innebär att ett etableringsstopp kan medföra utmaningar i förhållande till rätt till utbildning och etablering av undervisningsanstalter, om inte vårdnadshavares rätt till respekt för religiös övertygelse på något annat sätt tillgodoses, se vidare avsnitt 15.4.5.

⁹ Bernitz U. och Kjellgren A., *Europarättens grunder*, (6 uppl.) 2018, s. 352 ff.

15.4.7 Befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning

Utredningens bedömning: Etableringsstoppet innebär inga omedelbara konsekvenser för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, eftersom dessa kan fortsätta sin verksamhet enligt gällande godkännanden. På längre sikt innebär etableringsstoppet dock konsekvenser för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning eftersom nya godkännanden inte kan lämnas till dessa, t.ex. i fråga om utvidgning av verksamheten, med bibehållen konfessionell inriktning.

I det här avsnittet sammanfattar vi de konsekvenser som ett etableringsstopp kan medföra för befintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

Verksamheten kan fortsätta under befintligt godkännande

Etableringsstoppet innebär att befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning kommer att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet enligt meddelade godkännanden. De befintliga verksamheterna kommer därmed inte att omedelbart beröras av ett etableringsstopp. Huvudmän för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning kommer att kunna fortsätta bedriva sin pågående verksamhet, och i den ta emot elever så länge det sker inom ramen för beslutade godkännanden. Exempelvis kommer en fristående grundskola med konfessionell inriktning för årskurs 1–6 i en viss kommun att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet i den kommunen och för dessa årskurser, så länge det inte uppstår några behov av att göra ändringar i det godkännande som gäller för verksamheten.

Verksamheten kan inte få ett nytt godkännande

På längre sikt kommer etableringsstoppet att innebära begränsningar i hur huvudmän för befintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning kan utveckla sin verksamhet eftersom en följd av etableringsstoppet är att det inte kommer att kunna meddelas nya

godkännanden till enskilda som huvudmän för verksamhet med konfessionell inriktning. Nya ansökningar om att t.ex. utvidga verksamheten med ytterligare årskurser eller program, att etablera verksamheten i en annan kommun eller andra förändringar i godkännandet kommer inte att kunna bifallas när etableringsstoppet trätt i kraft. Verksamheter med konfessionell inriktning kommer alltså inte att kunna förändras utöver vad befintliga godkännanden medger.

Etableringsstoppet innebär i detta avseende ett avsteg från principen om att det i så stor utsträckning som möjligt ska vara lika villkor för lika skolverksamheter (prop. 2009/10:165 s. 206), eftersom huvudmän för befintliga fristående skolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning inte kommer att begränsas i detta avseende utan kommer att kunna utvidga verksamheten eller starta en ny verksamhet i en annan kommun om de i övrigt uppfyller villkoren för godkännande enligt skollagen. De sistnämnda huvudmännen kommer därmed att behandlas på ett annat, mer förmånligt sätt, än huvudmän för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning, vilket vi berört i avsnitt 15.4.1 om diskriminering. Att huvudmän för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning behandlas på ett annat sätt än huvudmän för befintliga verksamheter med annan inriktning framstår i diskrimineringshänseende som problematiskt.

Att huvudmän för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning utesluts från möjligheten att utvidga eller förändra sin verksamhet på ett sätt som kräver nytt godkännande från Skolinspektionen, eller för vissa fritidshem kommunen, innebär också en inskränkning i dessa huvudmäns näringsfrihet, vilket vi berört i avsnitt 15.4.2. Att dessa huvudmän inte kommer att ha möjlighet att med bibehållen konfessionell inriktning utvidga eller på annat sätt anpassa sin verksamhet efter ändrade förhållanden eller t.ex. möta en ökad efterfrågan innebär att huvudmännens näringsfrihet inskränks, medan andra huvudmän som inte bedriver verksamheten med konfessionell inriktning inte omfattas av denna inskränkning.

Ändring av skäl utom huvudmannens kontroll

Att en enskild inte kan godkännas som huvudman för fristående verksamheter med konfessionell inriktning får alltså konsekvenser när det gäller förändringar av verksamheten som en befintlig huvud-

man själv önskar göra i sitt godkännande. Men etableringsstoppet innebär också konsekvenser i situationer där en huvudman för en befintlig verksamhet måste ändra formerna för sin verksamhet utan att själv initiera det. En situation, som särskilt lyfts fram i utredningens referensgrupp, är den att en befintlig skola blir uppsagd från sitt hyreskontrakt och inte hittar någon ny lokal i kommunen, utan måste starta en ny verksamhet i en intilliggande kommun. En annan situation är den att skolans lokaler blir föremål för allvarlig åverkan, brinner ner etc. Eftersom byte av kommun kräver nytt godkännande av Skolinspektionen kommer den aktuella skolan inte att kunna starta en ny verksamhet i en intilliggande kommun med bibehållen inriktning utan ställs då inför valet att antingen lägga ned verksamheten eller att söka nytt tillstånd och i samband med detta avveckla sin tidigare konfessionella inriktning.

Skydd för egendom

Vidare kan etableringsstoppet också komma att stå i strid mot det skydd för egendom som kommit till uttryck i t.ex. EKMR:s TP1 artikel 1. Dessa stadganden innebär att fysiska och juridiska personers rätt till egendom ska respekteras. Egendomsbegreppet kan enligt Europadomstolen delas upp i två kategorier, dels i existerande egendom, dels i andra tillgångar, vilket inkluderar krav där tillgångsinnehavaren kan argumentera för att den åtminstone har en legitim förväntan på att dessa ska realiseras.¹⁰

Huvudmän för befintliga skolor eller fritidshem innehar en egendom i form av en befintlig skol- eller fritidshemsverksamhet. Det godkännande som gäller för verksamheten omfattar endast huvudmannen och kan inte överlåtas till någon annan. Däremot kan huvudmannen överlåta verksamheten i övrigt – dvs. verksamhetens inkråm (fast och lös egendom, hyreskontrakt, upparbetad goodwill etc.) till någon annan enskild, som i sin tur kan ansöka om att bli godkänd som huvudman för en ny verksamhet – som de facto består av den befintliga verksamhetens inkråm.

¹⁰ Gratzinger och Gratzingerova mot Tjeckien, (ansökan nr 39794/98), Europadomstolen den 10 juli 2002, p. 69.

Även efter att ett etableringsstopp har införts kommer en befintlig huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning att kunna överlåta verksamhetens inkråm till någon annan enskild. Förvärvaren kommer dock inte att kunna bli godkänd som huvudman för verksamheten med bibehållen konfessionell inriktning utan kommer endast att kunna godkännas som huvudman om verksamheten övergår till att ha en icke-konfessionell inriktning.

Det är enligt utredningens mening inte uteslutet att ett etableringsstopp kommer att innebära att ägare till skolor och fritidshem kommer att få det svårare att avyttra sin näringsverksamhet om de önskar att göra så, eftersom verksamheten då inte kan drivas vidare med en konfessionell inriktning. I vart fall kan en sådan näringsverksamhet komma att minska i värde. Detta skulle kunna vara ett ingrepp i huvudmannens egendom, eller i vart fall i dennes legitima förväntan på att kunna realisera egendomen mot ersättning.

Nationella minoriteter

Dagens reglering möjliggör för enskilda att inrätta skolor och fritidshem med konfessionell inriktning som vänder sig till Sveriges nationella minoriteter dvs. judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. I fråga om vissa nationella minoriteter är språklig, kulturell och konfessionell identitet nära förbunden. Det allmänna ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige, och barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska särskilt främjas.¹¹ 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 egna minoritetskulturella identitet och det egna minoritetsspråket.¹² Av artikel 30 barnkonventionen följer att barn i etniska, religiösa eller språkliga minoriteter eller urfolk inte får 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.

¹¹ 4 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

¹² Se prop. 2008/09:158 s. 126 f.

Ett etableringsstopp innebär att befintliga huvudmän för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning får fortsätta verksamheten enligt befintliga tillstånd, men inte kommer att ha möjlighet att utvidga sin verksamhet. Om en sådan huvudman i dag endast har godkännande att anordna grundskolans årskurs 1–6 kommer huvudmannen således inte att kunna utvidga verksamheten till att även omfatta årskurs 7–9, med mindre än att huvudmannen frångår den konfessionella inriktningen. Det kommer inte heller vara möjligt att upprätta nya skolor eller fritidshem med konfessionell inriktning som riktar sig mot en nationell minoritet. Det är inte uteslutet att etableringsstoppet på detta sätt kommer att inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter¹³ och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.¹⁴

15.4.8 Sammantagen bedömning

Utredningens bedömning: Utredningens undersökning av regel- efterlevnad 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 rent rättsligt perspektiv är av den digniteten 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.

Utredningen har som redovisats ovan kommit fram till att ett etableringsstopp innebär utmaningar när det gäller grundläggande fri- och rättigheter som näringsfrihet och religionsfrihet, samt när det gäller likabehandling och diskriminering. För att ett etableringsstopp trots dessa utmaningar ska kunna genomföras är det av avgörande betydelse vilka skäl som anförs till stöd för att införa etablerings-

¹³ SÖ 2002:2.

¹⁴ SÖ 2000:3.

stoppet och den genom etableringsstoppet inbyggda olikabehandlingen mellan huvudmän inom skolväsendet. Etableringsstoppet måste också vara en ändamålsenlig lösning för att uppnå det syfte som avses med åtgärden. Åtgärden måste vidare vara proportionerlig i förhållande till det mål som ska uppnås. Om det finns mindre ingripande medel för att uppnå samma ändamål så ska dessa användas.

Utredningen kan konstatera att några skäl för ett etableringsstopp inte har angetts i utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2019:25). I utredningens ursprungliga direktiv (dir. 2018:15) nämns olika svårigheter i förhållande till skolor med konfessionell inriktning. Det handlar bl.a. om utmaningar i förhållande till jämställdhet och integration. Utredningen ska också särskilt beakta barnets rätt att uttrycka sin egen livsåskådning samt rätt att inte behöva delta i någon form av konfessionella inslag som det inte vill medverka i. Detta är enligt direktiven en avvägning som kan se olika ut beroende på verksamheten och på barnets ålder. Vidare lyfts i direktiven samhällets behov av en skola för alla och skolan som samhällsbärande institution. En annan fråga som nämns är att svensk skola har utmaningar när det gäller att dra gränser utifrån nuvarande bestämmelser när det gäller vad som kan anses vara konfessionella inslag och vad som är utbildning respektive undervisning. Vidare påpekas att gränsdragningen mellan undervisning och utbildning ibland kan vara svår att göra, särskilt när det gäller förskolan, där undervisningsbegreppet omfattar ett brett pedagogiskt perspektiv där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet.

Utredningen har utifrån tillgänglig statistik om de skolor som är registrerade som skolor med konfessionell inriktning jämfört skolornas elevsammansättning och måluppfyllelse med övriga skolor. Utredningen har också analyserat hur dessa skolors elever svarar i Skolinspektionens skolenkät. Statistiken visar på en stor variation mellan skolor med konfessionell inriktning, sett både till förutsättningar och resultat. Det är utredningens bedömning att den stora variationen bland skolorna innebär att det utifrån tillgänglig statistik inte går att peka ut några generella problem på skolor med konfessionell inriktning av den digniteten att dessa ensamma kan utgöra ett sådant angeläget eller trängande allmänintresse som kan motivera ett etableringsstopp.

Utredningen har vid sin undersökning av regelefterlevnad vid skolor med konfessionell inriktning noterat att det på vissa skolor finns brister som troligen hänger samman med den konfessionella inriktningen. Det har handlat om att flickor och pojkar har behandlats olika, att undervisning regelmässigt varit könsuppdelad eller att delar av läroplanen inte följts, t.ex. rörande sex- och samlevnadsundervisning. Det finns också exempel på att konfessionella inslag har förekommit i undervisning i ämnena skolans val eller elevens val, t.ex. vid fördjupande undervisning i den egna religionen. Det har också förekommit att barns och elevers frivillighet att delta i konfessionella inslag inte har respekterats. Detta har framkommit inte minst i vår undersökning av förskolor med konfessionell inriktning, där det integrerade arbetssättet när det gäller utbildning och undervisning innebär särskilda svårigheter. Dessa kan avse frivilligheten i medverkan i konfessionella inslag, och hur dessa inslag skiljs ut från den övriga verksamheten. Utredningen ifrågasätter inte att det finns olika problem i anslutning till frågor om konfessionella inslag i skolväsendet. Utredningen bedömer dock att de brister som framkommit vid undersökning av regelefterlevnad vid fristående skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning sammantaget inte är av den omfattningen att det i sig kan motivera ett etableringsstopp. Dessa problem torde kunna lösas på mindre ingripande sätt än ett etableringsstopp, till exempel genom en striktare ägar- och ledningsprövning och tillsyn.

Enligt utredningens mening är en grundläggande utgångspunkt i det svenska skolväsendet att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. En strävan ska vara att skolan ska arbeta för att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Att öka likvärdigheten och minska segregationen skulle därför kunna utgöra sådana angelägna samhälleliga intressen som kan motivera en inskränkning av näringsfriheten och därmed begränsningar i möjligheten att driva fristående skolor med konfessionell inriktning. Det är dock inte självklart att ett etableringsstopp kan ses som en ändamålsenlig eller proportionerlig åtgärd för att komma till rätta med dessa problem, som även torde kräva andra insatser.

I avsaknad av ett uttalat syfte med etableringsstoppet kan utredningen inte fastslå att det underlag som utredningen tagit fram innebär att det sammantaget föreligger tillräckliga rättsliga skäl för att

motivera ett etableringsstopp. Detta mot bakgrund av de inskränkningar som ett etableringsstopp kan utgöra när det gäller grundläggande fri- och rättigheter som näringsfrihet och religionsfrihet, samt likabehandling och diskriminering. 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.

15.5 Alternativa lösningar

De alternativa lösningar som diskuteras i detta avsnitt lämnas utifrån de direktiv som utredningen har. Det innebär att åtgärderna inte är heltäckande. Vi har inte heller i grunden tagit ställning till i vilken utsträckning de alternativa lösningarna är genomförbara eller i alla delar lämpliga. Bland de åtgärder som vi inte diskuterar på en djupare nivå är t.ex. möjligheten att fullgöra skolplikten på annat sätt än inom det obligatoriska skolväsendet, eller att ersätta skolplikten med en läroplikt eller utbildningsplikt.

15.5.1 Inga begränsningar för befintliga skolor och fritidshem med konfessionell inriktning

Som vi redogjort för i avsnitt 15.4.7 kommer ett etableringsstopp på längre sikt att innebära konsekvenser för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, eftersom nya godkännanden inte kan lämnas till dessa, t.ex. i fråga om utvidgning av verksamheten, med bibehållen konfessionell inriktning. Som vi också redogjort för i ovan nämnda avsnitt kan etableringsstoppet i detta avseende riskera att utgöra diskriminering och inkräkta på näringsfriheten och eventuellt också på skyddet för egendom. I utredningens referensgrupp har också företrädare för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning gjort gällande att ett etableringsstopp, utan möjligheter för befintliga verksamheter att ansöka om och få nya godkännanden med bibehållen inriktning, skulle innebära att de befintliga verksamheterna på sikt skulle tvingas stänga ner och försvinna.

Ett sätt att begränsa etableringsstoppets verkningar på befintliga verksamheter är att helt eller delvis undanta dessa verksamheter från etableringsstoppet. Detta skulle kunna göras genom en komplet-

terande reglering som medger att undantag kan göras vid godkännandeprövningen för befintliga verksamheter med konfessionell inriktning I vilken utsträckning sådana undantag ska vara möjliga kan diskuteras. En lösning är att befintliga verksamheter med konfessionell inriktning vid förnyad godkännandeprövning endast skulle kunna medges nytt godkännande med bibehållen inriktning om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl skulle kunna vara att det inträffat någon akut och oförutsedd händelse som gör att det vore oskäligt att huvudmannen inte medges ett ändrat godkännande. Det skulle t.ex. kunna handla om att huvudmannen behöver starta en ny verksamhet i en annan lokal i en närliggande kommun, vilket kräver ett nytt godkännande. En annan lösning vore att direkt i författningstexten ange vid vilka situationer som en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning vid förnyad godkännandeprövning kan medges ett nytt godkännande med bibehållen inriktning. Det kan dock vara svårt att i författningstext uttömmande ange vilka skäl som kan accepteras och vilka som inte kan det, inte minst eftersom detta kan variera över tid. En tredje lösning är att inte begränsa möjligheterna till vissa angivna skäl utan i stället knyta det till vad som är det övergripande syftet med ansökan, dvs. att en befintlig skola eller ett befintligt fritidshem med konfessionell inriktning ska finnas kvar inom skolväsendet.

Utredningen anser att den lösning som ligger mest i linje med befintlig lagstiftning och Sveriges internationella åtaganden vore den som nämns som alternativ tre ovan. En sådan lösning innebär att berörda myndigheter, dvs. Skolinspektionen, och kommunerna när det gäller vissa fritidshem, utan hinder av etableringsstoppet bör kunna meddela nya godkännanden som rör befintliga verksamheter med konfessionell inriktning. En grundläggande förutsättning bör dock vara att huvudmannen har anmält en konfessionell inriktning för verksamheten och påbörjat verksamheten genom att ta emot elever för utbildning före den tidpunkt efter vilken etableringsstoppet innebär att inga nya etableringar av skolor och fritidshem med konfessionell inriktning kan ske. Ytterligare förutsättningar bör vara att ansökan om godkännande görs antingen av huvudmannen för verksamheten, och då innebär en ändring av den befintliga verksamheten, eller av någon annan enskild och ansökan sker till följd av ett övertagande av en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning.

Genom en lösning som den som skisserats ovan ges huvudmän för befintliga verksamheter möjlighet att ansöka om godkännande av förändringar som samhällsutvecklingen eller verksamheten föranleder. En huvudman kan t.ex. behöva förändra sin verksamhet genom att starta en ny verksamhet i en annan kommun eller utöka antalet årskurser utöver vad som anges i det ursprungliga godkännandet, eller etablera ett gymnasieprogram som huvudmannen tidigare inte har godkännande för. Förslaget innebär också att en huvudman kan överlåta verksamheten till någon annan enskild som i sin tur kan ansöka om godkännande som huvudman för verksamheten med bibehållen inriktning.

Det bör poängteras att denna alternativa lösning inte innebär något undantag när det gäller att den som ansöker om godkännande även måste uppfylla de krav som i övrigt ställs på den som ska godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet, t.ex. de villkor som uppställs i 2 kap. 5 § skollagen. Den sökande måste självklart också uppfylla de krav som kan komma att ställas utifrån de förslag om förstärkt ägar- och ledningsprövning som vi lämnar i kapitel 12.

Ett lagförslag som illustrerar ovanstående lösning återfinns i bilaga 8.

15.5.2 Förstärkt ägar- och ledningsprövning och förstärkt tillsyn kan ge ett tillräckligt skydd

Ett alternativ till att införa ett etableringsstopp är att endast införa en förstärkt ägar- och ledningsprövning i enlighet med de förslag utredningen lämnar i kapitel 12. En sådan förstärkt prövning ger enligt vår mening ett större utrymme och vidare möjligheter för tillsynsmyndigheterna att övervaka de enskilda huvudmännen och agera om dessa handlar på sätt som strider mot samhällets grundläggande demokratiska värderingar och det som ingår i skolans värdegrund. Eftersom nya moment införs i ägar- och ledningsprövningen ger det också tillsynsmyndigheterna nya faktorer att bevaka och agera mot vid den återkommande tillsynen. Detta gör att insatser kan fokuseras till de enheter där det upptäcks problem i dessa avseenden, medan verksamheter som inte uppvisar problem inte belastas av pålagor riktade mot andra huvudmän. Ett sådant alternativ skulle vara mindre ingripande än ett förbud mot nyetableringar och riskerar inte att stå

i strid med EKMR, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Vi har behandlat dessa frågor i kapitel 12.

15.5.3 Förbud mot konfessionell inriktning även för etablerade konfessionella skolor?

Ett förbud för samtliga huvudmän att driva skolor med konfessionell inriktning skulle kunna underlätta vissa rättsliga problem som uppstår ur ett likabehandlingsperspektiv. Det kan dock uppstå andra rättsliga konsekvenser och nedan följer exempel på sådana, även om diskussionen inte är uttömmande.

Ett förbud mot konfessionell inriktning även för etablerade konfessionella skolor tar sikte på själva verksamhetens inriktning, vilken inte skulle få vara konfessionell. Däremot skulle samtliga huvudmän som uppfyller övriga krav för att godkännas som huvudman fortfarande skulle få möjlighet att prövas som huvudman för skola eller fritidshem. Det måste dock fortfarande finnas objektivt godtagbara skäl för att, inom ramen för den nationella bedömningsmarginalen, organisera utbildningsväsendet på ett sådant sätt att skolor med konfessionell inriktning inte tillåts. Som nämnts ovan finns enligt bl.a. Europadomstolens praxis och förarbetena till EKMR:s TP1 artikel 2 en rätt att inrätta privata skolor även om det inte finns någon skyldighet att finansiera dessa med offentliga medel. Det bör dock noteras att när staten har ett system där privata skolor finansieras med offentliga medel så måste det ske på ett icke-diskriminerande sätt. Om staten inte skulle tillåta att det etableras skolor med konfessionell inriktning som skulle få offentliga medel medan skolor med andra inriktningar, t.ex. Waldorf eller Reggio Emilia, skulle få offentlig finansiering, så kan en sådan olikabehandling riskera att utgöra diskriminering enligt EKMR. Ett totalförbud skulle också innebära att den rätt att etablera skolor med konfessionell inriktning som i dag är införd i svensk rätt skulle begränsas, vilket skulle utgöra en faktisk inskränkning av en befintlig rättighet. Begränsningen måste därför även ur denna synvinkel motiveras och vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås med begränsningen.

Som nämnts ovan kräver vidare näringsfriheten att det finns angelägna skäl för ett totalförbud för skolor med konfessionell inriktning. För att ett förbud mot att etablera skolor med viss inriktning ska vara genomförbart krävs att det finns ett skäl för begränsningen

som utgör ett angeläget samhällsintresse. Det krävs också att åtgärden är proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Mindre ingripande medel ska inte kunna användas för att uppnå samma syfte.

Det kan också diskuteras om det av legalitetsskäl är möjligt att begränsa verksamheten hos de huvudmän som redan har fått ett godkännande och bedriver verksamheter med en konfessionell inriktning, eftersom dessa efter ett godkännande har byggt upp en skola eller ett fritidshem som baseras på den konfessionella inriktningen. Även om det kanske inte har angetts i godkännandebeslutet att godkännandet avser just en verksamhet med konfessionell inriktning har tillståndet lämnats i en tid där en sådan inriktning har varit tillåten enligt skollagen. Ett i efterhand infört stopp för konfessionell inriktning kan då komma nära att utgöra en ändring av ett meddelat gynnande beslut. Detta kan endast göras i vissa särskilt angivna situationer, varav ingen troligtvis direkt kan anses tillämplig i fråga om ett stopp av aktuellt slag.

Möjligheten av ett förbud mot konfessionell inriktning även för etablerade skolor med konfessionell inriktning (dvs. att konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen inte får förekomma) är således beroende av de skäl som anförs till stöd för en sådan ordning, såsom att det finns objektivt godtagbara skäl för förbudet, att åtgärden är proportionerlig och motiveras av ett angeläget samhällsintresse.

15.5.4 Etableringsstopp kombinerat med "ventiler"

En skillnad i det svenska skolväsendet jämfört med andra länder som tillträtt EKMR:s TP1 artikel 2 är, som nämnts ovan, att svenska elever har skolplikt och inte läroplikt eller utbildningsplikt. Det innebär att elever i förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer som huvudregel ska tillbringa hela skoldagen i skolan om det inte finns giltiga skäl för frånvaro, t.ex. sjukdom. Det finns dessutom få alternativa vägar att fullgöra denna skolplikt än inom det offentligt finansierade skolväsendet. Exempelvis är s.k. hemundervisning som huvudregel inte tillåten.

För att minimera den begränsning av friheten att inrätta privata skolor som följer av förarbeten och praxis till TP1 artikel 2 som ett etableringsstopp kan innebära, skulle ett sådant kunna kombineras

med ökade möjligheter att anpassa enskilda elevers skolgång till religionsutövande. Ett sätt att göra detta är att lyfta fram den rätt att ha och utöva en religion som följer av RF, barnkonventionen, EKMR och EU:s rättighetsstadga, eventuellt genom hänvisningar i skollagen. Det skulle också kunna ske genom andra tillägg i skollagen. Dessa tillägg skulle t.ex. kunna innebära att möjligheten att fullgöra skolplikten på annat sätt än inom den offentligt finansierade skolan utökas. Det skulle kunna ge möjlighet att fullgöra skolplikten genom t.ex. webbaserad fjärrundervisning eller andra rent privatfinansierade lösningar. En annan anpassning skulle kunna vara att eleverna ges ökade möjligheter att få ledigt för religionsutövning.

15.5.5 Begränsning av konfessionella inslag

Ytterligare ett alternativ till att införa ett etableringsstopp skulle kunna vara att i stället införa begränsningar av i vilken utsträckning konfessionella inslag, dvs. inslag av förkunnande eller bekännande karaktär som tillhör en viss religion, får förekomma inom verksamheter som har anmält en konfessionell inriktning. På så sätt skulle det allmänna kunna reglera att de konfessionella inslagen inte tar en alltför stor andel av skoldagen i anspråk, samtidigt som vårdnadshavares rätt att välja en skola eller ett fritidshem där deras religiösa övertygelse respekteras tillgodoses. Denna lösning innebär också att den övergripande tillsynen och kontrollen av skollagsreglerade verksamheter med konfessionella inriktningar kvarstannar hos det allmänna. En begränsning av konfessionella inslag kan göras på olika sätt.

Ett alternativ vore att reglera att de konfessionella inslagen endast får ske vid skoldagens inledning eller avslutning, medan tiden däremellan ägnas åt undervisning och icke-konfessionella moment av utbildning. De konfessionella inslagen kan då hållas samlade och tydligt avskilda från undervisningen. Det blir på så sätt tydligare för eleven att det är just dessa inslag som är konfessionella och därmed frivilliga. En nackdel är att en sådan lösning fungerar mindre väl om den konfessionella inriktningen är en religion där förkunnande eller bekännande inslag regelmässigt bör utövas även vid andra tider under skoldagen, t.ex. i anslutning till skolmåltiden.

Ett annat alternativ vore att i stället begränsa utrymmet för konfessionella inslag under skoldagen tidsmässigt, och reglera att konfessionella inslag under en skoldag eller en skolvecka får motsvara högst en viss angiven tid, där denna tid kan variera beroende på skolform samt elevernas ålder och mognad. På det sättet begränsas fortfarande de konfessionella inslagen till att inte uppta en alltför stor del av skoldagen eller skolveckan, men varje skola eller fritidshem ges möjlighet att själv välja hur den aktuella tiden ska användas för att stämma överens med den egna religionen. En nackdel med en sådan lösning är att de konfessionella inslagen då kan spridas över skoldagen och skolveckan och därmed i större grad interagera med undervisning och icke-konfessionella utbildningsmoment. En annan nackdel är att en tidsbegränsning kan påverka olika religioner i varierande grad, beroende på att religioner i varierande grad inrymmer ritualer och göromål som typiskt sett vidtas under en vanlig skoldag.

Något som ibland pekats ut som bekymmersamt i fråga om konfessionella inslag vid skolor med konfessionell inriktning är möjligheten att använda ämnet *skolans val* för att erbjuda undervisning inom den egna religionen. I praxis från Skolinspektionen och även i våra egna undersökningar framkommer att det förekommer att undervisningen i skolans val – som naturligtvis ska vara icke-konfessionell – blandas samman med konfessionella inslag, så att även sådana ingår som en del i undervisningen. Ett alternativt sätt att begränsa att verksamheten vid en skola med konfessionell inriktning får en alltför konfessionell prägel skulle därför kunna vara att möjligheten att använda skolans val för fördjupning i den egna religionen tas bort. Därigenom skulle möjligheten till oavsiktlig eller avsiktlig sammanblandning mellan undervisning och konfessionella inslag minska.

Även när det gäller möjligheten att begränsa utrymmet för konfessionella inslag under skoldagen torde det krävas att en sådan inskränkning kan motiveras med ett angeläget allmänt intresse, eftersom även en sådan förhållandevis måttlig begränsning av vad en enskild huvudman får och inte får göra inom ramen för sin verksamhet kan anses utgöra en inskränkning i näringsfriheten. Det kan också innebära en bristande likabehandling som även den kräver en välgrundad motivering för att inte utgöra diskriminering. Det sistnämnda kan bl.a. aktualiseras om det inte införs någon motsvarande begränsning av i vilken mån andra, icke-konfessionella, inriktningar tillåts påverka

eller färga verksamheten vid en icke-konfessionell fristående skola eller ett fritidshem.

15.5.6 Ingen offentlig finansiering till skolor med konfessionell inriktning

En ytterligare lösning är att inte införa något etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning utan i stället undanta sådana verksamheter från den offentliga finansiering som i dag tillkommer alla fristående skolor och fritidshem. På så sätt skulle säkerställas att offentliga medel endast går till verksamheter som i alla delar motsvarar den värdegrund som följer av 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, samtidigt som vårdnadshavare som önskar ha sina barn i en verksamhet med konfessionell inriktning har möjlighet att göra så på egen bekostnad.

Som nämnts ovan finns enligt bl.a. Europadomstolens praxis och förarbetena till EKMR:s TP1 artikel 2 en rätt att inrätta privata skolor.¹⁵ Denna rätt innebär dock inte att det finns någon korresponderande skyldighet för staten att finansiera privata skolor med offentliga medel. Teoretiskt kan det alltså vara möjligt för staten att inte längre finansiera fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Det bör dock noteras att när staten väl har inrättat ett system där fristående skolor finansieras med offentliga medel så måste detta ske på ett icke-diskriminerande sätt. Om det allmänna skulle sluta finansiera skolor eller fritidshem med konfessionell inriktning, men samtidigt fortsätter att finansiera fristående skolor och fritidshem med annan inriktning, innebär det en bristande likabehandling som riskerar att utgöra diskriminering enligt EKMR. För att så inte ska bli fallet krävs att staten kan motivera denna bristande likabehandling med tillräckliga skäl som motiverar att vissa skolor finansieras och andra inte.

Oavsett hur en lösning som den beskrivna motiveras vore den ett ingrepp i hur det svenska skolsystemet i dag är uppbyggt, där såväl offentligt som enskilt bedriven verksamhet finansieras av det allmänna. För att möjliggöra för vårdnadshavare att placera sina barn i skolor utanför det allmänna skolsystemet kan det behövas undantag från bestämmelserna om skolplikt, så att denna kan fullgöras även

¹⁵ Att någon sådan absolut rättighet inte föreligger enligt skollagen har vi diskuterat i avsnitt 10.7.

vid privata skolor med konfessionell inriktning. Det uppstår också frågor om hur dessa skolor skulle organiseras i förhållande till Skolinspektionen: Ska myndigheten fortfarande bedriva någon form av tillsyn över dessa i form av kvalitetskontroll? Vilket inflytande kan myndigheten rimligen ha över helt privatfinansierade enheter? Är det troligt att dessa skulle acceptera tillsyn när de inte längre finansieras av det allmänna? Vidare uppstår frågor om hur dessa skolor skulle finansieras, där internationell finansiering kan bli aktuell, och hur vårdnadshavare ska ha möjlighet att betala eventuella elevavgifter. I slutänden kan det ifrågasättas hur väl en sådan lösning verkligen möjliggör för alla elever, oberoende av ekonomiska och sociala förutsättningar, att välja en skola eller ett fritidshem med konfessionell inriktning. Sammantaget vore lösningen ett markant avsteg från principerna om likvärdig utbildning och en skola för alla.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kapitlet innehåller utredningens förslag angående ikraftträdande för de ändringar vi föreslår i skollagen (2010:800) samt vårt övervägande när det gäller behovet av övergångsbestämmelser.

16.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Bestämmelserna om etableringsstopp i 2 kap. 5 e § andra stycket skollagen (2010:800) ska tillämpas första gången i fråga om godkännande av huvudmän för utbildning som ska starta tidigast höstterminen 2023.

Ikraftträdande

Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 19 december 2019. Med beaktande av tid för sedvanlig remissbehandling och beredning bör en proposition kunna överlämnas till riksdagen under vintern-våren 2021, varefter riksdagsbehandling kan ske våren 2021. Förslagen kan då som tidigast träda i kraft den 1 juli 2021.

Utredningens förslag innebär emellertid att fristående skolor, förskolor och fritidshem måste anpassa sig till ett nytt regelverk. Befintliga huvudmän behöver t.ex. ta ställning till om de ska anmäla en konfessionell inriktning till aktuell tillsynsmyndighet. Enskilda som avser att ansöka om godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet behöver anpassa sig till ny reglering i fråga om t.ex. anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning (se av-

snitt 13.1) och etableringsstopp (se avsnitt 15.3). Statens skolinspektion och kommunerna måste i egenskap av besluts- och tillsynsmyndigheter vidta vissa förberedande åtgärder, som att anpassa sina system och rutiner för att hantera bl.a. prövning mot demokrati-villkor (avsnitt 12.5.2), huvudmannaförsäkran (avsnitt 12.6.1), anmälningsskyldighet och etableringsstopp. Skolinspektionen behöver också tid för att ta fram t.ex. informationsmaterial, och den skolmyndighet som får uppgiften att ta fram ett sådant stödmaterial till kommunerna som vi berört i avsnitt 12.7.2 behöver tid för att göra detta.

Det är mot denna bakgrund enligt utredningens mening rimligt att berörda huvudmän, enskilda som vill bli godkända som huvudmän och myndigheter ges en viss tid för att anpassa sig till den nya regleringen innan den träder i kraft. Utredningen föreslår därför att de ändringar som föreslås i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2022.

När ska bestämmelserna om etableringsstopp börja tillämpas?

Utredningens förslag till etableringsstopp genomförs dels genom nya bestämmelser i 1 kap. 7 § skollagen, dels genom den nya paragrafen i 2 kap. 5 e § skollagen (se avsnitt 15.3). Dessa paragrafer ska liksom övriga föreslagna lagändringar träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna om etableringsstopp i 1 kap. 7 §, som riktar sig till befintliga verksamheter och i korthet innebär att huvudmän som vill bedriva verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla denna samt ha påbörjat verksamheten före den 1 juli 2023, ska också tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2022. När det gäller bestämmelserna i 2 kap. 5 e § andra stycket, som reglerar etableringsstoppet i förhållande till nya ansökningar om godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet, gör utredningen följande överväganden.

Tidpunkten för när etableringsstoppet ska träda i kraft i fråga om nya skollagsreglerade verksamheter bör enligt vår mening bestämmas utifrån de tidsfrister som gäller för ansökningar om godkännande som huvudman för sådana verksamheter. Bestämmelser om sådana tidsfrister finns i skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039). Enligt 2 kap. 1, 3 och 4 §§ skolförordningen ska en ansökan om godkännande som enskild huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola eller fritidshem vid en skolenhet med någon av dessa skolformer ha kommit in till Skolinspektionen

senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta. Beslut i ärendet ska om möjligt fattas före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta. När en enskild huvudman har godkänts för en utbildning ska utbildningen starta senast vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet. Motsvarande bestämmelser för en ansökan om godkännande som enskild huvudman för en viss utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan återfinns i 2 kap. 1, 3 och 4 §§ gymnasieförordningen.

Utifrån de tidsfrister som anges i ovan nämnda bestämmelser kommer den ansökningsomgång hos Skolinspektionen som avser godkännande av huvudmän som ska starta verksamhet tidigast höstterminen 2022 redan att ha hanterats och beslutats av Skolinspektionen den 1 januari 2022, eftersom dessa ansökningar ska ha skett senast den 31 januari 2021 och ska ha beslutats om av Skolinspektionen före den 1 oktober 2021. Vi föreslår därför att bestämmelserna om etableringsstopp ska tillämpas första gången vid den ansökningsomgång som prövas närmast efter ikraftträdandet den 1 januari 2022. Bestämmelserna i 2 kap. 5 e § andra stycket skollagen ska alltså tillämpas första gången i fråga om ansökningar som ska komma in till Skolinspektionen senast den 31 januari 2022 och myndigheten om möjligt ska fatta beslut om senast den 1 oktober 2022. Det innebär att bestämmelserna i 2 kap. 5 e § andra stycket skollagen ska tillämpas första gången när det gäller ansökningar om godkännande som huvudman för verksamhet som ska starta tidigast höstterminen 2023. Detta ska framgå i en särskild ikraftträdandebestämmelse.

När det gäller den godkännandeprovning som kommunerna gör vid godkännande av enskilda som huvudmän för fritidshem som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundskola finns inte några författningsreglerade tidsfrister för hur sådana godkännandeprovningar ska ske. Det bör dock enligt utredningens mening gälla lika villkor för enskilda som ansöker om att godkännas som huvudmän för fritidshem, oavsett om ansökan görs hos Skolinspektionen eller en kommun. Även för de verksamheter som godkänns av en kommun bör därför gälla att etableringsstoppet träder i kraft i fråga om de verksamheter som ska starta tidigast höstterminen 2023. Den ovan nämnda ikraftträdandebestämmelsen omfattar därmed även enskilt bedrivna fritidshem där en kommun ansvarar för godkännande av enskild som huvudman.

16.2 Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna lagändringarna i skollagen (2010:800).

Utredningens förslag till lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2022, se avsnitt 16.1. Utredningen anser att det är lämpligt att lagändringarna, med undantag för vad som i avsnitt 16.1 angetts om bestämmelserna i 2 kap. 5 e § andra stycket skollagen, tillämpas från och med nämnda datum. Utredningen grundar denna bedömning på att lagändringarna inte innebär några ändringar i gällande godkännanden av enskilda huvudmän och godkännanden behöver därmed inte prövas på nytt. Det finns inte heller skäl att anta att befintliga verksamheter inte kommer att hinna anpassa sig till de nya bestämmelserna vid tidpunkten för ikraftträdandet. Att de nya reglerna börjar tillämpas direkt efter ikraftträdandet innebär i och för sig att frågor som rör de nya reglerna, t.ex. vad som utgör konfessionella inslag (avsnitt 11.4.3) och de särskilda reglerna kring konfessionella inslag i förskolan (avsnitt 11.4.4), direkt kan komma att prövas inom ramen för den ordinarie tillsynen. Den anmälningsskyldighet som införs när det gäller konfessionell inriktning (avsnitt 13.1) medför att befintliga huvudmän omgående efter ikraftträdandet måste anmäla konfessionell inriktning till tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen eller lägeskommunen. Med hänsyn till att den tid som utredningen beräknat mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande ger berörda parter utrymme för att förbereda sig inför de nya reglerna, innebär inte heller de ovan angivna förändringarna att det finns något behov av övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna lagändringarna. Utredningen föreslår därmed inte några övergångsbestämmelser.

17 Konsekvenser av förslagen

Utredningen ska redovisa olika konsekvenser av de förslag som lämnas. Detta gör vi i huvudsak i detta kapitel, även om en del konsekvenser redan har behandlats i tidigare kapitel och delvis upprepas nedan. Vi inleder med en beskrivning av vilka krav som ställs på konsekvensredovisningen och kommer därefter in på ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för bl.a. huvudmän, det allmänna, vårdnadshavare samt barn och elever.

17.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

I detta avsnitt beskriver vi de krav som ställs på utredningens konsekvensbeskrivningar. Det handlar dels om krav enligt olika förordningar, dels om krav i utredningens direktiv.

17.1.1 Kommittéförordningen

En utredning ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av förslagen (14–15 a §§ kommittéförordningen [1998:1474]). En utredning ska även redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag och andra enskilda (14 §). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet (15 §). Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och

offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

17.1.2 Konsekvensutredning vid regelgivning

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen). Enligt 6 § samma förordning ska en konsekvensutredning innehålla:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella insatser.

Kan regleringen få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 §, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,

2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

17.1.3 Utredningens direktiv

I utredningens direktiv anges att vi, utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen, ska redovisa konsekvenserna av våra förslag med utgångspunkt från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konsekvenserna utifrån principen om icke-diskriminering. I detta ingår att redovisa konsekvenserna för barn och ungdomar.

I direktiven påminns vidare om att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen, vilket innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska vi därför, utöver förslagets konsekvenser, också särskilt redovisa de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget.

17.2 Våra förslag och ställningstaganden

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av de problem som utredningen har identifierat och vad vi vill uppnå med våra förslag. Vi redogör också för vilka alternativa lösningar som finns för det vi vill uppnå och vilka effekterna kan bli om någon reglering inte kommer till stånd.

17.2.1 Problembeskrivning och syfte

Utredningen har arbetat med lösningar rörande framför allt tre fokusområden (se nedan). Vidare har utredningen fått ett tilläggsuppdrag som innebär att vi ska föreslå ett *etableringsstopp* för fristående grund- och gymnasieskolor med konfessionell inriktning och redovisa konsekvenserna av ett sådant, vilket får anses utgöra utredningens fjärde fokusområde.

Det första fokusområdet handlar om *begrepp och definitioner*. I dag kan gränsdragningen mellan begreppen utbildning och undervisning vara svår att göra, framförallt när det gäller förskolan. Det är inte heller definierat i skollagen vad som avses med konfessionella inslag. Detta leder till svårigheter när det gäller gränsdragningen mellan vad som ska anses vara konfessionella inslag, som endast får förekomma i utbildningen, och inslag av liknande karaktär som även är tillåtna inom undervisningen. Det finns inte heller definitioner i skollagen av vad som utgör *icke-konfessionell inriktning* respektive *konfessionell inriktning*. Avsaknaden av definitioner gör att det i dag inte är helt klart vilka verksamheter som är sådana med konfessionell inriktning och vilka som inte är det.

Det andra fokusområdet handlar om de krav som finns vid prövning för *godkännande av en enskild som huvudman* för fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Det finns i dag i lagstiftningen inga uttryckliga krav som specifikt tar sikte på om en presumtiv huvudman har förutsättningar för att bedriva en verksamhet i enlighet med den värdegrund som gäller inom skolväsendet. Det kan därför råda osäkerhet hos godkännandemyndigheterna om i hur stor grad de ska beakta sådana frågor, vilket i sin tur kan leda till att huvudmän som inte uppfyller förutsättningarna när det gäller demokrati- och värdegrundsuppdraget ändå ges godkännande.

Det tredje fokusområdet handlar om att det i dag inte finns någon lagreglering när det gäller möjligheten för offentliga huvudmän att anordna firande av *skolavslutningar* och uppmärksamma andra traditionella högtider i gudstjänstlokaler. Detta innebär en återkommande osäkerhet för huvudmännen som bör undanröjas.

När det gäller det fjärde fokusområdet om *etableringsstopp* har arbetet sett annorlunda ut eftersom vårt uppdrag i den delen specificerats till att lämna lagförslag med ett visst innehåll och redogöra för konsekvenserna av ett sådant.

Det övergripande syftet med utredningen har varit att hitta lösningar för ovanstående fokusområden.

17.2.2 Våra förslag i korthet

Utredningens förslag kan delas in i fyra teman: 1) begrepp och definitioner, 2) ägar- och ledningsprövning samt tillsyn, 3) skolavslutningar och andra traditionella högtider, 4) etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Nedan följer en sammanfattning av förslagen.

Begrepp och definitioner

Även om gränsdragningen mellan undervisning och utbildning är otydlig så bedömer utredningen att begreppen i sig är väletablerade i skolväsendet och bör behållas i skolförfattningarna. Definitionerna av begreppen bör dock justeras så att gränsdragningen mellan dem blir tydligare.

Utredningen bedömer vidare att det i skollagen bör införas definitioner av begreppen konfessionella inslag, konfessionell inriktning och icke-konfessionell inriktning. Syftet med definitionerna är att undvika tolkningssvårigheter. Konfessionella inslag bör enligt utredningen definieras på ett sätt så att det innebär ett aktivt utövande av religion, och det bör därför definieras som inslag i utbildningen som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Handlingar som enbart är inspirerade eller motiverade av en tro omfattas därmed inte av definitionen.

För att förtydliga vad som ska avses med skolor med konfessionell inriktning föreslår utredningen att konfessionell inriktning ska definieras som verksamhet där det får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. Icke-konfessionell verksamhet ska motsatsvis definieras som en verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen.

Ägar- och ledningsprövning samt tillsyn

Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på att huvudmän måste försäkra sig om att barn och elever är införstådda med att det är frivilligt att delta i utbildningsmoment som innehåller konfessionella inslag.

Vi lämnar även förslag om att det ska uppställas ytterligare krav vid ägar- och ledningsprövning av enskilda som vill bli huvudmän för verksamheter enligt skollagen. Utredningen bedömer att det behöver göras en prövning av den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med vissa centrala demokratiska principer. Prövningen bör vara en fördjupning av den prövning som redan i dag ska ske enligt nuvarande bestämmelser mot de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen (2010:800). Utredningen föreslår därför att det ska införas ett s.k. demokrativillkor för skolväsendet som utformas så att det skyddar grundläggande principer i ett demokratiskt samhälle. Utredningen föreslår således att en enskild inte ska få godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet om det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller en företrädare för verksamheten inom ramen för denna 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.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska återkallas om den enskilde inte längre uppfyller något demokrati-villkor.

Huvudmannaförsäkran

Utredningen föreslår att det ska införas en huvudmannaförsäkran för fysiska personer som önskar bli godkända som huvudmän för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen. I huvudmannaförsäkran ska huvudmannen försäkra att verksamheten kommer att bedrivas i överensstämmelse med centrala demokratiska principer. För juridiska personer ska försäkran lämnas av samtliga fysiska personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a § skollagen.

Anmälningsplikt

Utredningen föreslår att huvudmän för fristående skolor, förskolor eller fritidshem måste anmäla om de ska ha konfessionell inriktning på verksamheten till tillsynsmyndigheten. Vidare ska en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för fristående skola, förskola eller fritidshem vara skyldig att i ansökan ange om verksamheten ska ha konfessionell inriktning. Det är endast *att* verksamheten ska ha en konfessionell inriktning som måste uppges, inte *vilken* konfession det handlar om.

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

Skolavslutningar och andra traditionella högtider

Utredningens förslag innebär att konfessionella inslag definieras som bekännande eller förkunnande inslag i utbildningen. Det innebär t.ex. att besök i en kyrka eller annan gudstjänstlokal ibland, men inte alltid, innebär ett konfessionellt inslag i skollagens mening. Ut-

redningen föreslår att alla skolor, förskolor och fritidshem ska kunna ha avslutningar och andra traditionella högtider i lokaler som använts för gudstjänst. Det ska vara frivilligt att delta i aktiviteterna. Konfessionella inslag ska dock inte få förekomma när skolor, förskolor eller fritidshem med offentlig huvudman firar avslutningar i gudstjänstlokaler eller andra lokaler. Detsamma ska gälla för verksamheter med enskild huvudman som inte anmält en konfessionell inriktning. Vi bedömer också att barn och elever som inte önskar delta vid sådana tillfällen så långt som är möjligt ska erbjudas ett likvärdigt alternativ.

Etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning

Utredningen föreslår att ett etableringsstopp ska införas för fristående grund- och gymnasieskolor, förskoleklass och fritidshem med konfessionell inriktning. Godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen ska inte få lämnas till enskilda som avser att bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en konfessionell inriktning; detsamma ska gälla om det annars finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha en sådan inriktning. En enskild som har godkänts som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola 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

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.

17.2.3 Alternativa lösningar eller ingen reglering

Nedan följer en genomgång av utredningens överväganden av alternativa lösningar. När det gäller etableringsstoppet för fristående skolor med konfessionell inriktning framgår alternativa lösningar i avsnitt 15.5.

Begrepp och definitioner

När det gäller begreppen undervisning och utbildning så har ett alternativ varit att byta ut ett eller båda begreppen för att underlätta gränsdragningen mellan de båda. Utredningen bedömer dock att begreppen utbildning och undervisning är så väl etablerade inom och utom skolväsendet att de bör behållas. Det skulle behövas ett omfattande arbete för att implementera nya begrepp. Det finns också en risk för att utbildning och undervisning ändå skulle leva kvar och användas som begrepp inom verksamheterna och att det därför skulle leda till ännu mer otydlighet att införa nya begrepp.

Ett annat alternativ är att inte införa någon ny reglering utan att låta nuvarande definitioner av begreppen vara kvar. En risk med att inte införa någon ny reglering är dock att gränsdragningen fortsätter att vara otydlig för verksamheterna och att det t.ex. leder till svårigheter för Statens skolinspektion att vid sin tillsyn avgöra vad som utgör undervisning eller utbildning, framför allt i förskolan.

När det gäller begreppet konfessionella inslag så är ett alternativ att införa en bredare definition av begreppet, där alla inslag med anknytning till en viss religion omfattas. Det skulle kunna få som konsekvens att det t.ex. alltid skulle vara ett konfessionellt inslag att sjunga en psalm i samband med ett adventsfirande. Ett annat alternativ har varit att inte införa någon definition av vad som utgör konfessionella inslag utan i stället överlåta på t.ex. Skolinspektionen att avgöra vad som utgör konfessionella inslag i samband med myndighetens tillsyn, utifrån tidigare förarbetsuttalanden. Utredningen bedömer dock att det är viktigt att det redan i lagstiftningen framgår tydligt för samtliga berörda vad som utgör konfessionella inslag, som endast får förekomma i utbildningen, och vad som utgör inslag som får förekomma även inom undervisningen om det sker på ett sakligt och allsidigt sätt.

Det finns i dag inte någon definition av vad som utgör en verksamhet med konfessionell inriktning inom skolväsendet eller vad som utgör en verksamhet med icke-konfessionell inriktning. En alternativ lösning vore att låta de enskilda huvudmännen själva avgöra om de har en konfessionell inriktning och definiera vad den i så fall innebär. Det skulle emellertid innebära att konfessionell inriktning kan betyda en mängd olika varianter och att det därmed kvarstår en osäkerhet kring vad som egentligen kännetecknar en sådan inriktning. Ett annat alternativ är att inte ha någon reglering alls av vad som utgör verksamhet med konfessionell inriktning, vilket dock skulle innebära att den osäkerhet som beskrivs finnas i dag kvarstår. När det gäller icke-konfessionell inriktning finns samma alternativ, för vilka samma resonemang gör sig gällande. Vidare finns alternativet att endast definiera detta begrepp som motsatsen till konfessionell inriktning. Vi menar dock att den väg vi valt, med en självständig definition även av begreppet icke-konfessionell inriktning, är det som ger störst tydlighet.

Ägar- och ledningsprövning och tillsyn

Som alternativ till våra förslag om ägar- och ledningsprövning har vi inledningsvis övervägt att inte införa någon ytterligare reglering alls. Det skulle nämligen kunna hävdas att redan nu gällande bestämmelser i 2 kap. 5 § skollagen ger godkännandemyndigheten utrymme för att även ta hänsyn till värdegrundsfrågan vid ägar- och ledningsprövningen. Vi menar dock att den lösning vi valt är att föredra eftersom den tydligt klargör att dessa frågor ska beaktas och fördjupar prövningen av presumtiva huvudmän mer än vad som annars hade varit fallet.

Ett annat sätt hade varit att enbart införa regler som riktar sig mot de huvudmän som önskar etablera verksamheter med konfessionell inriktning. En sådan lösning riskerar dock att ses som diskriminerande. Det är också enligt vår mening mycket viktigt att alla huvudmän, oberoende av om de har konfessionell inriktning eller inte, har dokumenterat goda förutsättningar att fullgöra skolväsendets demokrati- och värdegrundsuppdrag.

Ett annat alternativ när det gäller ägar- och ledningsprövning har varit att införa särskilda regler om tillsyn av just de huvudmän som har en konfessionell inriktning. Även i detta fall kan en reglering inriktad på endast vissa huvudmän leda till diskussioner om diskriminering. Vi har också sett det som en bättre lösning att ge godkännande- och tillsynsmyndigheterna goda verktyg att upptäcka olämpliga huvudmän redan vid nyetablering, snarare än att de ska upptäckas först vid tillsyn i efterhand. Vidare bör det också enligt vår mening undvikas att staten i för stor utsträckning detaljstyr den tillsyn som ska utövas av tillsynsmyndigheterna, eftersom dessa normalt sett är väl lämpade att avgöra detta själva.

Huvudmannaförsäkran

När det gäller huvudmannaförsäkran är alternativet att inte införa en sådan. Vi menar dock att en huvudmannaförsäkran är ytterligare ett viktigt verktyg för att hos huvudmännen inskräpa betydelsen av demokrati- och värdegrundsuppdraget. Det är av vikt att huvudmannen blir tydligt informerad om vad som kan förväntas av den enskilde individen och vad som inte är tillåtet. Huvudmannaförsäkran är också ett underlag som Skolinspektionen kan använda sig av vid tillsyn av verksamheten.

Anmälningsplikt

När det gäller anmälningsplikt är ett alternativ att inte införa en sådan. Utredningen bedömer dock att det faktum att verksamheten har en konfessionell inriktning är väsentlig information för tillsynsmyndigheter och för andra som kommer i kontakt med verksamheten. Det kan t.ex. handla om barn och elever och deras vårdnadshavare eller om arbetstagare som söker en tjänst vid en skola med konfessionell inriktning.

Skolavslutningar och andra traditionella högtider

När det gäller våra förslag om firande av skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler hade ett alternativ varit att inte införa någon reglering alls på området. Det hade fått till följd att den nu rådande osäkerheten om vad som gäller i detta sammanhang hade kvarstått. Ett annat alternativ hade varit att tillåta konfessionella inslag som t.ex. bön eller predikan vid sådana tillfällen även vid skolor, förskolor och fritidshem utan konfessionell inriktning. Utredningen har dock bedömt att ett sådant förslag skulle vara problematiskt i förhållande till religionsfriheten enligt såväl nationell som internationell rätt.

Etableringsstopp för skolor och fritidshem med konfessionell inriktning

I frågan om etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning är ett alternativ att ett sådant stopp inte införs och att andra åtgärder i stället vidtas för att komma till rätta med eventuella missförhållanden vid dessa verksamheter. Såsom direktivet är utformat är detta dock inte ett alternativ. Alternativ som ryms inom vårt direktiv är att fritidshem inte ska omfattas av etableringsstoppet. Utredningen har dock bedömt att fritidshemets verksamhet kompletterar förskoleklass, grundskola eller grundskola. Rent organisatoriskt är verksamheterna också ofta samlokaliserade med varandra. Ett annat alternativ har varit att låta förskolan omfattas av etableringsstoppet. Utredningen har dock tolkat direktiven som att förskolan inte ska anses ingå i etableringsstoppet.

17.2.4 Berörda av regleringarna

De aktörer som berörs av de föreslagna regleringarna är myndigheter och samtliga huvudmän inom skolväsendet. I fråga om myndigheter är det framför allt Statens skolverk och Skolinspektionen som påverkas. Både offentliga och fristående huvudmän som bedriver verksamhet inom skolväsendet omfattas av utredningens förslag. Förslagen påverkar också barn och elever samt deras vårdnadshavare.

Läsåret 2018/19 fanns 9 808 förskolenheter varav 2 757 bedrevs av fristående huvudmän. Av 517 670 barn i förskolan var 105 153 inskrivna i fristående förskolor. Samma läsår fanns 4 262 fritidshem, varav 689 var fristående. Av 489 971 elever inskrivna i fritidshem gick 60 712 på ett fristående sådant.

I grundskolan fanns 4 834 skolenheter läsåret 2018/19, varav 822 var fristående. Av 1 068 274 elever i grundskolan gick 162 330 i en fristående skola; 9 447 elever gick i en fristående grundskola med känd konfessionell inriktning.

I grundsärskolan fanns samma läsår 555 skolenheter varav 35 var fristående. Av 11 140 elever i grundsärskolan gick 611 i en fristående skola.

I gymnasieskolan fanns läsåret 2018/19, 1 307 skolenheter varav 434 var fristående. Av 352 286 elever i gymnasieskolan gick 97 202 på en fristående skola; 864 elever gick i en fristående gymnasieskola med konfessionell inriktning. Samma läsår fanns 240 skolenheter i gymnasiesärskolan varav 32 var fristående. Av 6 172 elever i gymnasiesärskolan gick 553 på fristående skolor.

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

Utredningen bedömer att de förslag som rör etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning kan påverka hur Sverige anses efterleva sina åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen samt Europakonventionen (EKMR) och andra internationella åtaganden, se avsnitt 15.4. I övrigt bedömer utredningen att förslagen inte påverkar Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Förslagen bedöms inte heller medföra några konsekvenser som påverkar Sveriges åtaganden enligt EKMR eller internationella åtaganden i övrigt.

17.2.6 Konsekvenser för nationella minoriteter

När det gäller utredningens förslag om etableringsstopp behandlas konsekvenser för nationella minoriteter i avsnitt 15.4.7.

Utredningen bedömer att förslagen om definitioner i kapitel 11 kommer tydliggöra för alla skolverksamheter vad som utgör konfessionell inriktning och konfessionella inslag enligt skollagen. Förslagen kommer därmed även att underlätta för de skolverksamheter som riktar sig mot nationella minoriteter.

Förslagen om skolavslutningar och andra traditionella högtider förtydligar att det är tillåtet att ha skolavslutningar och traditionella högtider i lokaler som har religiös anknytning.

När det gäller förslagen om ägar- och ledningsprövning bedömer utredningen att de inte får några särskilda konsekvenser för nationella minoriteter.

17.3 Ekonomiska konsekvenser

I avsnittet behandlas vilka ekonomiska konsekvenser våra förslag kan antas få. Det gäller dels påverkan på kostnader och intäkter för olika aktörer, dels samhällsekonomiska konsekvenser.

17.3.1 Ekonomiska konsekvenser för huvudmän

Våra förslag och bedömningar rörande skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider (kapitel 14) gäller för alla huvudmän, oberoende av huvudmannaskap. Vi kan notera att firandet av avslutningar eller uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler är en möjlighet som huvudmän frivilligt kan välja att utföra. Förslagen och bedömningarna innebär därmed inte att huvudmännen åläggs några nya obligatoriska uppgifter, varför de inte heller kan anses medföra några ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.

Våra förslag i övrigt innebär inga förändringar i sak för offentliga huvudmän. För enskilda huvudmän kommer våra förslag dock att innebära vissa förändringar.

Enskilda huvudmän som bedriver skollagsreglerad verksamhet med konfessionell inriktning kommer att bli skyldiga att anmäla detta till tillsynsmyndigheten (avsnitt 13.1) och även skyldiga att anmäla om den konfessionella inriktningen utgår. Det innebär således ett begränsat administrativt merarbete för dessa huvudmän. 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 beaktansvärt merarbete inom ramen för ansökningsprocessen. Till detta kommer även att enskilda huvudmän för fristående skolor redan i dag har en skyldighet att uppge inriktning till Skolverket för registrering i Skolverkets skolenhetsregister.

Alla enskilda som ansöker om godkännande som huvudman för enskilt bedriven skola, förskola eller fritidshem kommer också att behöva lämna en huvudmannaförsäkran (avsnitt 12.6.1). En sådan ska enligt vårt förslag lämnas dels av enskilda fysiska personer som ansöker om godkännande, dels av fysiska personer som ingår i den krets hos en juridisk person som avses i 2 kap. 5 a § skollagen när den juridiska personen ansöker om godkännande. En sådan huvudmannaförsäkran ska även lämnas när nya fysiska personer tillkommer som huvudmän, eller i den ovan nämnda kretsen hos juridiska personer, som godkänts sedan tidigare. Även detta kommer att innebära ett administrativt merarbete för berörda huvudmän. Det är dock vår bedömning att förfarandet med huvudmannaförsäkran bör kunna utformas som ett webbaserat system där e-legitimation används, vilket bör begränsa det administrativa merarbetet för de enskilda huvudmännen.

När det gäller enskilt bedrivna förskolor med konfessionell inriktning föreslår vi att huvudmän för dessa verksamheter ska lämna information till vårdnadshavare om vilka konfessionella inslag som förekommer i verksamheten (avsnitt 11.4.4). Även detta innebär ett visst administrativt merarbete för de berörda huvudmännen. Det bör dock beaktas att framtagandet av informationen, t.ex. i form av ett informationsblad, får anses vara en arbetsinsats av engångskaraktär.

Utredningens förslag om etableringsstopp kan få ekonomiska konsekvenser för framför allt befintliga huvudmän för fristående skolor med konfessionell inriktning, se avsnitt 15.4.2 och 15.4.7.

Sammantaget bedömer vi således att de föreslagna lagändringarna endast leder till ett begränsat administrativt merarbete för de enskilda huvudmännen, vilket inte bör föranleda några större ekonomiska konsekvenser för dem.

17.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Genom våra förslag åläggs främst Skolinspektionen nya uppgifter i egenskap av godkännande- och tillsynsmyndighet avseende fristående skolor. Vi bedömer även att en skolmyndighet bör ges ett uppdrag att ta fram ett stödmaterial till kommunerna.

Våra förslag innebär till att börja med att Skolinspektionen tillförs en helt ny arbetsuppgift bestående av att administrera den huvudmannaförsäkran som införs (avsnitt 12.6.1). Skolinspektionen kommer därmed att behöva utarbeta rutiner för hur en sådan huvudmannaförsäkran ska genomföras och hur uppföljningen av att huvudmännen uppfyller densamma ska ske. Som vi redan varit inne på bör ett system med huvudmannaförsäkran kunna hanteras på elektronisk väg, genom t.ex. användande av e-legitimation, varför arbetet för Skolinspektionen efter utveckling och implementering bör ta begränsat med tid och medel i anspråk.

Vi har också i avsnitt 12.5.1 föreslagit att det i 2 kap. 5 § skollagen uttryckligen ska framgå att Skolinspektionen vid godkännande av enskilda huvudmän ska beakta den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med vissa särskilt fastställda demokrativillkor. Skolinspektionen ska i och för sig redan i dag pröva enskildas lämplighet, men vårt förslag om prövning mot demokrativillkor innebär att ett nytt moment tillförs i prövningen. Skolinspektionen kommer därmed att behöva anpassa sitt arbete med godkännande av huvudmän för fristående verksamheter till den nya regleringen. Vi har också föreslagit att Skolinspektionen i sin tillsyn fortlöpande ska granska om enskilda huvudmän uppfyller demokrati-kriterierna, vilket är en utökning av myndighetens tillsynsansvar, även om det till viss del motsvaras av den tillsyn som myndigheten redan ska göra i förhållande till 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Vi har vidare i kapitel 11 lämnat förslag på ändrade definitioner av undervisning och utbildning samt nya definitioner av icke-konfessionell inriktning, konfessionell inriktning och konfessionella in-

slag. Det är vår bedömning att dessa definitioner kommer att underlätta Skolinspektionens arbete med godkännande och tillsyn av fristående skolor. Även om Skolinspektionen inledningsvis får lägga tid på att implementera de nya definitionerna i sitt arbete bedömer vi att det, eftersom definitionerna samtidigt till viss del förenklar myndighetens arbete, totalt sett inte kommer att medföra några utökade kostnader för myndigheten.

De nya regler som införs innebär att Skolinspektionen får utökade möjligheter att utöva tillsyn över bl.a. fristående skolor med konfessionell inriktning, inte minst med hänsyn till skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag. Exakt hur denna tillsyn utövas är dock upp till myndigheten att besluta.

Sammantaget innebär således våra förslag att Skolinspektionen får nya uppgifter samt att vissa delar av myndighetens befintliga uppgifter betonas ytterligare i lagstiftningen. Till detta ska läggas att vi föreslår tydligare definitioner som i någon mån bör underlätta och effektivisera myndighetens arbete vid godkännande av huvudmän och efterkommande tillsyn av sådana. Det är därför vår bedömning att de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå för Skolinspektionen med anledning av våra förslag är måttliga och att myndigheten till någon bör kunna hantera dessa inom befintliga anslag. Vidare får Skolinspektionen enligt 2 kap. 5 c § skollagen ta ut avgifter för ansökningar om godkännande av en enskild som huvudman. Avgiftens storlek regleras i 2 kap. 5 § skolförordningen (2011:185) respektive 2 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039). Om våra förslag bedöms öka Skolinspektionens kostnader för godkännandeprovning kan regeringen således besluta om höjda ansökningsavgifter genom ändringar i nämnda förordningar. Det bör dock noteras att regeringen i propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158 s. 99 f.) beräknat kostnaderna för införandet av nu gällande ägar- och ledningsprovning till 1,4 miljoner kronor samt kostnaden för utökad tillsyn till 3,2 miljoner kronor. Till detta kom en engångskostnad för bl.a. it-system och informationsinsatser om 4,5 miljoner kronor. Vi uppskattar att motsvarande kostnader för våra förslag kan reduceras något då Skolinspektionen kan dra nytta av de åtgärder som vidtagits med anledning av ovanstående reform. Vi beräknar därför kostnaderna för it-system m.m. till 3 miljoner kronor, samt en årlig kostnad om totalt 3 miljoner kronor.

Vidare gör vi i avsnitt 12.7.2 bedömningen att en skolmyndighet bör ta fram ett stödmaterial till kommunerna vad gäller ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran. Denna myndighet ska i detta arbete samråda med andra berörda myndigheter. Vi bedömer att detta arbete kan hanteras av berörd myndighet inom ramen för befintligt anslag.

17.3.3 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting

Genom våra förslag åläggs kommunerna nya uppgifter i egenskap av godkännande- och tillsynsmyndighet avseende fristående förskolor och vissa fristående fritidshem.

Våra förslag innebär till att börja med att kommunerna tillförs en ny arbetsuppgift bestående av att administrera den huvudmannaförsäkran som införs (avsnitt 12.6.1). Det kommer att innebära att kommunerna måste utarbeta rutiner för hur en sådan huvudmannaförsäkran ska genomföras och hur uppföljning av att huvudmännen uppfyller densamma ska ske. Vi har dock i avsnitt 12.7.2 gjort bedömningen att en skolmyndighet bör ta fram ett stödmaterial om hur kommunerna kan arbeta med ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkran, vilket bör kunna utgöra en god grund för kommunens arbete. Genom användande av tekniska hjälpmedel som t.ex. e-legitimation finns också möjligheter att hantera detta på elektronisk väg, vilket ytterligare underlättar genomförandet och framför allt arbetet när systemet sedan tagits i drift.

Vidare har vi i avsnitt 12.5.1 föreslagit att det i 2 kap. 5 § skollagen uttryckligen ska framgå att kommunen vid godkännande av enskilda huvudmän ska beakta den enskildes förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer särskilt med fastställda demokrativillkor. Kommunen ska redan i dag pröva enskildas lämplighet. Vårt förslag om prövning mot demokrativillkor innebär att ett nytt moment tillförs i prövningen. Kommunerna kommer därmed att behöva anpassa sitt arbete med godkännande av huvudmän för fristående verksamheter till den nya regleringen. Även här bör dock kommunerna kunna få ett gott stöd i detta arbete av det stödmaterial som vi i avsnitt 12.7.2 bedömt att en skolmyndighet bör ta fram. Vi har också föreslagit att kommunerna i sin tillsyn fortlöpande ska granska om enskilda huvudmän uppfyller demokratikriterierna, vilket är en ut-

ökning av deras tillsynsansvar även om det till viss del motsvaras av den tillsyn som de redan ska göra i förhållande till 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen.

Vi har vidare i kapitel 11 lämnat förslag på ändrade definitioner av undervisning och utbildning samt nya definitioner av icke-konfessionell inriktning, konfessionell inriktning och konfessionella inslag. Det är vår bedömning att dessa definitioner kommer att underlätta kommunernas arbete med t.ex. godkännande och tillsyn av fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Även om kommunerna inledningsvis får lägga tid på att implementera de nya definitionerna i sitt arbete bedömer vi att det, eftersom definitionerna samtidigt till viss del förenklar kommunernas arbete, totalt sett inte kommer att medföra några utökade kostnader för kommunerna.

De nya regler som införs innebär att kommunerna får utökade möjligheter att utöva tillsyn över bl.a. fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning, inte minst med hänsyn till skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag. Det är dock alltid upp till den enskilda kommunen att närmare avgöra hur den tillsyn som kommunen enligt författning är skyldig att utöva ska utföras.

Sammantaget bedömer vi att de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå för kommunerna med anledning av våra förslag är måttliga och att kommunerna till viss del bör kunna hantera de förändringar och skärpningar som görs i fråga om definitioner samt ägar- och ledningsprövning inom befintliga medel. Vidare får kommunerna enligt 2 kap. 5 c § skollagen ta ut avgifter för ansökningar om godkännande av en enskild som huvudman. Enligt 2 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning. Av 2 kap. 6 § samma lag följer att kommuner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. För det fall att våra förslag när det gäller godkännandeprovning ökar kommunernas kostnader för denna kan de alltså besluta om höjda ansökningsavgifter.

Regeringen har i propositionen Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden (prop. 2017/18:158 s. 101 f.) beräknat kostnaderna för införandet av nu gällande ägar- och ledningsprövning till 4,1 miljoner kronor samt kostnaden för utökad

tillsyn till 15,8 miljoner kronor. Vi uppskattar att motsvarande kostnader för våra förslag kan reduceras något då kommunerna kan dra nytta av de åtgärder som vidtagits med anledning av ovanstående reform. Vi beräknar därför de årliga kostnaderna för kommunerna till sammanlagt ca 14 miljoner kronor.

Vi bedömer vidare att våra förslag inte innebär några ekonomiska konsekvenser för landstingen (regionerna).

17.3.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer

Våra förslag innebär att kontrollen av den som önskar bli godkänd som huvudman för enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen skärps, särskilt med avseende på om den enskilde har förmåga att bedriva en utbildning som överensstämmer med de värden som uttrycks i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen, dvs. skollagens demokrati- och värdegrundsuppdrag (avsnitt 12.5.1). Prövning mot demokrativillkor och huvudmannaförsäkran innebär att kontrollen av enskilda utvidgas. Det innebär att det kan komma att bli något fler enskilda fysiska eller juridiska personer som godkännandemyndigheten inte kommer att kunna godkänna. För sådana enskilda fysiska eller juridiska personer innebär således våra förslag att de inte kommer att bli godkända som huvudmän.

Att vi nu tydliggör att endast de enskilda som kan antas bedriva en verksamhet som överensstämmer med skollagens demokrati- och värdegrundsuppdrag utifrån fastställda demokrativillkor utgör således ett hinder för dessa enskilda fysiska eller juridiska personer, vilka utestängs från möjligheten att bli godkända som enskilda huvudmän för skollagsreglerad verksamhet. Det är dock viktigt att komma ihåg att skollagens demokrati- och värdegrundsuppdrag redan i dag gäller för all verksamhet enligt skollagen, varför vårt betonande av det samma inte utgör någon faktisk förändring i sak från nu gällande lagstiftning. De tänkbara negativa konsekvenser som följer av detta förtydligande förslag är därför enligt vår mening sådana som inte behöver beaktas. Vidare står det naturligtvis den enskilde som bedöms inte uppfylla kraven fritt att utveckla och förbättra sin verksamhet så att de hinder som godkännandemyndigheten identifierat inte längre kvarstår.

Utredningens förslag om etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning kan få ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska eller juridiska personer, vilka inte kommer att ha möjlighet att etablera en skola eller ett fritidshem med en sådan inriktning. Konsekvenserna är dock svåröverblickbara, eftersom det är svårt att uppskatta det ekonomiska värdet i att en skola eller ett fritidshem har just en konfessionell inriktning; den enskilde kan ju fortfarande ansöka om att godkännas som huvudman för en skola eller ett fritidshem med icke-konfessionell inriktning. Huvudmännen kommer alltså att kunna ansöka om godkännande för att driva verksamheter med andra inriktningar än just en konfessionell sådan.

17.3.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Våra förslag och överväganden om definitioner, ägar- och ledningsprövning, huvudmannaförsäkran och skolavslutningar handlar i stor utsträckning om att tillförsäkra att undervisning och utbildning vid alla skolor står i överensstämmelse med den enskildes rätt till såväl positiv som negativ religionsfrihet samt med skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag. När skolor, förskolor och fritidshem utformar sin verksamhet på ett sätt som möjliggör att alla barn och elever, oberoende av religiös åskådning, närvarar och deltar aktivt i verksamheten uppnår denna en högre kvalitet, vilket i förlängningen kan ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

17.4 Andra konsekvenser för kommuner, huvudmän och andra företag

I detta avsnitt utreder vi vilka andra konsekvenser våra förslag kan få för kommuner, huvudmän och andra aktörer på skolområdet.

17.4.1 Kommunal självstyrelse

Kommunerna sköter lokala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. En inskränkning i den kommunala

självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, RF).

De flesta av våra förslag innebär inte några utökade skyldigheter för kommunerna. Förslagen om förtydligad ägar- och ledningsprövning samt huvudmannaförsäkran (avsnitt 12.5.1 och 12.6.1) innebär dock en utökad reglering av hur kommunerna ska utföra sin befintliga uppgift att vara godkännande- och tillsynsmyndighet beträffande fristående förskolor och vissa fristående fritidshem inom kommunens område.

Förslaget innebär att kommunens godkännandeprövning även ska innefatta en prövning mot demokrativillkor som anges i skollagen. Detta innebär en fördjupning och konkretisering av den prövning som redan i dag ska ske inför godkännande av enskilda som huvudmän varför uppgiften endast i begränsad omfattning kan anses utgöra ett helt nytt åliggande för kommunerna. Det får dock ändå anses vara en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, eftersom det innebär att kommunerna ska göra sin prövning mot vissa fastställda demokrativillkor. Vidare föreslås att kommunerna fortlöpande ska ha tillsyn över att enskilda uppfyller demokrativillkoren, vilket i sak utökar och inriktar kommunernas tillsynsansvar. Eftersom kommunerna redan i dag genomför prövningar av enskildas lämplighet och utövar tillsyn över att huvudmän bl.a. fullgör sitt demokrati- och värdegrundsuppdrag är dock de inskränkande effekterna små.

Förslaget om huvudmannaförsäkran innebär att kommunerna ska införa ett system där enskilda som önskar bli huvudmän för enskilt bedriven förskole- eller fritidsverksamhet ska skriva under en huvudmannaförsäkran och även administrera dessa. Det är en ny uppgift som åläggs kommunerna och utgör därmed en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Eftersom åliggandet innebär att kommunerna ska utföra ett nytt moment inom ramen för den godkännandeprövning som de redan anförtrotts anser vi dock att även detta är en begränsad inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Syftet med de båda förslagen är att förbättra kvaliteten på enskilt bedriven förskole- och fritidsverksamhet och säkerställa att den sker på ett sätt som är förenligt med det demokrati- och värdegrundsuppdrag som förskolan och fritidshemmet har enligt skollagen. Förslagen ska således åstadkomma ökad kvalitet i aktuella verksamheter och minska riskerna för att verksamheter bedrivs på ett sätt som står

i strid med centrala mål för den skollagsreglerade verksamheten. Förslaget syftar också till att den prövning som sker vid godkännande och tillsyn av enskilt bedrivna verksamheter ska bli mer enhetlig.

Det är sammantaget utredningens uppfattning att förslagen, till den del de medför inskränkningar i den kommunala självstyrelsen, är motiverade av det allmännas intresse av en offentligt finansierad verksamhet av god kvalitet och att inskränkningarna därmed får anses vara befogade. Någon alternativ lösning på detta, som inte inkräktar på den kommunala självstyrelsen, har vi inte funnit.

17.4.2 Konsekvenser för konkurrensen

Vi bedömer att våra förslag om definitioner, ägar- och ledningsprövning, huvudmannaförsäkran och tillsyn inte innebär 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.

När det gäller etableringsstopp för fristående grund- och gymnasieskolor bedömer utredningen att förslagen kan få konsekvenser för konkurrensen i förhållande till näringsfriheten, se avsnitt 15.4.2.

17.4.3 Små företag i förhållande till stora

Som vi varit inne på ovan (avsnitt 17.3.1) kommer våra förslag att innebära en viss ökad administration för enskilda som vill bli godkända som huvudmän. De kan behöva lämna ytterligare uppgifter vid ansökan, t.ex. om konfessionell inriktning, och de ska också lämna huvudmannaförsäkran. Detta är uppgifter som ankommer på alla enskilda som vill bli godkända som huvudmän, oberoende om det är en enskild fysisk eller juridisk person som ansöker om godkännande av sin första skoletablering, eller en utbildningskoncern som ansöker om att öppna ytterligare en skola. Det säger sig självt att administrationen kring en ansökan om godkännande kan ta längre tid och kräva större arbetsinsatser hos en liten aktör som aldrig gått igenom processen förut, jämfört med en större aktör som kanske redan driver många skolor och utarbetat rutiner för ansökandeprocessen. Det är dock vår bedömning att samma regler måste gälla för alla huvudmän, oavsett huvudmannens storlek. Det är också vår mening att de för-

slag vi lämnar, t.ex. i fråga om definitioner, kommer att underlätta ansökningsprocessen för alla presumtiva huvudmän.

17.5 Konsekvenser för skollagsreglerad verksamhet

Utredningens definition av konfessionella inslag innebär att inslag i utbildningen som utgör bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion ska ses som ett konfessionellt inslag. Definitionen är något snävare än vad som tidigare beskrivits i förarbeten och kan medföra att färre inslag nu definieras som konfessionella inslag jämfört med tidigare. Det kommer få som konsekvens att inslag i utbildningen som har en konfessionell koppling, men som inte är konfessionella inslag enligt vår föreslagna definition, kan förekomma i undervisningen. Exempelvis kan en psalm sjungas i musikundervisningen utan att det utgör ett otillåtet konfessionellt inslag. Likaledes kan studiebesök i gudstjänstlokaler godtas. Detta gäller dock under förutsättning att undervisningen sammantaget uppfyller kraven på allsidighet och saklighet samt att undervisningen sker på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Vi anser också att våra förslag på ändrade definitioner för undervisning och utbildning kommer att underlätta i verksamheten, inte minst i förskolorna.

Definitionen av skolor med konfessionell inriktning är oberoende av hur ofta det förekommer konfessionella inslag. Det får till konsekvens att det kan finnas skolor där det mer sällan förekommer konfessionella inslag men där dessa ändå kommer att definieras som skolor med konfessionell inriktning.

Förslagen om skolavslutningar i gudstjänstlokaler kommer få till konsekvens att de principer som gäller redan i dag kommer att framgå direkt i skollagen.

Våra förslag när det gäller ägar- och ledningsprövning bör leda till att den undervisning och utbildning som erbjuds elever och barn inom skolväsendet håller en högre kvalitet när det gäller genomförandet av skollagens demokrati- och värdegrundsuppdrag.

Konsekvenser för skollagsreglerad verksamhet när det gäller etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning framgår av avsnitt 15.4.

17.5.1 Möjligheten att välja skola och elevunderlaget

Utredningens förslag innebär ingen ändring när det gäller möjligheten att välja skola och elevunderlaget. Utredningens förslag om etableringsstopp kan dock på längre sikt innebära att det vid skolval kommer att finnas färre alternativ att välja bland när det gäller skolor med konfessionell inriktning, se vidare avsnitt 15.4.7.

17.5.2 Lärares och förskollärares arbetsuppgifter

För lärare och förskollärare kan vår föreslagna definition av konfessionella inslag innebära en ökad klarhet över vad som får och inte får förekomma under lektioner dvs. inom ramen för undervisningen. Samtidigt medger den smala definitionen av konfessionella inslag att vissa inslag som tidigare kan ha uppfattats som konfessionella inslag blir möjliga att utföra under lektionstid. Det kan handla om inslag som inte innehåller förkunnande eller bekännande delar, t.ex. studier av religiösa texter. När sådana inslag utförs måste det dock alltid ske på ett sätt som är förenligt med bl.a. kraven på allsidighet och saktighet.

17.5.3 Tekniska behov

Utredningen föreslår som tidigare nämnts att enskilda huvudmän som ansöker om att få starta en fristående verksamhet med konfessionell inriktning ska göra en huvudmannaförsäkran. Utredningen bedömer att en sådan skulle kunna genomföras digitalt. Försäkran kan då t.ex. ske med elektronisk signering med e-legitimation. Vidare kan förslagen om anmälningsskyldighet när det gäller konfessionell inriktning innebära att Skolinspektionen och kommunerna behöver justera sina datasystem eller register så att uppgift om konfessionell inriktning kan registreras i dessa, om så inte redan är möjligt.

17.6 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare

Utredningens förslag avseende definitioner, firandet av skolavslutningar och uppmärksammande av andra högtider innebär ett förtydligande av förutsättningarna för barns och elevers rätt till utbildning och undervisning.

Det finns en spänning mellan barnets rätt enligt barnkonventionen artikel 14.1 och artikel 14.2 liksom EKMR första tilläggsprotokoll (TP1) artikel 2, enligt vilken konventionsstaterna ska respektera vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning när det utövar sin rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

17.6.1 Barnrättsperspektiv

Genom utredningens förslag förstärks barnrättsperspektivet förstått som ett synsätt där barn och elever ses som bärare av rättigheter och som individuella personligheter, med egna behov och intressen och personlig integritet. Vidare beaktas barnets bästa och barnets rätt till kulturell och religiös identitet, likabehandling, rätt till utveckling, rätt att komma till tals, rätt till utbildning samt rätt till religionsfrihet.

Genom förslagen tydliggörs utrymmet för firandet av skolavslutningar och andra traditionella högtider inom skolväsendet. Barnrättsperspektivet tolkat som barns rätt till autonomi förstärks genom möjligheten till befrielse från sådana moment. Vidare tydliggörs omyndiga elevers rätt till autonomi i förhållande till skolväsendet i vissa frågor som rör konfessionella inslag i skolväsendet, nämligen rätten att självständigt från vårdnadshavaren kunna besluta om eleven önskar delta i dessa. Barn och elever ges också rätt att inte närvara vid skolavslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler.

Barnets rätt i denna del svarar mot FN:s barnrättskommittés tolkning av barnkonvention artikel 12 om barnets rätt att komma till tals och att få sina åsikter tillmätta betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad samt barnkonventionen artikel 14.1 enligt vilken konventionsstaterna ska respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

Emellertid får förslaget om etableringsstopp för skolor och fritidshem med konfessionell inriktning på sikt konsekvenser. Bland dessa märks ett på längre sikt begränsat utrymme för elever att få sin positiva religionsfrihet tillgodosedd under skoldagen, eftersom förbudet på längre sikt kan komma att medföra färre fristående verksamheter med konfessionell inriktning. Eventuellt kan detta i någon mån vägas upp av huvudmannens skyldigheter till aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567) samt av att elever som andra har rätt att på egen hand utöva sin religionsfrihet även under skoldagen. Förslaget om ett etableringsstopp kan också innebära att pluralismen i skolorna ökar på så sätt att elever med olika religiösa bakgrunder i än större utsträckning kommer mötas i skolväsendet.

17.6.2 Konsekvenser för vårdnadshavare

För vårdnadshavare med barn i förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola innebär förslaget en ökad trygghet i att verksamheten bedrivs i enlighet med skollagens värdegrund. Genom utredningens förslag tydliggörs vårdnadshavares rätt till information rörande eventuella konfessionella inslag i alla berörda skolformer, särskilt i förskolan. Förslaget om etableringsstopp kan dock på längre sikt begränsa vårdnadshavares valfrihet vad gäller möjligheten att placera sina barn i skolor med konfessionell inriktning.

17.7 Likvärdig utbildning, demokrati- och värdegrundsuppdraget

Alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Genom förslagen om ägar- och ledningsprövning tydliggörs fristående huvudmäns ansvar för att den utbildning och undervisning som barn och elever ges svarar mot skollagens värdegrund. Genom att införa definitioner av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning och konfessionella inslag samt förtydliga gränsdragningen mellan undervisning och utbildning tydliggörs för skolhuvudmän vilka krav som ställs på verksamheterna, vilket utredningen bedömer bidrar till en ökad likvärdighet och enhetlighet när det gäller konfessionella inslag i skolväsendet. Genom utredningens förslag om ägar- och led-

ningsprövning samt huvudmannaförsäkran förstärks och fördjupas prövningen av om enskilda som vill bli godkända som huvudmän kan anses ha förutsättningar att driva en utbildning i enlighet med skollagens demokrati- och värdegrundsuppdrag och grundläggande demokratiska principer.

17.8 Jämställdhet mellan könen

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. Utredningen bedömer att förslagen om ägar- och ledningsprövning, som innebär att en prövning för godkännande som huvudman för verksamhet enligt skollagen kommer att ske i förhållande till särskilt angivna demokrativillkor, kommer att förstärka jämställdheten mellan könen.

Genom förslagen om att huvudmän vid ansökan ska försäkra att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet grundläggande demokratiska principer, vilket är en fördjupning av de värden som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen som bl.a. tar upp jämställdhet, kommer att bidra till att flickor och pojkar ges en utbildning med lika förutsättningar. Genom förslaget måste huvudmannen i samband med ansökan försäkra att verksamheten kommer att arbeta för jämställdhet mellan flickor och pojkar.

Genom att förstärka och fördjupa prövningen utifrån skollagens värdegrund i samband med tillståndsprövning bedömer utredningen att risken minskar för att flickor och pojkar diskrimineras på grund av kön.

Enligt utredningens ställningstagande i samband med förslaget om skolavslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler bör en förutsättning för aktiviteten bl.a. vara att någon könssegregering inte sker vid dessa tillfällen, vilket är positivt för flickors och pojkars rätt till likabehandling.

17.9 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utifrån vad utredningen kan bedöma innebär våra förslag inte några direkta konsekvenser för brottsligheten. Däremot kan förslagen på längre sikt bidra till det brottsförebyggande arbetet, eftersom en trygg skolgång och utbildning med hög kvalitet, där individens positiva och negativa religionsfrihet beaktas, 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, vilket vi fäster särskild vikt på genom prövningen mot demokrativillkor, i sig brottsförebyggande, bl.a. genom att det bidrar till utvecklingen av ansvarskännande individer och medborgare. Eftersom våra förslag syftar till att betona skolans demokrati- och värdegrundsuppdrag kan våra förslag ha en positiv inverkan i det brottsförebyggande arbetet.

17.10 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Hur skolväsendet är utformat i stort påverkar hur nyanlända elever har möjlighet att integreras under sin skolgång. Utredningen bedömer att förslaget om etableringsstopp för fristående grund- och gymnasieskolor kan få konsekvenser för integrationen. Konsekvenserna kan ses som både positiva eller negativa, beroende på vilket perspektiv som anläggs på verksamheter med konfessionell inriktning. Ett perspektiv är att dessa verksamheter bidrar till en god integration, eftersom de för in nyanlända elever i det svenska samhället samtidigt som eleverna kan behålla sin religiösa identitet och trygghet från hemlandet. Ett annat perspektiv är att verksamheterna tvärtom hindrar integrationen, om det handlar om verksamheter med en mycket hög andel nyanlända elever som får begränsat med ingångar i det svenska samhället och inte får träffa elever från andra förhållanden och religioner.

18 Författningskommentar

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

1 kap.

3 §

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,*

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

I paragrafen, som innehåller definitioner av centrala begrepp i skollagen (2010:800), har införts *nya* definitioner av *icke-konfessionell inriktning*, *konfessionella inslag* respektive *konfessionell inriktning*. Vidare har justeringar gjorts i definitionerna av *undervisning* och *utbildning*.

Med *icke-konfessionell inriktning* avses en verksamhet där det inte får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. Huvudmannen får alltså inte agera för att det inom utbildningen ska genomföras konfessionella inslag. Det hindrar inte att det inom verksamheten förekommer konfessionella inslag, om de initieras av barn eller elever inom ramen för dessas personliga religionsfrihet. Det kan t.ex. handla om att de på eget initiativ ber bordsbön i anslutning till att måltider serveras inom verksamheten. En verksamhet med *icke-konfessionell inriktning* kan också vidta s.k. aktiva åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen (2008:567) t.ex. i syfte att underlätta för barn och elever att själva utöva sin religion. Exempelvis kan huvudmannen upplåta en lokal som bönerum för att underlätta för eleverna vid skolan att utöva sin religion eller lägga schemat på ett sätt som möjliggör för eleverna att iaktta sabbat. Att verksamheten på detta sätt anpassas till elevers behov innebär inte i sig att verksamheten får en konfessionell inriktning, eftersom huvudmannen inte initierar eller genomför inslagen utan bara underlättar för eleverna att utöva sin religionsfrihet. Att utbildningen har en *icke-konfessionell inriktning* hindrar inte heller att den innehåller

undervisning som berör konfessionella frågor eller uttryck och det utesluter inte att det inom verksamheten kan förekomma moment som ursprungligen har haft en konfessionell innebörd men som med tiden blivit en tradition. Exempelvis kan en verksamhet med icke-konfessionell inriktning uppmärksamma adventsfirande eller sjunga psalmen Den blomstertid nu kommer på en skolavslutning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.6.

Konfessionella inslag är inslag som innehåller bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion. Det handlar om religionsutövande som ligger nära religionsfrihetens kärna enligt regeringsformen (RF). Inslag som omfattas är t.ex. trosbekännelse, bön och predikan. Vid bedömningen av om en företeelse utgör ett konfessionellt inslag eller inte bör det vara avgörande om företeelsen inrymmer moment som kan ses som förkunnande eller bekännande. Utförande av handlingar som endast är inspirerade eller motiverade av en religiös tradition omfattas därmed inte av definitionen. Av 1 kap. 7 § skollagen framgår att undervisningen i fristående skolor, förskolor och fritidshem ska vara icke-konfessionell och att utbildningen i övrigt vid fristående förskolor och, under vissa förutsättningar, vid fristående skolor och fristående fritidshem, får ha en konfessionell inriktning. Konfessionella inslag får således endast förekomma inom ramen för utbildningen i övrigt, inte i undervisningen, vid verksamheter med en konfessionell inriktning.

Avgörande 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, bör det ses som ett konfessionellt inslag. Även sjungande av religiösa sånger eller recitation av religiösa texter kan innebära bekännande eller förkunnande beroende på omständigheterna när detta utförs. Om konfessionella inslag utförs som del i ett större sammanhang, t.ex. en sagostund, en morgonsamling eller en konfirmationsundervisning, där det även förekommer inslag som inte är konfessionella, kan det vara naturligt att se hela aktiviteten som ett konfessionellt inslag. Ett sådant synsätt bör särskilt gälla om det inte går att tydligt separera de konfessionella inslagen från andra inslag. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.3.

Med *konfessionell inriktning* avses en verksamhet där det inom utbildningen, dock inte i undervisningen, får förekomma konfessionella inslag som initieras och genomförs av huvudmannen. Vad som menas med konfessionella inslag framgår ovan. Sådana inslag får endast förekomma i verksamheter som har en konfessionell inriktning, och då inte inom undervisningen utan endast inom utbildningen i övrigt (jfr 1 kap. 7 §). Den religion som de konfessionella inslagen tillhör utgör därmed verksamhetens konfessionella inriktning. Inget hindrar att det inom en verksamhet med konfessionell inriktning förekommer konfessionella inslag från mer än en religion och att verksamheten därmed har mer än en konfessionell inriktning.

De konfessionella inslagen inom en verksamhet med konfessionell inriktning ska vidare initieras och genomföras av huvudmannen för verksamheten. Det ska alltså vara huvudmannen som på eget initiativ inför de konfessionella inslagen och också ser till att de genomförs. Huvudmannen kan också uppdra åt någon annan, t.ex. ett religiöst samfund, rektorn eller annan personal, att genomföra de konfessionella inslagen som huvudmannen beslutat ska förekomma inom utbildningen. Det avgörande är att det är huvudmannen som initierar och ser till att de konfessionella inslagen genomförs. Det innebär att rektor eller annan skolpersonal inte på eget initiativ kan genomföra andra konfessionella inslag än de som huvudmannen beslutat ska finnas vid skolan. De konfessionella inslagen ska dessutom utgöra en aktivitet inom utbildningen, utanför undervisningen, som på huvudmannens initiativ erbjuds alla barn eller elever inom verksamheten. Det kan t.ex. handla om att huvudmannen anordnar bönestunder eller erbjuder möjlighet till andakt i gudstjänstlokal, eller att skolmåltiderna omgärdas av böner.

Att det får förekomma konfessionella inslag i en verksamhet med konfessionell inriktning innebär inte att det måste förekomma sådana inslag som initieras och genomförs av huvudmannen för att verksamheten ska kunna anses ha en konfessionell inriktning. Verksamheter med konfessionell inriktning kan också vara verksamheter där konfessionella symboler förekommer i lokalerna eller där bönerum tillhandahålls för eleverna och huvudmannen därför anger att verksamheten har en konfessionell inriktning. Att huvudmannen måste anmäla att en verksamhet har en konfessionell inriktning framgår av 1 kap. 7 § och 2 kap. 5 e § skollagen. Att en verksamhet som i övrigt har en icke-konfessionell inriktning inom ramen för s.k. aktiva

åtgärder enligt 3 kap. diskrimineringslagen anpassar verksamheten för att motverka diskriminering och verka för lika möjligheter oavsett religion innebär inte att verksamheten får en konfessionell inriktning. Att barn eller elever på egen hand väljer att utöva religion inom ramen för sin utbildning, t.ex. genom att tillsammans be på lunchrasten, innebär inte heller det att en verksamhet endast till följd av detta får en konfessionell inriktning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.5.

Definitionen av *undervisning* har justerats. Med undervisning avses 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. Definitionen tydliggör att undervisning handlar om den process där lärare och förskollärare samverkar med barn och elever i syfte att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden, dvs. den lärprocess som är central för alla delar av skollagsreglerad verksamhet. Genom att lärare och förskollärare anges som ansvariga för lärprocessen förtydligas att det är dessa yrkesgrupper som ansvarar för att undervisningen genomförs enligt fastlagda mål. Med mål avses sådana mål för undervisningen som uppställs för verksamheten i skollagen och andra författningar, t.ex. skolförordningen (2011:185), gymnasieförordningen (2010:2039) samt förordningar med läroplaner och kursplaner. Där emot ingår inte eventuella mål som fastställts på annat sätt, t.ex. av en enskild skola eller lärare, i definitionen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.3.

Slutligen har definitionen av *utbildning* justerats. Med utbildning avses verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilken barn eller elever erbjuds undervisning. Definitionen klargör att undervisning är ett av flera moment som ingår i helheten utbildning. Med verksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman avses all den verksamhet som en huvudman som anordnar undervisning därutöver ska tillhandahålla i egenskap av huvudman enligt skollagen. Således ingår i utbildning t.ex. skolskjuts och skolmåltider, men även uppgifter som åläggs en huvudman i någon annan författning, t.ex. skolförordningen, gymnasieförordningen och de läroplaner som gäller för respektive skolform eller verksamhet. Även raster under skoldagen ingår i begreppet utbildning. Vidare kan aktiviteter som inte följer

av författning men som huvudmannen frivilligt anordnar, t.ex. skolresor eller skoldanser, omfattas av begreppet utbildning. Det innebär också att verksamhet som anordnas av eleverna på eget initiativ och utan stöd från huvudmannen, t.ex. en grupp elever som träffas på skolgården och spelar fotboll efter skoldagens slut, inte utgör en del av utbildning enligt definitionen.

Utbildning avser vidare endast sådan verksamhet hos en huvudman där barn och elever erbjuds undervisning. 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 för utbildning. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.4.

7 §

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

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.

I paragrafen regleras i vilken mån konfessionella inslag får förekomma vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem. *Första stycket* är inte ändrat och anger som tidigare att undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell. Vad som avses med icke-

konfessionell framgår av definitionen av icke-konfessionell inriktning i 1 kap. 3 §.

I *andra stycket* anges att utbildningen i övrigt vid fristående förskolor får ha en konfessionell inriktning. Vad som avses med konfessionell inriktning framgår av 1 kap. 3 §. Bestämmelsen innebär således att en fristående förskola får ha en konfessionell inriktning under förutsättning att huvudmannen har anmält detta till tillsynsmyndigheten, dvs. till den kommun där förskolan är belägen. Ytterligare krav på huvudmän för fristående förskolor med konfessionell inriktning uppställs i 1 kap. 7 a §.

I *tredje stycket*, som är *nytt*, anges att utbildningen i övrigt vid fristående förskoleklass, fristående grundskola, fristående grundsärskola, fristående gymnasieskola, fristående gymnasiesärskola samt fristående fritidshem under vissa förutsättningar får ha en konfessionell inriktning. Vad som avses med konfessionell inriktning framgår av 1 kap. 3 §. De förutsättningar som gäller för att angivna verksamheter ska få ha en konfessionell inriktning är 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. För att angivna verksamheter ska kunna ha en konfessionell inriktning måste huvudmannen alltså faktiskt ha påbörjat den aktuella utbildningen före den 1 juli 2023. Bestämmelsen innebär således ett etableringsstopp för angivna fristående verksamheter efter denna tidpunkt. Ytterligare krav på huvudmän för i stycket nämnda verksamheter med konfessionell inriktning uppställs i 1 kap. 7 a §.

Fjärde stycket är *nytt* och anger att en huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla till tillsynsmyndigheten om verksamheten inte längre ska ha en sådan inriktning. Bestämmelsen syftar till att tillsynsmyndigheterna ska ha tillgång till aktuell information om vilka verksamheter som har en konfessionell inriktning.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.1, 15.3.1 och 15.3.3.

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.

Paragrafen är *ny* och reglerar att deltagande i konfessionella inslag alltid ska vara frivilligt för barn och elever. Den motsvarar delvis en bestämmelse som tidigare fanns i 1 kap. 7 § andra stycket.

I *första stycket första meningen* finns en bestämmelse som till sitt innehåll tidigare fanns i 1 kap. 7 § andra stycket. Den fastslår att inom en verksamhet med konfessionell inriktning ska deltagandet i konfessionella inslag alltid vara frivilligt. Vad som avses med konfessionell inriktning och konfessionella inslag framgår av 1 kap. 3 §.

Av bestämmelsen i *första stycket andra meningen* framgår att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive 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. Hur denna information ska lämnas är upp till den enskilde huvudmannen att avgöra och bör anpassas utifrån vem informationen riktar sig till. Information till vårdnadshavare och äldre elever kan t.ex. lämnas skriftligen vid terminsstart. Information till barn och elever, särskilt yngre elever, kan lämpligen också lämnas muntligen i direkt anslutning till de konfessionella inslagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.3.

I *andra stycket* finns en kompletterande bestämmelse om konfessionella inslag i fristående förskolor med konfessionell inriktning. För dessa verksamheter gäller, utöver den frivillighet som stadgas i första stycket, att konfessionella inslag endast får förekomma i den utsträckning och vid de tillfällen som huvudmannen har informerat barnens vårdnadshavare om. Informationen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna. Detta innebär att huvudmannen bör upprätta ett dokument där det framgår i vilken utsträckning det förekommer

konfessionella inslag i verksamheten. Informationen kan t.ex. handla om att det förekommer inslag i form av morgonsamlingar, bönestunder eller böner i anslutning till måltider. Informationen bör också avse hur ofta de konfessionella inslagen förekommer i verksamheten. Dokumentet bör dels beskriva konfessionella inslag som förekommer vid återkommande tillfällen, dels beskriva om det förekommer konfessionella inslag som vidtas när något oförutsett inträffar. Det sistnämnda kan t.ex. handla om att personalen ber en bön tillsammans med ett barn som ska tröstas. Att informationen ska lämnas skriftligen till vårdnadshavarna innebär att den kan lämnas t.ex. i en broschyr eller per e-post direkt till vårdnadshavarna. Informationen kan därutöver även tillkännages på annat sätt, t.ex. på förskolans webbplats eller på en anslagstavla i förskolans lokaler. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.3 och 11.4.4.

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 icke-konfessionell 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.

Paragrafen är *ny* och fastslår i *första meningen* att alla skolor, förskolor och fritidshem får förlägga firandet av avslutningar och uppmärksammandet av traditionella högtider i gudstjänstlokaler. Med gudstjänstlokaler avses t.ex. kyrkor, kapell, moskéer, tempel och synagogor. Med högtider avses t.ex. advent, påsk, eid al-fitr och chanukka. Bestämmelsen gäller för såväl verksamheter med icke-konfessionell inriktning som verksamheter med konfessionell inriktning.

I *andra meningen* finns en bestämmelse om vad som gäller när verksamheter som har en icke-konfessionell inriktning (se definition i 1 kap. 3 §), dvs. verksamheter med offentlig huvudman, och enskilt bedrivna verksamheter som inte har anmält en konfessionell inriktning har aktiviteter som avses i första meningen i gudstjänstlokaler. Vid sådana aktiviteter får konfessionella inslag inte förekomma (jfr 1 kap.

6 § och 1 kap. 7 §). Det får då alltså inte förekomma inslag med bekännande eller förkunnande delar som tillhör en viss religion (jfr definitionen i 1 kap. 3 §). När verksamheter med konfessionell inriktning firar avslutningar eller uppmärksammar högtider i gudstjänstlokaler får motsatsvis konfessionella inslag förekomma, så länge firandet eller uppmärksammandet inte utgör en del av undervisningen (jfr 1 kap. 7 § andra och tredje styckena).

Av *tredje meningen* framgår att det ska vara frivilligt för barn och elever att närvara vid firande av avslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider i gudstjänstlokaler. Det innebär att barn och elever har en rätt att avstå från sådana aktiviteter. Med hänsyn till religionsfriheten och den däri ingående rätten att inte uppge sin religiösa inställning bör personalen avstå från att närmare efterforska varför ett barn eller en elev inte önskar närvara vid en aktivitet i en gudstjänstlokal.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.4.1.

2 kap.

5 §

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

Godkännande ska, *om huvudmannaförsäkringen 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
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 grundskola 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.

Paragrafen reglerar godkännande av enskilda som huvudmän för skollagsreglerad verksamhet. I paragrafens *andra stycke första meningen* har gjorts ett tillägg. Tillägget innebär att ett godkännande som huvudman för skollagsreglerad verksamhet inte enbart är beroende av att den enskilde uppfyller de krav som uppställs i paragrafen, utan även måste ha gett in huvudmannaförsäkran enligt 2 kap. 7 a och b §§ samt uppfylla de krav som följer av 2 kap. 5 e och 5 f §§.

Genom tillägget tydliggörs att ett godkännande förutsätter att den enskilde har gett in en sådan huvudmannaförsäkran som anges i 2 kap. 7 a och b §§, uppfyller de begränsningar i fråga om konfessionell inriktning som anges i 2 kap. 5 e § samt uppfyller de demokrativillkor som anges i 2 kap. 5 f §. Av 2 kap. 7 a § framgår att huvudmannaförsäkran ska lämnas av huvudmannen själv, om denne är en fysisk person, samt, om huvudmannen är en juridisk person, av samtliga personer som anges i 2 kap. 5 a §.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.2, 12.6.1, 13.1 och 15.3.1.

5 d §

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 *och 5 f §*, samt
2. avgifter för ansökningar hos Statens skolinspektion enligt 5 c §.

I *första punkten* har 5 f § lagts till. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får därmed meddela föreskrifter om villkor för godkännande också enligt 5 f §, dvs. när det gäller prövning mot demokrativillkor.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.4.

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.

Paragrafen är *ny*. Genom det *första stycket* införs en skyldighet för 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 enligt den definition som ges i 1 kap. 3 §.

I det *andra stycket första meningen* anges att en enskild inte får godkännas som huvudman för enskilt bedriven förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller enskilt bedrivit fritidshem med konfessionell inriktning. Bestämmelsen innebär således ett etableringsstopp när det gäller angivna skolformer och verksamheter med konfessionell inriktning.

Andra stycket andra meningen anger att en enskild inte får godkännas som huvudman för enskilt bedriven förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller enskilt bedrivit fritidshem om det finns anledning att anta att verksamheten kommer att ha en konfessionell inriktning trots att detta inte anges i ansökan. Bestämmelsen ger Statens skolinspektion respektive kommunen möjlighet att avslå en ansökan, om myndigheten efter utredning finner att det finns anledning att anta att den sökta verksamheten i praktiken kommer att ha en konfessionell inriktning eller kommer att inrymma konfessionella inslag. Det handlar alltså om

fall där myndigheten anser sig kunna göra en sådan prognos över den sökta verksamheten utifrån inlämnad och i övrigt tillgänglig information. Ett beslut att avslå en ansökan om godkännande som huvudman kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 28 kap. 2 § respektive 5 § skollagen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 13.1 när det gäller anmälnings-skyldighet och avsnitt 15.3.2 när det gäller etableringsstopp.

5 f §

Godkännande som huvudman enligt 5 § får inte lämnas till en enskild 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.

Paragrafen är ny. Den innebär att enskild som vill bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet, utöver de kriterier som anges i 2 kap. 5 §, och därigenom de mål som anges i 1 kap. 4 och 5 §§, även ska uppfylla de demokrativillkor som anges i paragrafen. Demokrativillkoren innebär således en ytterligare prövning utöver den som ska göras enligt bestämmelserna i 2 kap. 5 §. Det innebär att godkännande som huvudman enligt 2 kap. 5 § inte får lämnas till en enskild om det finns särskild anledning att anta att den enskilde eller en företrädare för verksamheten som anges i 2 kap. 5 a §, inom ramen för verksamheten kan komma att agera i strid med samhällets grundläggande demokratiska principer, t.ex. om respekt för alla människors lika värde och enskildas grundläggande fri- och rättigheter eller principen om barnets bästa, eller motarbetar det demokratiska

styrelseskicket. Inget hindrar att ett agerande kan anses strida mot fler än ett av demokrativillkoren.

Prövningen enligt paragrafen avser dels den enskilde sökande, oavsett om det är en enskild fysik eller juridisk person, dels andra företrädare som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a §. Prövningen ska avse om det finns särskild anledning att anta att den sökande eller någon företrädare för verksamheten inom ramen för verksamheten kommer att agera på ett sätt som anges i de olika kriterierna.

Med *särskild anledning att anta* avses i första hand situationen att det under myndighetens handläggning av den enskildes ansökan framkommit omständigheter som med viss styrka talar för att den sökande, eller en företrädare för verksamheten, kan antas komma att bryta mot uppställda demokrativillkor. Det kan handla om dels uppgifter som finns i den enskildes ansökan om godkännande, dels utdrag ur belastningsregistret etc. Andra exempel är det som framgår i bolagsordning, årsredovisningar och liknande handlingar samt i stiftelseurkunder och stiftelsestadgar. Även vad som publicerats av den sökande på webbplatser och i sociala medier kan ingå. Det kan också handla om vad den enskilde eller personer som ingår i den personkrets som anges i 2 kap. 5 a §, har uttryckt i offentliga sammanhang, om sådana uppgifter finns tillgängliga. Myndigheten kan också ha kännedom om hur den enskilde agerat som huvudman i andra verksamheter.

I uttrycket *särskild anledning* ligger också att det ska handla om uppgifter av viss dignitet, vilka därtill kan härledas med viss säkerhet. Det kan t.ex. handla om att det i bolagsordning, stiftelsestadgar eller andra dokument framkommer uppfattningar som mindre väl stämmer överens med samhällets grundläggande demokratiska principer. Det kan också handla om att företrädare för verksamheten i offentligheten uttryckt åsikter och ståndpunkter som är svåra att förena med skolans värdegrund. Uppgifterna ska ställas i proportion till vad som i övrigt kommit fram. Om ansökan om godkännande avser att en ny ägare ska träda in i ägarkretsen hos en befintlig huvudman, eller om ansökan innebär att en ny ägare ansöker om tillstånd som förutsätter ett övertagande av en pågående verksamhet, kan vid prövningen också vägas in vad som är känt om den pågående verksamheten. Om det i verksamheten har förekommit problem kring värde-

grundsfrågor eller demokrativillkor kan det vara ett skäl för en fördjupad prövning av en ny ägare mot demokrativillkoren.

I uttrycket *inom ramen för verksamheten* ligger att prövningen mot demokrativillkor i första hand ska ske utifrån vilka ageranden som kan komma att ske i den sökta verksamheten. Med verksamhet ska förstås alla aktiviteter som den enskilde kommer att anordna i egenskap av huvudman – alltså aktiviteter inom undervisningen och inom utbildningen i övrigt. Även aktiviteter som sker externt, t.ex. sammankomster efter skoldagens slut eller vid utflykter eller skolresor, omfattas om dessa är en del av utbildningen i övrigt. Det kan även handla om att en företrädare för verksamheten deltar i externa aktiviteter anordnade av andra, t.ex. skolledarkonferenser eller vidareutbildningar. Ett annat exempel är material som den enskilde som huvudman publicerar på verksamhetens webbplats eller material som delas ut till barn, elever, vårdnadshavare eller skolpersonal.

Det som en företrädare gör i helt privata sammanhang, som saknar samband med företrädarens roll eller funktion hos den sökande, bör i de allra flesta fall inte påverka prövningen mot demokrativillkoren. Det kan dock förekomma att en företrädare är så intimt förknippad med en sökt verksamhet att även det som denne gör som privatperson måste kunna bli föremål för prövning mot demokrativillkoren. Det kan t.ex. handla om att en ledande företrädare deltar i ett extremistiskt sammanhang eller uttrycker sig på ett sätt som är oförenligt med principen om alla människors lika värde, t.ex. i sociala medier. I vad mån ett sådant agerande påverkar den sökta verksamheten måste alltid prövas i det enskilda fallet. En rimlig utgångspunkt är att företrädare för en sökande med en central befattning, t.ex. en styrelseordförande eller majoritetsägare, i större utsträckning får anses företräda verksamheten och att dennes agerande i privata sammanhang därför bör kunna omfattas av prövningen.

Av *första punkten* framgår att utövande av våld, tvång eller hot, eller att på annat otillbörligt sätt kränka enskilda barns eller vuxnas grundläggande fri- och rättigheter, utgör hinder för godkännande som huvudman. Bestämmelsen har sin utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. RF, EKMR och internationella åtaganden. Här omfattas bl.a. opinionsfriheter, rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet, rättssäkerhet, skydd mot diskriminering, egendomsskydd, upphovsrätt, näringsfrihet, utbildning och forskning. Bestämmelsen omfattar således en mängd olika ageranden. En

enskild eller en företrädare för denne som kan komma att utöva våld, tvång eller hot ska inte kunna godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Exempel på andra otillbörliga kränkningar är att den enskilde eller företrädare för denne kan komma att kränka andra personers kroppsliga integritet genom t.ex. sexuella trakasserier.

Också ageranden som inte innefattar våld, tvång eller hot men som på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter bör vara diskvalificerande för presumtiva huvudmän. Med otillbörligt avses här t.ex. att den enskilde eller dess företrädare vilseleder andra, dvs. förmedlar en oriktig uppfattning om något förhållande. Otillbörligt är också ett utnyttjande av en persons utsatta ställning eller belägenhet t.ex. till följd av ett anställnings- eller lyd-nadsförhållande, sjukdom eller funktionsnedsättning. För att kriteriet ska vara tillämpligt krävs som nämnts ovan att det av särskild anledning har aktualiserats. Det kan t.ex. handla om att sökande eller företrädare för denne har dömts för brottsligt handlande eller om vad dessa uttryckt i sociala medier eller på andra sätt offentligen uttalat, eller att det framkommer uppgifter om allvarliga missförhållanden hos den enskilde eller dennes företrädare.

Av *andra punkten* framgår att den som utövar diskriminering eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde inte får godkännas som huvudman. Utgångspunkten ska vara att diskriminering – oavsett om den rör enskilda individer eller grupper, eller bristande respekt för alla människors lika värde – inte ska förekomma i ett demokratiskt samhälle. Enskilda som kan komma att bryta mot dessa principer, eller vars företrädare kan komma att göra det, ska inte godkännas som huvudmän. Bestämmelsen omfattar dels ageranden som bedöms vara diskriminering enligt diskrimineringslagen, dels andra former av missgynnanden som på något annat sätt överträder principen om alla människors lika värde.

En överträdelse av detta demokrativillkor kan t.ex. bestå i att en enskild behandlar flickor och pojkar olika på grund av religiösa eller kulturella uppfattningar, vilket även strider mot principen att det ska råda jämställdhet mellan flickor och pojkar i skolan. Det kan också röra sig om att verksamheten endast anställer personer av viss härkomst eller med viss religiös tillhörighet, eller att verksamheten inte accepterar att företrädare har viss sexuell läggning. Ett annat exempel är att en sökande, eller en företrädare för denne, uttrycker tankar som står i skarp konflikt med den värdegrund som uttrycks i 1 kap.

5 § skollagen. Ytterligare ett exempel är sådana uttalanden som kan utgöra hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken.

Av *tredje punkten* framgår att utövande av kränkande behandling mot barn eller elever utgör hinder för godkännande som huvudman. Bestämmelsen avser sådan kränkande behandling som regleras i 6 kap. skollagen. Med kränkande behandling avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet (6 kap. 3 §). 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. I stället avses mobbning och liknande beteenden som kan utgöras t.ex. av tillmälen om övervikt, hårfärg eller att någon blir kallad plugghäst. Kränkande behandling kan även anses ha förekommit 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 (se prop. 2009/10:165 s. 693).

Detta demokrativillkor avser t.ex. att träffa situationer där det kommer fram uppgifter som visar att den sökande, eller en företrädare för denne, i annan verksamhet, t.ex. vid tidigare verksamhet inom skolväsendet, har utövat kränkande behandling mot barn eller elever, t.ex. genom tillmälen. Även här kan det, om godkännandet avser övergång av verksamhet från en huvudman till en annan, finnas anledning att se på förhållandena i den befintliga verksamheten och vilka krav den specifika verksamheten kan innebära för en ny huvudman.

I den *fjärde punkten* anges att den som på annat sätt motarbetar principen om barnets bästa inte får godkännas som huvudman. Till detta demokrativillkor hänförs ageranden som inte faller in under något annat demokrativillkor men som inverkar menligt på principen om barnets bästa. Med barnets bästa avses här en rätt för barnet att få sitt bästa bedömt och i första hand beaktat när olika intressen vägs mot varandra samt det skydd och den omvårdnad som behövs för barns och underåriga elevers välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet. Detta demokrativillkor kan t.ex. omfatta alltför auktoritära metoder för uppfostran eller undervisning, att barn inte får ta del av eller begränsas i fråga om hälsovård eller sjukvård eller att barn inte bereds

möjlighet till den lek, vila och fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen. Det kan även röra sig om brister i respekten för barnets åsikter i förhållande till barnets ålder och mognad.

I den *femte punkten* anges att motarbetande av det demokratiska styrelseskicket utgör hinder mot godkännande som huvudman. 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. En enskild som motarbetar dessa för demokratin grundläggande principer, eller vars företrädare gör det, ska alltså inte godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. I uttrycket *motarbета* ligger att någon agerar på ett sätt som angriper det demokratiska styrelseskicket. Ett exempel på sådant agerande är att utöva terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt stödja terroristorganisationer. Med terrorism avses sådana ageranden som omfattas av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Även den som främjar eller uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket och bör inte godkännas som huvudman. Exempel på sådana ageranden är att utöva eller uppmana till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage. Också ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga kan anses innebära ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. En enskild som medvetet vilseleder eller sprider felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner anses motarbета det demokratiska styrelseskicket. Andra exempel på att motarbета det demokratiska styrelseskicket är att uppmana till att inte följa svensk lag, att svika medborgliga skyldigheter eller att inte hörsamma myndigheters påbud. Det kan t.ex. handla om att uppmana enskilda att inte nyttja sin rösträtt i allmänna val, om uppmaningen syftar till att motverka det demokratiska styrelseskicket. Det kan också handla om att den enskilde agerar på ett sätt som påverkar det säkerhetspolitiska läget, t.ex. genom polarisering, dvs. framkallande av motsättningar, eller indoktrinering.

Av den *sjätte punkten* framgår att även rättfärdigande, främjande eller uppmanande till sådana ageranden som anges i första till femte punkterna utgör hinder för att godkännas som huvudman. Med *rättfärdiga* avses att en enskild försvarar ett visst agerande. Det kan t.ex. röra sig om rättfärdigande av våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller av företeelser som barnaga, könsrelaterat våld eller hedersvåld. Samma bör gälla om den enskilde rättfärdigar terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism. Detta gäller även ageranden som sker utanför Sverige, t.ex. om en sökande eller dess företrädare uttalar stöd för en odemokratisk regim eller en terrorgrupp. Det kan dock vara förenat med svårigheter att uttala sig om ageranden som sker i andra länder och i en annan politisk kontext än den svenska. Det finns t.ex. skilda uppfattningar om vilka regimer eller grupperingar som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande, och sådana uppfattningar kan variera över tid. Den godkännande myndigheten bör därför vid tillämpningen av detta demokrativillkor iakta viss försiktighet. Den som rättfärdigar grova kränkningar av mänskliga rättigheter, t.ex. terrorhandlingar eller flagranta kränkningar av internationell rätt, bör kunna ifrågasättas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Hjälp vid bedömningen kan t.ex. hämtas från EU:s terroristförteckning (se rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, 2001/931/GUSP). En enskild som har samröre med en organisation kan anses rättfärdiga organisationens agerande. Med samröre avses någon form av formaliserat samarbete, t.ex. att ha gemensam verksamhet eller ett ekonomiskt eller ett idémässigt utbyte. När enskilda ingår i en samarbets-, riks- eller paraplyorganisation bör detta normalt betraktas som att de har samröre med och rättfärdigar organisationens ageranden.

Med *främja* avses ett medvetet agerande som skapar möjligheter för, eller underlättar, kränkningar. Det handlar t.ex. om att finansiera eller på annat sätt, som genom rekrytering eller propaganda, stödja grupper eller individer som utövar våld, hot eller tvång, på annat otillbörligt sätt kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar eller i övrigt bryter mot principen om alla människors lika värde. Det kan också handla om att rekrytera personer att delta i väpnade konflikter utanför landets gränser. Ett exempel är att en huvudman inom skollagsreglerad verksamhet anställer perso-

ner som har kopplingar till extremistiska miljöer eller anlitar externa föreläsare med sådana kopplingar, och ger dessa möjlighet att direkt eller indirekt påverka barn och elever inom verksamheten.

Med *uppmåna* avses ett agerande för att förmå andra att begå kränkningar. Det kan handla om en enskild eller företrädare för denne som uppviglar andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.2.

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 §.

Paragrafen är *ny*. Genom paragrafen införs en skyldighet för enskilda som ansöker enligt 2 kap. 5 § om att bli godkända som huvudmän för fristående verksamhet att vid sin ansökan lämna en huvudmannaförsäkran.

Av *första stycket* framgår att en fysisk person som ansöker om att godkännas som huvudman ska lämna en huvudmannaförsäkran.

Av *andra stycket* framgår att 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 2 kap. 5 a §. Personerna ska således var och en för sig lämna en sådan försäkran.

I *tredje stycket* klargörs att nya fysiska personer som träder in i den krets av personer som anges i 2 kap. 5 a § ska lämna en huvudmannaförsäkran. Denna ska lämnas inom den tid som anges i 2 kap. 5 b §, dvs. inom en månad efter förändringen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.1.

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 huvudmannaförsäkran.

Paragrafen är *ny* och innehåller ytterligare bestämmelser om huvudmannaförsäkran.

Av *första stycket* framgår att en huvudmannaförsäkran innebär att den undertecknande intygar att han eller hon inom ramen för skollagsreglerad verksamhet inte kommer att agera på något av de sätt som anges i 2 kap. 5 f § första stycket 1–6. Den enskilde intygar således att han eller hon inom ramen för den skollagsreglerade verksamhet som han eller hon är verksam inom inte kommer att agera i strid med de demokrativillkor som gäller för verksamheten. Således får den fysiska personen i huvudmannaförsäkran intyga att han eller hon är medveten om att det inte är tillåtet att, och även försäkrat att han eller hon ska avhålla sig från att inom den skollagsreglerade verksamheten

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.

En beskrivning av vad respektive punkt avser finns i kommentaren till 2 kap. 5 f §.

Av *andra stycket* framgår att en huvudmannaförsäkran ska dokumenteras. Det innebär att huvudmannaförsäkran bör arkiveras och registreras hos tillsynsmyndigheten. Huvudmannaförsäkran utgör

därefter del av myndighetens beslutsunderlag såväl vid inledande godkännande som vid därefter utförd tillsyn.

I *tredje stycket* finns ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om huvudmannaförsäkran.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.1.

7 kap.

17 §

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.

Paragrafen reglerar närvaro i skolpliktig verksamhet. I *femte stycket*, som är *nytt*, har lagts till en upplysningsbestämmelse som hänvisar till 1 kap. 7 a och 7 b §§ som innehåller undantagsbestämmelser när det gäller deltagande i konfessionella inslag respektive närvaro i gudstjänstlokaler vid firande av skolavslutningar och uppmärksammande av traditionella högtider. Bestämmelsen upplyser alltså om att det finns andra bestämmelser som innehåller undantag när det gäller elevers

skyldighet att delta eller närvara vid vissa delar av utbildningen. Se vidare kommentarerna till 1 kap. 7 a och 7 b §§.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 14.4.4.

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, 5 b och 5 f §§.

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

Paragrafen reglerar Skolinspektionens tillsyn. I *första stycket femte punkten* har ett tillägg gjorts. Tillägget innebär att Skolinspektionen även ska ha tillsyn över hur enskilda som godkänts av myndigheten fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 f §. Skolinspektionen ska alltså fortlöpande ha tillsyn över att en enskild som myndigheten godkänt som huvudman för enskilt bedrivna förskoleklass, grundskola, grundskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller enskilt bedrivna fritidshem uppfyller demokrativillkoren.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.3.

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, 5 b och 5 f §§.

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

Paragrafen reglerar en kommuns tillsyn. I *första stycket tredje punkten* har ett tillägg gjorts. Tillägget innebär att en kommun även ska ha tillsyn över hur enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 f §. En kommun ska således fortlöpande ha tillsyn över att en enskild som kommunen godkänt som huvudman för enskilt bedriven förskola eller enskilt bedrivet fritidshem uppfyller demokrativillkoren.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.3.

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*, 5 f och 6 §.

Paragrafen reglerar i vilka situationer ett godkännande av en enskild som huvudman får återkallas när den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande. I paragrafen har införts en hänvisning till 2 kap. 5 f §. Vidare har hänvisningen till 2 kap. 5 § utvidgats så att den avser samtliga punkter i paragrafens andra stycke, dvs. även punkten 3 som avser om 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 de tillagda bestämmelserna.

Möjligheten att återkalla ett godkännande enligt bestämmelsen är i första hand avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Ett generellt exempel är att verksamheten är ett aktiebolag och att en större aktiepost plötsligt övergår till en

person som bedöms vara olämplig att ingå i ägarkretsen. När det gäller demokrativillkor kan det t.ex. handla om att det i verksamheten upptäcks så allvarliga brister mot demokrativillkoren att det bedöms utsiktslöst att bristerna kan avhjälpas eller att missförhållandena har gått så långt att de redan har inverkat menligt på barn eller unga. Det bör noteras att myndigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) ska ge huvudmannen tillfälle att yttra sig innan ett beslut om återkallelse fattas.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.5.3.

Referenser

Lagar

Regeringsformen.

Föräldrabalken.

Brottsbalken.

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Skollagen (1985:1100), upphävd 2010-08-01.

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Lagen (1998:1593) om trossamfund.

Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Utlänningslagen (2005:716).

Diskrimineringslagen (2008:567).

Språklagen (2009:600).

Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Skollagen (2010:800).

Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kommunallagen (2017:725).

Förvaltningslagen (2017:900).

Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Förordningar

Kommittéförordningen (1998:1474).

Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan. Gymnasieförordningen (2010:2039).

Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan. Skolförordningen (2011:185).

Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Myndighetsföreskrifter

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Internationella överenskommelser

Förenta nationerna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948).

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966).

FN:s konvention om avskaffande av diskriminering av kvinnor (1979).

FN:s konvention om barnets rättigheter (1989).

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966).

Europarådet

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2002:2).

Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3).

Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02).

Council of Europe, Preparatory work on Article 2, Protocol 1.

Europeiska unionen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 2010/C 83/02.

Fördraget om Europeiska unionen (unionsfördraget) 2012/C 326/01.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget) 2012/C 326/01.

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, 2001/931/GUSP.

Domar

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 2008 ref. 33.

HFD 2013 ref. 49.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1494-13.

Kammarrätten i Stockholm, mål nr 4064-17.

EU-domstolen

- Dom Kommissionen mot Grekland, mål nr C-147/86,
ECLI:EU:C:1988:150.
- Dom Humbel C-263/86, ECLI:EU:C:1988:451.
- Dom Kommissionen mot Tyskland, C-480/06, ECLI:EU:C:2009:357.
- Dom Bressol m.fl. C-73/08, ECLI:EU:C:2010:181.
- Dom Scarlet Extended SA vs Société belge des auteurs,
compositieurs et éditeurs SCRL (SABAM), C-70/10,
ECLI:EU:C:2011:771.
- Dom SABAM vs Netlog, C-360/10, ECLI:EU:C:2012:85.
- Dom Deutches Weintor eG mot Land Theinland-Pfalz, C-544/10,
ECLI:EU:C:2012:189.
- Dom Sky Österreich GmbH mot Österreichischer Rundfunk,
C-283/11, ECLI:EU:C:2012:341.
- Dom Texdata Software GmbH C-418/11, ECLI:EU:C:2013:588.
- Dom Chez C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480.

Europadomstolen

- Belgiska språkmålet, Case ”Relating to certain aspects of the laws
on the use of languages in education in Belgium”, ansökningar
nr 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64,
Europadomstolen den 23 juli 1968.
- Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, ansökningar
nr 5095/71; 5920/72; 2926/72, Europadomstolen den 7 december
1976.
- Campbell och Cosans mot Storbritannien, ansökningar nr 7511/76;
7743/76, Europadomstolen den 25 februari 1982.
- Kokkinakis mot Grekland, ansökan nr 14307/88, Europadomstolen
den 25 maj 1993.
- Costello Roberts mot Storbritannien, ansökan nr 13134/87, Europa-
domstolen den 25 mars 1993.
- Dogru mot Frankrike, ansökan nr 27058/05, Europadomstolen
den 4 december 2008.

- Manoussakis m.fl. mot Grekland, ansökan nr 18748/91, Europadomstolen den 26 september 1996.
- Valsamis mot Grekland, ansökan nr 21787/93, Europadomstolen den 18 december 1996.
- Buscarini m.fl. mot San Marino, ansökan nr 24645/94, Europadomstolen den 18 februari 1999.
- Jiménez Alonso och Jiménez Merino mot Spanien, ansökan nr 51188/99, Europadomstolen den 25 maj 2000.
- Hassan och Chauch mot Bulgarien, ansökan nr 309/96, Europadomstolen den 26 oktober 2000.
- Gnahoré mot Frankrike, ansökan nr 40031/98, Europadomstolen den 17 januari 2001.
- Dahlab mot Schweiz, ansökan nr 42393/98, Europadomstolen den 15 februari 2001.
- K. och T. mot Finland, ansökan nr 25702/94, Europadomstolen den 12 juli 2001.
- Pinchon och Sajous mot Frankrike, ansökan nr 49853/99, Europadomstolen den 2 oktober 2001.
- Gratzinger och Gratzingerova mot Tjeckien, ansökan nr 39794/98, Europadomstolen den 10 juli 2002.
- Şahin mot Turkiet, ansökan nr 44774/98, Europadomstolen den 10 november 2005.
- Timishev mot Ryssland, ansökan nr 55762/00 och 55974/00, Europadomstolen den 13 mars 2006.
- Konrad m.fl. mot Tyskland, ansökan nr 35504/03, Europadomstolen den 11 september 2006.
- Zengin mot Turkiet, ansökan nr 1448/04, Europadomstolen den 9 oktober 2007.
- Folgerö m.fl. mot Norge, ansökan nr 15472/02, Europadomstolen den 29 juni 2007.
- E.S mot Sverige, ansökan 5786/08, Europadomstolen (Första kammaren), den 21 juni 2012.
- Söderman mot Sverige, ansökan nr 5786/08, Europadomstolen (Stora kammaren) den 12 november 2013.

- Lautsi m.fl. mot Italien, ansökan nr 30814/06, Europadomstolen den 18 mars 2011.
- Dojan m.fl. mot Tyskland, ansökan nr 319/08, Europadomstolen den 13 september 2011.
- Catan m.fl. mot Moldavien och Ryssland, ansökningar nr 43370/04, 8252/05 och 18454/06, Europadomstolen den 19 oktober 2012.
- Eweida m.fl. mot Storbritannien, ansökan nr 48420/10, Europadomstolen den 15 januari 2013.
- Tarantino och andra mot Italien, ansökningar nr 25851/09; 29284/09; 64090/09, Europadomstolen den 2 april 2013.
- S.A.S. mot Frankrike, ansökan nr 43835/11, Europadomstolen den 1 juli 2014.
- İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet, ansökan nr 62649/10, Europadomstolen den 26 april 2016.
- Osmanoğlu och Kocabaş mot Schweiz, ansökan nr 29086/12, Europadomstolen den 10 januari 2017.
- S.J.P. och E.S. mot Sverige, ansökan nr 8610/11, Europadomstolen den 28 augusti 2018.

Europakommissionen

- X och Scientologikyrkan mot Sverige, ansökan nr 7805/66, Europakommissionen den 5 maj 1979.
- Arrowsmith mot Storbritannien, ansökan nr 7050/75, Europakommissionen den 12 oktober 1978.
- C mot Storbritannien, ansökan nr 10358/83, Europakommissionen den 15 december 1983.
- Vereniging rechtwinkels utrecht mot Nederländerna, ansökan nr 11308/84, Europakommissionen den 13 mars 1986.
- Angeleni mot Sverige, ansökan nr 10481/93, Europakommissionen den 3 december 1986.
- Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools och Ingrid Jordebo mot Sverige, ansökan nr 11533/85, Europakommissionen den 6 mars 1987.

X mot Storbritannien, ansökan nr 7782/77, Europakommissionen den 2 maj 1978.

D mot Frankrike, ansökan nr 10180/82, Europakommissionen den 6 december 1983.

W. och K.L. mot Sverige, ansökan nr 10476/83, Europakommissionen den 11 december 1985.

B.N. och S.N. mot Sverige, ansökan nr 17678/91, Europakommissionen den 30 juni 1993.

Van den Dungen mot Nederländerna, ansökan nr 22838/93, Europakommissionen den 22 februari 1995.

Verein Gemeinsam Lernen mot Österrike, ansökan nr 23419/94, Europakommissionen den 6 september 1995.

ISKCON och 8 andra mot Storbritannien, ansökan nr 20490/92, Europakommissionen den 8 mars 1994.

Myndighetsbeslut

Datainspektionen

Dnr 316-2016.

Skolinspektionen

Dnr 44-2011:2158.

Dnr 44-2012:1142.

Dnr 44-2012:1351.

Dnr 44-2012:1352.

Dnr 44-2012:2376.

Dnr 44-2012:4631.

Dnr 44-2012:4633.

Dnr 44-2014:313.

Dnr 44-2014:5496.

Dnr 44-2015:9922.

Dnr 44-2016:5149.

Dnr 41-2018:2565.

Kommunerna

Borås kommun 2012 och 2014.
Botkyrka kommun UF/2016:99.
Göteborgs kommun, tillsynsrapport 20160324.
Härreda kommun, 2016KS607 718.
Lunds kommun 2017-03-31.
Lunds kommun två beslut 2016-05-18.
Norrtälje kommun, BSN 15-335-631.
Solna kommun BUN/2017:60.
Solna kommun BUN/2018:11.
Stockholms kommun 3.3.1-3067/2018.
Umeå kommun SK-2017/00290.
Umeå kommun SK-2017/00031.
Vetlanda kommun, 2017BOU00878.
Örnsköldsviks kommun BiN 2016:361 631.

Likestillingsombudet i Norge

12/793/32-MBA.

Offentligt tryck**Propositioner**

Prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.
Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
Prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m.
Prop. 1997/98:116 Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund.
Prop. 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte.
Prop. 2005/06:197 Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning.
Prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering.

Prop. 2008/09:158 Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.

Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor.

Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.

Prop. 2013/14:112 Villkor för fristående skolor m.m.

Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Prop. 2016/17:156 En skyldighet att erbjuda lovskola.

Prop. 2017/18:158 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor.

SOU 2009:29 Fritid på egna villkor.

SOU 2013:56 Friskolorna i samhället.

SOU 2015:7 Krav på privata aktörer i välfärden.

SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden.

SOU 2018:18 Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige.

SOU 2018:41 Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.

SOU 2019:35 Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.

Övrigt från regeringen och Utbildningsdepartementet

Regeringens skrivelse 2007/08:111 Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter.

Utbildningsdepartementets promemoria *Vissa skollagsfrågor* – Del 2 (U2014/5176/S).

Regeringens lagrådsremiss *Ökade tillståndskrav inom socialtjänsten och skolväsendet* (Fi2018/00108/K).

Regeringens lagrådsremiss *Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet* (Fi2018/00226/K).

Kommittédirektiv

Dir. 2014:141 Tilläggsdirektiv till Ägarprövningsutredningen (Fi 2012:11).

Dir. 2015:08 Tilläggsdirektiv till Valfärdsutredningen.

Riksdagsskrivelser och utskottsbetänkanden

Bet. 2017/18:FiU43 Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.

Bet. 2017/18:SoU25 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Bet. 2015/16:UbU14 Skolväsendet.

Rskr. 1993/94:246.

Bet. 2009/10:UbU21 Ny skollag.

Rskr. 2009/10:370.

Rskr. 2015/16:228.

Rskr. 2017/18:356.

Rskr. 2017/18:389.

Förenta nationernas barnrättskommitté

A/RES/66/138 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.

Allmänna kommentarer

CRC/GC/2001/1 Allmän kommentar nr 1 Utbildningens mål, 2001.

CRC/GC/2003/5 Allmän kommentar nr 5 Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, 2003.

CRC/C/GC/7 Allmän kommentar nr 7 Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, 2006.

CRC/GC/12 Allmän kommentar nr 12 Barnets rätt att bli hörd, 2009.

CRC/C/GC/14 Allmän kommentar nr 14 Om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013.

CRC/C/GC/20 Allmän kommentar nr 20 Om genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren, 2016.

Concluding observations

CRC/C/15/Add. 23 1994.

CRC/C/15/Add. 226 26 2004.

CRC/C/FRA/CO/422 2009.

CRC/C/ITA/CO/3-4 2011.

CRC/C/GRC/CO/2-3 2012.

CRC/C/NLD/CO/4 2015.

CRC/C/GBR/CO/5 2016.

Litteratur, rapporter m.m.

Alston P., *The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights*. I: Alston P. (red.), *The Best Interests of the Child*, Clarendon Press, 1994.

Brattlund Å., *What Role of God and National Curriculum in School life? A Comparative Study of Schools with a Muslim Profile*, Department of Education, Stockholms universitet, 2009.

Brattström M. och Singer A., *Rättsliga förutsättningar för underåriga att ingå i ideella föreningars styrelser*. I: SOU 2009:29.

Berglund J., *Swedish religion education: Objective but Marinated in Lutheran Protestantism?*. *Temenos – Nordic Journal of Comparative Religion*, 49(2), 2014.

Bernitz H., *Frihet till religion och frihet från religion i skolan*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3, 2017.

Bernitz H., *Rätten att inrätta undervisningsanstalter och föräldrarätten*, Svensk Juristtidning, 2016, s. 583.

- Bernitz U., *Svensk och europeisk marknadsrätt 1, Konkurrensrätten och marknadsekonomins rättsliga grundvalar*, 4 uppl. Norstedts Juridik 2015.
- Bernitz U. och Kjellgren A., *Europarättens grunder*, 6 uppl. Norstedts Juridik 2018.
- Danelius H., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5 uppl. Norstedts Juridik, 2015.
- Enkvist V., *Religionsfrihetens rättsliga ramar*. Iustus Förlag, 2013.
- Enkvist V., *Skyddet för privatlivet och statens positiva förpliktelser*, Europarättslig tidskrift, häfte 3, 2014.
- Freeman M., Article 3: *The Best Interests of the Child*. I: Alen A., van de Lanotte J., Verhallen E., Ang F., Berghmans E. och Verheyde, M. (red.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publisher, 2007.
- Fura E. och Lundgren L., *Om integritetsskyddet i svensk lagstiftning – några reflektioner kring målet E.S. mot Sverige mot Sverige*, Europarättslig tidskrift 2013 s. 172.
- Hanson K. och Lundy L., *Does Exactly What it Says on the Tin? A Critical Analysis and Alternative Conceptualisation of the So-called 'General Principles' of the Convention on the Rights of the Child*. International Journal of Children's Rights 25(2017) s. 285–306.
- Kilkelly U., *The CRC in Litigation under the ECHR I*: Ton Liefgaard and Jaap E Doek (red). Litigating the Rights of the Child. Dordrecht: Springer, 2014.
- Lerwall L., *Förbud mot konfessionella skolor?*, Svensk Juristtidning, Häfte 7, 2018.
- Maussen M., Vermeulen F., Merry M. och Bader, V., (2016) *Religious Schools in Europe, Institutional opportunities and contemporary challenges*, Routledge, 2016.
- Langaude S., *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Ranstorp M., *Försvarshögskolans rapport Mellan salafism och salafistisk jihadism – påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*, Försvarshögskolan, 2018.

- Ruggiero R., Volonakis D. och Hanson K. *The inclusion of 'third parties': the status of parenthood in the Convention on the Rights of the Child*. I: Eva Brems Ellen Desmet and Wouter Vandenhole, *Children's Rights Law in the Global Human Rights Landscape. Isolation, Inspiration, Integration?*, Routledge, 2017.
- Sandberg K., *Barnets beste som rettighet*, I: Ikdahl I. och Strand V.B. (red.), *Rettigheter i velferdsstaten*, Gyldendal, 2016.
- Schiratzki J., *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige*, Iustus förlag, 2 uppl., 2005.
- Schiratzki J., *Barnrättens grunder*, Studentlitteratur, 7 uppl., 2019.
- Schiratzki J., *Föräldraansvar i välfärdsrätten*, Norstedts juridik, Stockholm, 2013.
- Singer A. *Barns rätt*, Iustus förlag, 2017.
- Statens skolverk, *Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal, juridisk vägledning*, 2012.
- Statens skolinspektion, *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor, Kvalitetsgranskning 2016:3, dnr 40-2014:5632*, 2016.

Kommittédirektiv 2018:15

Konfessionella inslag i skolväsendet

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Baserat på analysen ska utredningen undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen.

Utredaren ska 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, bland annat 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 en konfessionell inriktning följer regelverket,
- undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövnings- och Valfärdsutredningarnas förslag, ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning,

- undersöka om det finns 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 och, om så bedöms vara fallet, analysera hur ett förslag till sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

Bestämmelser om konfessionella inslag i svensk skola

En av de grundläggande fri- och rättigheter som enligt regeringsformen (RF) gäller för var och en gentemot det allmänna är religionsfriheten. Varje medborgare har rätt att utöva sin religion, antingen ensam eller tillsammans med andra. Regeringsformen ger också skydd mot tvång att uppge politisk, religiös åskådning eller kulturell tillhörighet. Religionsfriheten innebär bl.a. att alla har rätt att utöva sin religion och i övrigt ge uttryck för sin religiösa tillhörighet men även att var och en har rätt att avstå från att delta i religiösa aktiviteter som inte är förenliga med ens religiösa övertygelse (2 kap. 1 och 2 §§ RF). Av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) framgår att barnets rätt till religionsfrihet ska respekteras. Vidare framgår av konventionen att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla beslut som rör barn och att varje barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Barnet har även autonoma rättigheter i förhållande till sina vårdnadshavare. Barnet kan t.ex. ha andra uppfattningar än vårdnadshavarna om deltagande i konfessionella inslag och vårdnadshavarna kan i sin tur ha olika uppfattningar sinsemellan.

Den svenska skolan är, och har länge varit, uppbyggd utifrån utgångspunkten att utbildningen ska vara saklig och allsidig samt icke-konfessionell. Detta framgår av såväl skollagen (2010:800) som läroplanerna för de olika skolformerna. I läroplanerna kommer detta bl.a. till uttryck genom formuleringen att ”alla föräldrar ska med samma förtroende kunna skicka sina barn till skolan, förvissade om att barnen inte blir ensidigt påverkade till förmån för den ena eller andra åskådningen” (se bl.a. läroplanen [SKOLFS 2010:37] för grund-

skolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr 11 avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag, Saklighet och allsidighet).

Av 2 kap. 19 § RF följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 2 första meningen i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen förvägras rätten till undervisning. Enligt andra meningen ska staten vid utövandet av den verksamhet den kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Av artikel 9 i Europakonventionen följer att även religionsfriheten är skyddad av konventionen

Enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter är Sverige även skyldigt att respektera föräldrars frihet att tillförsäkra sina barn sådan religiös bildning som stämmer överens med deras egen övertygelse. Av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter följer bl.a. skyldigheten att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet.

I skollagen har förtydliganden gjorts i regelverket om fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning i syfte att klargöra vilket utrymme som finns för konfessionella inslag. Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, men utbildningen i övrigt får ha en konfessionell inriktning (1 kap. 7 § skollagen). 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. Med ”utbildning” avses den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål (1 kap. 3 § skollagen). Det kan t.ex. vara fråga om annan verksamhet än undervisning i den inre och yttre miljön, t.ex. på skolgården och i matsalen (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet prop. 2009/10:165 s. 218). I en fristående skola med konfessionell inriktning finns det således utrymme för andakter, bönestunder eller annan form av religionsutövning. Detta gäller dock endast inom den del av utbildningen som inte är

undervisning (prop. 2009/10:165 s. 226 och 636). Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen).

Utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen).

Uppdraget att analysera vad som kan anses följa av Europakonventionen och andra internationella åtaganden

Utvecklingen av Europadomstolens praxis pågår kontinuerligt. Det är därför nödvändigt att låta göra en förnyad och fördjupad analys av vad som i dag kan anses följa av Europakonventionen och andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, i relation till konfessionella inslag i offentligt finansierad skola, förskola och fritidshem. Det är även nödvändigt att göra en komparativ analys av hur andra jämförbara länders regleringar ser ut och hur de har tolkat Europakonventionen och den praxis som följer av domar i Europadomstolen.

Utredaren ska därför

- 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.

Uppdraget att analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer, bland annat ur ett barnrättsperspektiv

All utbildning i det svenska skolväsendet ska utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheter som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § skollagen). Dessa grundläggande utgångspunkter gäller utan inskränkningar även för fristående skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning.

I dag finns inslag i utbildningen som kan uppfattas som konfessionella både inom fristående skolor och skolor drivna av offentlig huvudman. Även om utbildningen i skolor med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell kan en skolavslutning vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman enligt Statens skolverk

äga rum i kyrkan om tonvikten ligger på traditioner, högtidlighet och den gemensamma samvaron. Detta då Skolverket inte anser det vara ett konfessionellt inslag (se vidare s. 10).

Frågor om bland annat religiös påverkan och religionsfrihet behöver genomlysas ur flera perspektiv. Den juridiska analys som utredaren ska göra av Europakonventionen, andra internationella åtaganden och regeringsformen i relation till konfessionella inslag i skolväsendet utgör grunden för att utvärdera konfessionella inslag inom olika skolformer.

Omfattningen av och formerna för konfessionella inslag inom skolan, hos fristående och offentliga huvudmän, är en ideologisk och principiell fråga. Därför behövs en bred analys av för- och nackdelar med konfessionella inslag i skolan som omfattar de perspektiv som utredaren bedömer vara nödvändiga, inte minst ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska särskilt beakta barnets rätt att uttrycka sin egen livsåskådning men också barnets rätt att inte behöva delta i någon form av konfessionella inslag som det inte vill medverka i. Det är en avvägning som kan se olika ut beroende på verksamheten och på barnets ålder. Till detta måste också läggas samhällets behov av en skola för alla och skolan som samhällsbärande institution. Undervisningen ska leva upp till kravet på allsidighet och saklighet.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med konfessionella inslag i olika skolformer, t.ex. förskola, grundskola och gymnasieskola, bland annat ur ett barnrättsperspektiv.

Uppdraget om att förtydliga definitioner

En bestämmelse om att en fristående skola får ha konfessionell inriktning infördes första gången 1997 (9 kap. 8 § tredje stycket skollagen [1980:100], prop. 1995/96:200 s. 39 f.). Denna bestämmelse kompletterades vid införandet av 2010 års skollag med bestämmelsen om att utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen [2010:800]). Som nämnts tidigare definieras i den nya skollagen ”utbildning” respektive ”undervisning” (1 kap. 3 §). Däremot föreslogs inte någon definition av vad som i skollagen avses med uttryck som ”icke-konfessionell”, ”konfessionell inriktning” eller

”konfessionella inslag”. Lagrådet ansåg att uttrycken är av så avgörande betydelse för förståelsen av lagtexten att även dessa för-tjänade att definieras i lagen. Regeringen följde dock inte Lagrådets förslag (prop. 2009/10:165 s. 227 och 1 304).

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 och vad som är utbildning respektive undervisning. Det är 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 huvudmännen. Begreppen ”icke-konfessionell” och ”konfessionell inriktning” är heller inte definierade i skollagen. Vidare kan gränsdragningen mellan undervisning och utbildning ibland vara svår att göra, särskilt när det gäller förskolan, där undervisningsbegreppet omfattar ett brett pedagogiskt perspektiv där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Det kan därför vara svårt för den ansvariga tillsynsmyndigheten, Statens skolinspektion respektive kommunerna, att i tillsynen kontrollera att skollagens regler följs. Dessa omständigheter får inte innebära att barns och elevers rätt till en utbildning som lever upp till författningarnas krav riskerar att åsidosättas.

Utredaren ska därför

- föreslå dels hur gränsdragningen mellan utbildning och undervisning kan förtydligas, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning.

Uppdrag om kartläggning av hur fristående förskolor, skolor och fritidshem följer regelverket för konfessionella inslag

Som nämnts tidigare tillåts konfessionella inslag i utbildningen, men inte i undervisningen, hos fristående förskolor, skolor och fritidshem. Deltagandet i konfessionella inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 § skollagen). Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för fristående skolor och har också tillsynsansvar för sådana skolor (1 kap. 3 §, 2 kap. 7 § och 26 kap. 3 § skollagen). En ansökan om godkännande som huvudman för en fristående förskola eller ett fristående fritidshem handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas, och det är också den kom-

munen som har tillsynsansvaret för sådana verksamheter (1 kap. 3 §, 2 kap. 7 § och 26 kap. 4 § skollagen).

Skolinspektionen genomför både regelbunden och oanmäld tillsyn samt kvalitetsgranskningar. Skolinspektionen bedömer hur den granskade verksamheten följer regelverket. Det finns i dag kunskap, både i form av forskning och studier på området, och i form av Skolinspektionens respektive kommunens beslut och rapporter om tillsynen. Men det saknas en samlad bild av kvaliteten på och omfattningen av den tillsyn som görs, vilka svårigheter som finns i dagens system, samt en överblick av hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket.

Uppdraget om särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola med konfessionell inriktning

I dag ställs det inga särskilda krav för att godkännas som huvudman för en skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän om de har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och 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 (2 kap. 5 § skollagen). Ett beslut om godkännande innebär att huvudmannen har rätt till bidrag från elevernas hemkommuner.

Ägarprövningsutredningen föreslår i betänkandet *Krav på privata aktörer i välfärden* (SOU 2015:7) att det ska införas ett krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet för att få bedriva tillståndspliktig verksamhet inom välfärdssektorn, t.ex. inom skolväsendet. Kraven tar sikte på sådana aktörer som genom ägande i ett eller flera led utövar ett väsentligt inflytande över företagets löpande verksamhet. Välfärdsutredningen utvecklar i delbetänkandet *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2013:78) vissa av de förslag Ägarprövningsutredningen lämnat, bl.a. föreslås att i stället för att införa ett krav på ekonomisk långsiktighet ska den enskilde ha ekonomiska förutsättningar att upp-

fylla de föreskrifter som gäller för verksamheten. Dessutom föreslås att det ska införas ett krav på tillstånd för att en privat aktör inom välfärdsområdet ska få ta emot offentliga medel. Regeringen beslutade den 11 januari 2018 lagrådsremissen Ökade tillståndskrav inom socialtjänsten och skolväsendet (Fi2018/00108/K), med förslag om att nya krav bland annat ska införas för enskilda att som huvudmän bedriva verksamhet inom skolväsendet enligt skollagen. Godkännande får endast ges den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat den insikt i gällande föreskrifter som krävs för att bedriva verksamheten och i övrigt visar sig lämplig att bedriva sådan verksamhet. Den enskilde ska även ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Även i andra sammanhang än när det gäller prövning av privata aktörer som vill verka inom välfärdssektorn gör staten och det allmänna i övrigt prövningar av enskilda för mottagande av offentliga medel. Det allmänna ska verka för full respekt för mänskliga fri- och rättigheter, däribland delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering. I regel ställs olika slag av villkor upp från det allmännas sida för att t.ex. erhålla statligt stöd. Ett exempel på det är statens stöd till trossamfund genom bl.a. lagen (1998:1593) om trossamfund. Ett villkor för stödet är att samfundet ska bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.

Det bör utredas om det i samband med prövningen av enskilda som huvudmän för skolor, förskolor och fritidshem med en konfessionell inriktning – utöver befintliga krav och de krav som föreslås i ovan nämnda lagrådsremiss – finns behov av att ställa upp särskilda krav. Sådana krav kan t.ex. mer specifikt ta sikte på förutsättningarna att bedriva en verksamhet som förmedlar och förankrar respekt för den värdegrund som gäller för det svenska skolväsendet. I detta sammanhang bör det analyseras vilka kriterier på respekt för mänskliga rättigheter samt grundläggande friheter och demokratiska värderingar som ställs upp i andra sammanhang där staten eller det allmänna i övrigt prövar enskilda för mottagande av offentlig finansiering.

Utredaren ska därför

- undersöka om det finns ett behov av att, utöver förslagen i lagrådsremissen Ökade tillståndskrav inom socialtjänsten och skolväsendet, ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning.

Uppdraget om skolavslutningar och andra traditionella högtider i skolor med offentlig huvudman

Som redogjorts för ovan ska utbildningen vid en skolenhet eller förskolenhet med offentlig huvudman vara icke-konfessionell enligt 1 kap. 6 § skollagen. Det finns, även i skolor med offentlig huvudman, ett visst utrymme för att ha skolavslutningar och sådana samlingar i samband med högtider som är att betrakta som utbildning, men inte undervisning, i en gudstjänstlokal om de utformas så att tonvikten ligger på traditioner, högtidlighet och den gemensamma samvaron. Detta har inte ansetts utgöra ett konfessionellt inslag. Det har till exempel ansetts möjligt att sjunga ”Den blomstertid nu kommer”, som visserligen är en psalm men som är tydligt förknippad med traditionen för skolavslutning. Däremot har förekomsten av religiösa inslag såsom bön, välsignelse eller trosbekännelse inte bedömts vara tillåtet (Mer om... Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal, Juridisk vägledning, Skolverket, 2012).

I september 2014 remitterade Utbildningsdepartementet en promemoria med innebörden att det, för verksamhet med offentlig huvudman, ska 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. Sådana inslag ska enligt förslaget bara få förekomma inom utbildning som inte är undervisning och det ska vara möjligt att avstå från såväl inslaget som den aktivitet där inslaget förekommer (Vissa skollagsfrågor – Del 2 [U2014/5176/S]). I promemorian angavs att det inte är möjligt att uttömmande reglera exakt vilka inslag som kan täckas av den föreslagna regleringen, men det kan t.ex. handla om att sjunga psalmer eller andra sånger och musikstycken som är kopplade till den aktuella högtiden även om dessa har ett konfessionellt innehåll. Det angavs också att i de fall en präst eller motsvarande medverkar

vid högtiden bör denne tillåtas att utföra handlingar som måste betraktas som konfessionella. Däremot bör det inte få förekomma att barn eller elever känner sig tvingade att delta aktivt i inslag med konfessionell prägel. De bör t.ex. inte uppmanas eller för utsättas att aktivt delta i bön. Trosbekännelse bör inte heller förekomma. Förslaget omfattar även konfessionella inslag vid avslutningar eller andra samlingar som hålls i skolans eller förskolans egna lokaler. Ett exempel kan vara sommarvisor som också är psalmer, men som är förknippade med traditionen för skolavslutningar. Morgonbön faller däremot enligt promemorian utanför den föreslagna regleringen. Det är nämligen inte en sådan tradition som är en del av samhällets kulturarv och som uppbärs av läroplanerna. Ett kriterium för att konfessionella inslag ska vara tillåtna är enligt förslaget att det ska handla om enstaka inslag. I detta ligger dels att aktiviteterna där inslagen ingår bara ska kunna förekomma i utbildningen någon eller några enstaka gånger per termin, dels att de inslag som kan betraktas som konfessionella bara får utgöra en begränsad del av hela aktiviteten. Regleringen ska vara religionsneutral. Det innebär att de föreslagna reglerna ska gälla även konfessionella inslag kopplade till annan religion än kristendomen. Det betonades i promemorian att det ska vara möjligt för barnen och eleverna att avstå från att delta i de konfessionella inslagen och att detta är nödvändigt för att förslaget ska vara förenligt med den grundlagsskyddade religionsfriheten (jfr prop. 2009/10:165 s. 226 f.). För att markera att särskild restriktivitet bör iakttas när det handlar om verksamhet med offentlig huvudman ska möjligheten att avstå avse såväl de konfessionella inslagen som hela den aktivitet, t.ex. en skolavslutning, där inslagen förekommer.

Flera remissinstanser tillstyrkte förslaget men bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), Skolverket, Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen var kritiska till förslaget. JO anförde bl.a. att det framstår som oklart i vilken utsträckning de traditioner som förslaget tar sikte på inte kan upprätthållas inom ramen för nu gällande lagstiftning. JO anförde vidare att det kan befaras att den nya bestämmelsen i skollagen inte kommer att göra det lättare för skollagare att veta hur aktiviteter ska utformas för att vara förenliga med skollagen. Skolverket angav bl.a. att den föreslagna nya regleringen riskerar att ge upphov till fler, och i många avseenden svårare, frågeställningar än dagens reglering. Även Skolinspektionen var tveksam till att för-

slaget skulle bidra till ett tydliggörande och menade att förslaget snarare väcker fler frågor än klargöranden. Liknande synpunkter lämnades av Diskrimineringsombudsmannen som anförde att bestämmelsen kan förväntas ge upphov till betydande tillämpningssvårigheter. Flera remissinstanser, bl.a. Barnombudsmannen, JO, Skolinspektionen och Skolverket framförde också att förslaget kan innebära en risk för att barn och elever kommer att känna sig nödgade att avstå från att delta vid t.ex. en gemensam skolavslutning. Vidare har flera av dessa remissinstanser, bl.a. Skolverket och Skolinspektionen, angett att utgångspunkten för skolan måste vara att alla barn och elever ska inkluderas i aktiviteter som anordnas inom ramen för utbildningen. En skolavslutning är, enligt Skolverket och Skolinspektionen, en betydelsefull del av skolans verksamhet och en angelägenhet för alla skolans elever och all personal. Det är därför viktigt att rektorn har möjlighet att utforma skolavslutningen på ett sådant sätt att alla kan delta.

Riksdagen tillkännagav den 12 maj 2016 för regeringen att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att det ska införas ett undantag från 1 kap. 6 § skollagen med innebörden 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 (bet. 2015/16:UbU14, rskr. 2015/16:228). Riksdagens tillkännagivande gjordes när riksdagen behandlade motioner om skolfrågor från de allmänna motionstiderna 2014 och 2015. Utskottet efterfrågar således ett undantag från bestämmelsen om att utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell. Utskottet angav att regeringen senast den 1 april 2017 bör lämna ett sådant förslag till riksdagen.

Som exempel på konfessionella inslag som i dag inte är tillåtna anges av Utbildningsutskottet, i det betänkandet som innehåller tillkännagivandet, böner, välsignelser, trosbekännelser, predikan och andra former av förkunnelser. Det framgår inte klart av utskottets ställningstagande vad som avses med konfessionella inslag med tonvikt på den gemensamma samvaron. Enligt tillkännagivandet ska nödvändiga överväganden och avgränsningar göras vid regeringens utformande av bestämmelsen.

I propositionen En skyldighet att erbjuda lovskola (prop. 2016/17:156) gjorde regeringen bedömningen att frågan om undantag från 1 kap. 6 § skollagen, mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter, behöver utredas ytterligare.

Utredaren ska därför, med beaktande av de synpunkter som remissinstanserna har lämnat på det remitterade förslaget,

- undersöka om det finns 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 och, om så bedöms vara fallet, analysera hur ett förslag till sådan ändring förhåller sig till bestämmelser som ger uttryck för skolans värdegrund, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa konsekvenserna med utgångspunkt från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konsekvenserna utifrån principen om ickediskriminering. I detta ingår att redovisa konsekvenserna för barn och ungdomar.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och FSO Fria förskolor. Utredaren ska även inhämta synpunkter från andra relevanta myndigheter och organisationer, bl.a. Myndigheten för stöd till trosamfund, de religiösa organisationerna Sveriges kristna råd, Islamiska samarbetsrådet och Judiska centralrådet, samt elev- och barnrättsorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:59

Tilläggsdirektiv till Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 kommittédirektiv om konfessionella inslag i skolväsendet (dir. 2018:15). Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 december 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:25

Tilläggsdirektiv till Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 maj 2019

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 mars 2018 kommittédirektiv om konfessionella inslag i skolväsendet (dir. 2018:15). Utredaren ska bl.a. analysera regelverket och föreslå en definition av konfessionell inriktning. Baserat på analysen ska utredningen undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen (2010:800) om konfessionella inslag i utbildningen.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 december 2018. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 20 juni 2018 förlängdes utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 31 maj 2019 (dir. 2018:59). Av den överenskommelse som har slutits mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna framgår bl.a. att ett etableringsstopp ska införas för fristående grund- och gymnasieskolor med konfessionell inriktning. Uppdraget utvidgas. Utredaren ska 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.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 19 december 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Frågeformulär vid skolbesök

Minnesanteckningar vid besök hos skolor

Mötesfakta

Datum för besök:	
Skolans namn:	
Adress:	
Vi träffade:	
Från kommittén deltog:	

Basfakta

Grundskola/ Årskurser:	
Fritidshem:	
Förskola:	
Gymnasium:	
Antal elever:	
Konfessionell inriktning eller religion som skolan omfattar:	

Frågor

1. Det faktum att skolan har en konfessionell inriktning (är inriktad på en viss religion), hur tar det sig uttryck? På vilket sätt, om något, skiljer sig skolan från en s.k. vanlig kommunal skola?
2. En vanlig skoldag: Förekommer det några konfessionella inslag i utbildningen? I så fall vilka? Vad lägger ni för innebörd i uttrycket konfessionella inslag?
3. Deltagande i konfessionella inslag är enligt skollagen frivilligt för elever: a) Är det vanligt att elever inte vill närvara vid dessa? b) Hur säkerställer ni att elever ges möjlighet att tacka nej till de konfessionella inslagen? c) Vad får eleverna för information om detta? d) Förekommer det att föräldrar har synpunkter på dessa inslag? e) Informeras föräldrarna om elevens deltagande eller frånvaro vid konfessionella inslag?
4. Förekommer det, utöver undervisningen enligt läroplanen, fördjupande undervisning som hänger samman med konfessionen? T.ex. studier av skrifter, sång etc. I vilken omfattning?
5. Skollagen skiljer på <i>undervisning</i> , som alltid ska vara konfessionsfri, och <i>utbildning</i> , där konfessionella inslag får förekomma. Upplever ni att det är svårt att dra en gräns mellan undervisning och utbildning i övrigt?

6. Ämnet religionskunskap: Att skolan har konfessionella inslag, innebär det några komplikationer när det gäller undervisningen i religionskunskap? Undervisningen i något annat ämne?
7. Skolledare och lärarkår: Har ni någon uppfattning om hur stor del av personalen företräder den konfessionella inriktning som skolan har? Skillnad i personalkategorier?
8. Eleverna/barnen: Har ni någon uppfattning i hur stor utsträckning eleverna/barnen tillhör den konfessionella inriktning som skolan har? Är det vanligt med elever som uttalat tillhör någon annan konfessionell inriktning?
9. Har skolan uppfattat någon särskild problematik kopplad till det faktum att det finns en konfessionell inriktning, t.ex. negativ uppmärksamhet, granskning, hot?

NÖJDHET, LÄRARTÄTHET OCH SKOLRESULTAT

EN JÄMFÖRELSE MELLAN SKOLOR MED KONFESSIONELL INRIKTNING OCH ANDRA SKOLOR

Uppdrag inom Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet U 2018:02

Bo Thydén

Silke Tindrebäck

INNEHÅLL

1. BAKGRUND	3
2. ELEVBAGGRUND.....	4
3. MÅLUPPFYLLELSE.....	6
3.1 Inledning	6
3.2 Måluppfyllelse.....	7
4. LÄRARTÄTHET	10
5. SKOLENKÄTEN – NÖJDHET.....	11
5.1 Inledning	11
5.2 Jämförande resultat årskurs 5.....	12
5.3 Jämförande resultat årskurs 9.....	17
5.4 Jämförande resultat gymnasieskolan årskurs 2	23
5.5 Störst positiv respektive negativ avvikelse – samtliga analyserade skolår	27

INLEDNING

Sweco har genomfört statistiska analyser av data från Skolverket och Skolinspektionen på uppdrag av Utredning konfessionella inslag i skolväsendet (U2018:02). Utredningen ska bland annat utreda om friskolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning följer det regelverk som finns. Genom att analysera och jämföra skolresultat och svarsdata från den nationella elevenkäten kan eventuella skillnader mellan de konfessionella skolorna och övriga skolgrupper klargöras.

1. BAKGRUND

Idag tillåts konfessionella inslag i utbildningen men inte i undervisningen hos fristående förskolor, grund- och gymnasieskolor samt fritidshem. Utbildning är ett vidare begrepp än undervisning och inkluderar undervisning men även andra verksamheter som till exempel raster, utflykter, skolmåltider etc. Lsåret 2018/19 gick drygt 9 000 elever i konfessionella grundskolor i Sverige.

En särskild utredare har tillsatts i syfte att bland annat analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. I uppdraget ingår att kartlägga hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med konfessionell inriktning följer regelverket samt att undersöka om det finns ett behov av att ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola med konfessionell inriktning.

Sweco har som en del av utredningen fått i uppdrag att kartlägga målpuffyllelse i grundskolor och undersöka om elever i konfessionella skolor når skolans mål i samma grad som elever i icke-konfessionella fristående skolor och i kommunala skolor. Vidare omfattar Swecos uppdrag en motsvarande kartläggning av hur nöjda elever är med sin skola. Under arbetets gång diskuterades ytterligare aspekter av skolkvalitet och det bestämdes att Sweco kompletterar sitt uppdrag med en kartläggning och jämförelse av tillgänglig statistik avseende pedagogisk personal på grundskola.

Fokus i dessa delar ligger på grundskola då det inte är möjligt att särskilja konfessionella förskolor från övriga. De konfessionella gymnasieskolorna i sin tur är för få för att eventuella skillnader ska kunna generaliseras.

Data för Swecos kartläggning har hämtats från Skolinspektionen samt från Skolverket. Som underlag för kartläggning av elevnöjdhet har data som samlats in inom ramen för Skolinspektionens nationella elevenkät under perioden 2017 och 2018 använts. Enkäten genomförs i hälften av landets skolor vartannat år, varför två års resultat ger ett komplett underlag för samtliga deltagande skolor. Från Skolverket inhämtades data angående målpuffyllelse och lärartäthet. Här har data för senast möjliga år, 2018, använts och i vissa fall kompletterats med data från 2016 och 2017 för att beskriva utveckling över tid.

Med konfessionella skolor avses i föreliggande rapport de skolor som är registrerade som konfessionella i Skolverkets skolenhetsregister. Det finns därutöver skolenheter som har någon typ av konfessionella inslag men som inte registrerats som konfessionella skolor och som därmed vid jämförelser inte har betraktats som konfessionella.

2. ELEVBAGGRUND

I konfessionella grundskolor gick under 2019 totalt drygt 9 400 elever, jämnt fördelade över årskurserna. Det finns något fler konfessionella skolor för låg- och mellanstadieeleverna än för högstadieeleverna där skolorna är färre men i stället tar emot fler elever. Det är oavsett inriktning vanligt att skolor med lägre årskurser är fler, mindre och mer utspridda medan högstadieskolor ofta kan vara större och mer centralt placerade. Konfessionella skolor utgör ca 2 % av alla skolor i årskurs 9.

Konfessionella skolor är ingen homogen grupp av skolor utan har, precis som ickekonfessionella skolor varierande förutsättningar. Elevernas bakgrund skiljer sig generellt sett relativt lite i riket mellan de konfessionella skolorna och de icke-konfessionella. Den skola som har lägst modellberäknat värde i riket enligt SALSA-modellen, och därmed i detta hänseende elever med de minst gynnsam socioekonomisk bakgrund, är en konfessionell skola. Men även bland de skolor där elever har som allra mest gynnsamma förutsättningar finns en konfessionell skola. I det följande görs jämförelser mellan kommunala, konfessionella och icke-konfessionella fristående skolor vad gäller elevbakgrund. Inledningsvis avser jämförelserna årskurs 9 och har hämtats från den statistik som presenteras på skolverkets statistiksidor.

Den genomsnittliga utbildningsnivån hos vårdnadshavarna¹ varierar väldigt lite mellan de jämförda skoltyperna. 2,2 i kommunala skolor och 2,3 i konfessionella skolor. I icke-konfessionella fristående skolor är vårdnadshavarna något mer välutbildade med ett snitt på 2,4. I dessa uppgifter ingår inte elever vars vårdnadshavare har okänd utbildningsnivå. Dit hör framför allt nyanlända vars uppgifter ännu inte finns i register.

Andel nyanlända i de konfessionella friskolorna är 6,8 % jämfört med 8,6 % i de kommunala och 1,6 % i de icke-konfessionella friskolorna. Även här är det stora skillnader mellan olika konfessionella skolor. Det finns konfessionella skolor där inga elever är nyanlända medan den skola med störst andel nyanlända också är konfessionell.

Andel pojkar i rikets skolor i årskurs 9 är 51,7 %. I konfessionella skolor är andelen pojkar 48,3 % vilket innebär att det går färre pojkar och fler flickor i konfessionella skolor jämfört fördelningen i riket i sin helhet. Som beskrivits utgör konfessionella skolor 2 % av alla skolor som har årskurs 9 i riket.

¹ För varje skolenhet beräknas i SALSA en genomsnittlig utbildningsnivå. Elevernas, båda eller ena, föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå har beräknats genom att omvandla genomgången folkskola/grundskola till 1 poäng, genomgången gymnasial utbildning till 2 poäng och eftergymnasial utbildning till 3 poäng.

Tabell 1, elevbakgrund i årskurs 9, skolor som ingår i redovisningen av SALSAS²

	Utbildningsnivå	Andel nyanlända ,%	Andel pojkar, %
Kommunala skolor	2,24	8,57	52,55
Fristående icke konfessionella	2,44	1,61	49,27
Fristående konfessionella skolor	2,33	6,77	48,30
Totalt	2,29	6,92	51,71

Det finns sammanfattningsvis större skillnader i elevbakgrund mellan icke-konfessionella fristående och kommunala skolor i årskurs 9 än mellan de konfessionella skolorna och de icke-konfessionella skolorna oavsett typ av huvudman. Andel pojkar är den variabel som avviker mest mellan de konfessionella skolorna och snittet i riket.

Vid sidan om SALSAS finns vissa uppgifter för förskoleklass samt för årskurs 1-9. Här finns exempelvis uppgift om andel flickor, andel elever med utländsk bakgrund samt andel elever med eftergymnasialt utbildade vårdnadshavare.

Tabell 2, elevbakgrund i årskurs 1-9 samt andel pojkar i förskoleklass. Läsår 2018/19

	Andel pojkar ³ , %		Andel utl. Bakgrund, %	Andel eftergymnasial, %
	F-klass	Åk 1-9	Åk 1-9	Åk 1-9
Kommunala skolor	50,30	51,53	27,34	55,21
Fristående icke-konfessionella	47,33	50,37	28,89	66,49
Fristående konfessionella skolor	45,64	49,77	45,95	57,92
Totalt	49,96	51,32	27,95	57,02

Samma tendenser som ovan beskrivits finns även i övriga årskurser. Andel med utländsk bakgrund är den variabel som är mest utmärkande, 46 % av eleverna i konfessionella skolor har

² I SALSAS redovisas skolenheter som har minst 15 elever i årskurs 9 och har bakgrundsinformation om minst 75 procent av eleverna.

³ I skolverkets statistik presenteras andel flickor vilket i föreliggande rapport räknats om till andel pojkar i syfte att öka jämförbarhet och tydlighet mellan tabellerna

utländsk bakgrund. Relaterar vi till SALSA-uppgifterna ovan är det tydligt att kommunala skolor i högst utsträckning har nyanlända elever, men att konfessionella skolor i högre utsträckning har elever med utländsk bakgrund.

3. MÅLUPPFYLLELSE

3.1 INLEDNING

Grundskolors genomsnittliga kunskapsresultat kan jämföras på många olika sätt. Vanligast är betygsresultaten *genomsnittligt meritvärde*, *andel elever behöriga till nationella program* och *andel elever med godkänt resultat i nationella prov*. Därutöver används ofta resultat från de nationella proven eller olika kunskapstester som genomförs nationellt eller internationellt som exempelvis PISA-undersökningen.

Dessa jämförelser tar initialt inte hänsyn till skillnader mellan skolors förutsättningar. Skolor där eleverna har välutbildade vårdnadshavare och en i övrigt socioekonomiskt gynnsam sammansättning jämförs med skolor i utanförskapsområden där många barn är nyanlända och / eller har vårdnadshavare med lägre utbildningsnivå. Sådana jämförelser gör det svårt att särskilja skolans arbete från elevernas förutsättningar. Som ett komplement finns därför Skolverkets SALSA-modell att tillgå. I modellen jämförs varje skolenhets genomsnittliga resultat för årskurs 9 avseende *meritvärde* samt *elever med godkänt i alla ämnen* med genomsnittet för riket. Samtidigt hålls olika bakgrundsfaktorer som har stor betydelse för skolresultatet konstanta och resultatet av beräkningen är för varje skola ett modellberäknat värde. Det modellberäknade värdet jämförs med det faktiska utfallet och skolor som har positiva avvikelser har således elever som presterar över vad som kan förväntas utifrån elevsammansättningen och tvärtom för skolor med negativa avvikelser. SALSA ger därigenom möjlighet att jämföra skolor som har vitt skilda förutsättningar vad gäller faktorer som vårdnadshavarnas utbildningsnivå och vistelsetid i Sverige.

Syftet med föreliggande rapport är att undersöka hur resultaten på konfessionella skolor förhåller sig till de skolor som inte angivit att de har en konfessionell inriktning. I det följande jämförs de 30 skolor som 2018 uppgav att de hade en konfessionell inriktning och där resultat finns tillgängliga med övriga skolor i riket. Waldorfskolor och en internationell skola har uteslutits ur analysen då betygssättningen kan avvika på dessa skolor.

Av de konfessionella friskolorna skolorna finns 11 i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. I Örebro finns 3 konfessionella skolor och så även i Uppsala. Resten finns utspridda i övriga landet.

3.2 MÅLUPPFYLLELSE

FAKTISKA RESULTAT

Det faktiska genomsnittliga meritvärdet var 2018 högst i de icke-konfessionella fristående skolorna. De konfessionella fristående skolorna har ett lägre meritvärde än de icke-konfessionella fristående skolorna och lägst meritvärde har de kommunala skolorna. Det samma gäller även de två tidigare åren 2016 och 2017. Antalet konfessionella skolor med SALS-resultat år 9 varierar mellan 25 skolor år 2016 och 30 skolor år 2018.

Tabell 3, meritvärden i konfessionella och icke-konfessionella skolor, SALS 2016 - 2018

	2016	2017	2018
Fristående, konfessionell	238,2	234,8	238,8
Fristående, icke-konfessionell	248,5	244,6	251,0
Kommunal	223,7	219,4	222,6
Totalt	229,3	225,3	229,4

I de konfessionella skolorna når något färre elever godkänt i alla ämnen än i de allmänna skolorna. Vid en genomgång av betygen satta 2018 är det främst i matematik där andelen elever som får ett godkänt betyg är lägre.

Tabell 4, andel godkända i alla ämnen i konfessionella och icke-konfessionella skolor, SALS 2016 - 2018

	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)
Fristående, konfessionell	75,6	75,6	75,7
Fristående, icke-konfessionell	86,4	85,4	85,4
Kommunal	76,0	72,5	73,3
Totalt	78,2	75,4	76,2

RESIDUALER I SALS

Tittar vi i stället på de modellberäknade värdena för skolorna och jämför med faktiskt utfall ser vi att både konfessionella fristående och allmänna fristående avviker positivt från de kommunala avseende genomsnittligt meritvärde. Här bör man ha i åtanke att både faktorer som SALS-modellens träffsäkerhet som tendenser i betygssättning kan vara faktorer som påverkar utfallet. En

positiv avvikelse här betyder att eleverna når ett högre resultat än vad som kan förväntas utifrån socioekonomisk bakgrund.

Tabell 5, avvikelse SALSAs, meritvärden, i konfessionella och icke-konfessionella skolor 2016 - 2018

	2016	2017	2018
Fristående, konfessionell, 30 stycken med tillgängliga data	+5,4	+1,5	+5,0
Fristående, icke-konfessionell	+5,6	+5,0	+4,8
Kommunal	-1,1	-0,8	-1,3

Jämförs i stället andel godkända i alla ämnen avviker de konfessionella skolorna negativt. En översiktlig analys ger vid handen att det främst är i matematik där de konfessionella skolorna har färre godkända elever.

Tabell 6, avvikelse SALSAs, godkänd i alla ämnen, i konfessionella och icke-konfessionella skolor 2016 - 2018

	2016	2017	2018
Fristående, konfessionell, 30 stycken med tillgängliga data	-5,0	-4,2	-2,1
Fristående, icke-konfessionell	+0,7	+0,8	+0,4
Kommunal	+0,3	+0,1	+0,2

ÖVERENSSTÄMMELSE MELLAN SLUTBETYG OCH PROVBETYG

Betygssättningen på skolorna är en ofta diskuterad och undersökt fråga. En metod för att bedöma hur betygssättningen sker är att jämföra de nationella proven med de satta betygen. Om en skola sätter högre betyg än slutbetyget kan det antas att dessa betyg tenderar att vara för positivt satta.

Nedan jämförs betygssättningen på motsvarande sätt som betygen ovan. För att en skola ska komma med i sammanställningen krävs att minst 15 elever gjort provet och sedan fått betyg. Då konfessionella skolor ibland är små saknas resultat för en stor del av de konfessionella skolorna avseende läsåret 2017/2018. Bland de 18 konfessionella skolorna som kan studeras finns stora inbördes skillnader. Det finns skolor där uppemot hälften av eleverna får ett lägre betyg än provresultat i svenska och skolor där över 50 % höjer sitt betyg. Observera att raderna inte summerar till 100 då det är medelvärden bland skolor med olika elevantal. Värdena i tabellerna ska därför mer ses som indikationer.

Tabell 7, jämförelse mellan slutbetyg och nationella prov i årskurs 9, svenska

	Andel elever med lägre slut- betyg	Andel elever med lika betyg	Andel elever med högre slut- betyg
Fristående, konfessionell, 18 stycken med tillgängliga data	16,5	55,1	30,3
Fristående, icke-konfessionell	12,5	63,1	26,8
Kommunal	11,0	60,7	29,1
Totalt	11,4	61,2	28,6

I engelska är det inte riktigt lika tydliga avvikelser, men även här finns ett flertal skolor med större avvikelser mellan betyg och provresultat än vad som är vanligt.

Tabell 8, jämförelse mellan slutbetyg och nationella prov i årskurs 9, engelska

	Andel elever med lägre slut- betyg	Andel elever med lika betyg	Andel elever med högre slut- betyg
Fristående, konfessionell, 18 stycken med tillgängliga data	14,5	76,4	18,4
Fristående, icke-konfessionell	15,2	73,9	14,2
Kommunal	15,1	72,9	13,8
Totalt	15,1	73,2	14,0

För år 2017/2018 redovisas inte motsvarande uppgifter för matematik då en proven läckte och elever i stället skrev ersättningsprov.

4. LÄRARTÄTHET

Via Skolverket kan också statistik om lärartäthet, andel lärare med pedagogisk högskoleexamen och andel studie- och yrkesvägledare hämtas.

Generellt är andel lärare med pedagogisk högskoleexamen högst i kommunala skolor. I genomsnitt har 68 % av lärarna på de fristående konfessionella skolorna en pedagogisk högskoleexamen. I de övriga fristående skolorna är andelen 76 % och på de kommunala 85 %.

Andel elever per lärare är relativt lika oavsett typ av huvudman och inriktning. De konfessionella skolorna har en något lägre lärartäthet, men skillnaderna är små vad det gäller andelen elever per lärare med pedagogisk examen. Flest tillsvidareanställda har de kommunala skolorna där 88 % har en tillsvidareanställning, vilket 78 % av lärarna på de konfessionella skolorna har. Antal elever per studie- och yrkesvägledare är betydligt högre både på konfessionella och på allmänna fristående skolor jämfört med de kommunala skolorna.

Tabell 9, lärartäthet, anställningsform och examen.

	Andel lärare med ped. högsk. examen, %	Antal elever per lärare	Antal elever per lärare med ped. högsk. ex ⁴	Andel tillsvidareanställda, %	Antal elever åk 7-9 per SYV
Fristående, konfessionell, 63 stycken	68,3	11,3	17,6	78,5	735,5
Fristående, icke-konfessionell	76,2	12,7	17,5	83,0	792,3
Kommunal	85,4	12,4	14,8	87,7	424,0
Totalt	83,9	12,5	15,2	86,9	514,8

På skolnivå har undersökts andel skolor där färre än hälften respektive andel skolor där fler än 95 % av lärarna har pedagogisk högskoleexamen. I 13 % av de konfessionella skolorna har färre än hälften av lärarna en pedagogisk högskoleexamen och i 3 % av dessa skolor är andelen över 95 %. Motsvarande andelar på kommunala skolor är 1% respektive 25 %.

⁴ Värdet har beräknats "baklänges" från skolverkets publicerade uppgifter. Avrundningar mm gör att siffran inte är exakt.

Tabell 10, lärartäthet, anställningsform och examen.

	Andel skolor där färre än 50 % har pedagogisk högskoleexamen, %	Andel skolor där 95 % eller fler lärare har pedagogisk högskoleexamen, %
Fristående, konfessionell, 63 stycken	13,1	3,3
Fristående, icke-konfessionell	10,8	14,9
Kommunal	1,2	25,0
Totalt	2,6	23,2

5. SKOLENKÄTEN – NÖJDHET

5.1 INLEDNING

Skolenkäten är en del av Skolinspektionens granskning av landets skolor. Enkäten används för att samla in synpunkter från elever, föräldrar och den pedagogiska personalen och är ett av flera underlag inför bedömningen av skolan.

Genom Skolenkäten efterfrågar Skolinspektionen elevers, vårdnadshavares och pedagogisk personals uppfattning av verksamheten. Undersökningen bidrar till att fånga upp företeelser som är svåra att fånga upp på andra sätt, till exempel om eleverna känner sig trygga i skolan och om de har studiero.

Enkätresultatet utgör en del av all information som samlas in i samband med inspektion. Annan information som Skolinspektionen använder är bland annat betyg och resultat, anmälningsstatistik, resultat från ombedömningen av nationella prov och i samband med verksamhetsbesök – intervjuer med skolläda, lärare och elever samt lektionsobservationer.

Enkäten, som finns i olika versioner beroende på respondentgrupp, handlar i huvudsak om:

- Undervisning och lärande
- Anpassning efter elevens behov
- Grundläggande värden och inflytande
- Trygghet och studiero

Enkätfrågorna har sin utgångspunkt i de bedömningsunderlag som ligger till grund för Skolinspektionens arbete med att granska landets skolor.

I föreliggande studie har resultatet från enkäterna analyserats för åren 2017 och 2018. I det följande analyseras elevernas svar grupperat efter årskurs 5 och 9 i grundskolan, samt år 2 i gymnasieskolan. Skolornas resultat delades in i grupperna fristående med konfessionell inriktning, övriga fristående, kommunala och samtliga/totalt. I grupperna samtliga och fristående är de konfessionella skolornas resultat exkluderat.

5.2 JÄMFÖRANDE RESULTAT ÅRSKURS 5

INLEDNING

Det finns 56 unika skolenheter som är registrerade som konfessionella och har årskurs 5. I årskurs 5 får eleverna ett mindre antal frågor än i de övriga årskurserna. Frågorna är till viss del omformulerade men index bildas även i den enkäten. De ingående indexen/frågeområdena är:

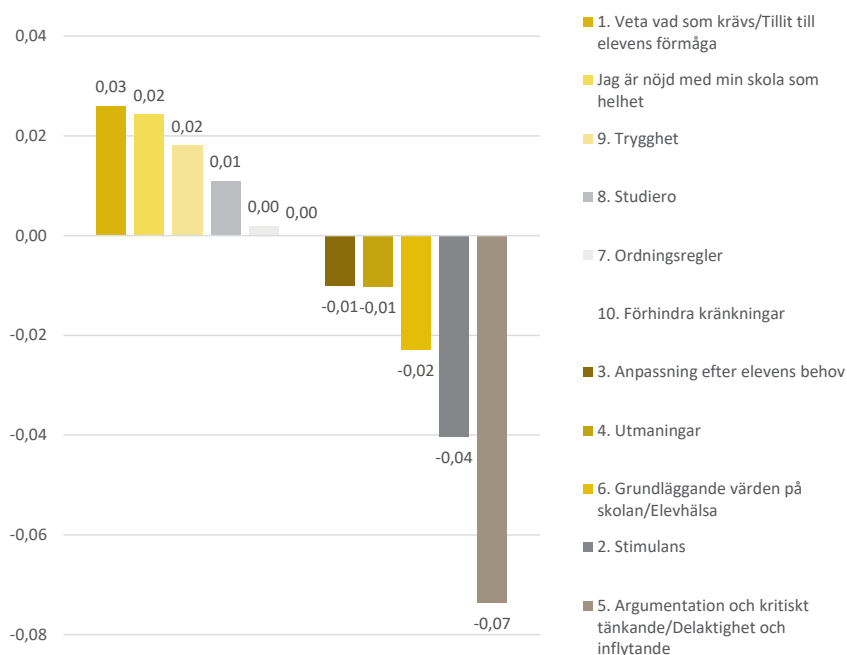
1. Veta vad som krävs/Tillit till elevens förmåga
2. Stimulans
3. Anpassning efter elevens behov
4. Utmaningar
5. Argumentation och kritiskt tänkande/Delaktighet och inflytande
6. Grundläggande värden på skolan/Elevhälsa
7. Ordningsregler
8. Studiero
9. Trygghet
10. Förhindra kränkningar

Avslutningsvis i enkäten ställs den avslutande sammanfattande frågan/påståendet *Jag är nöjd med min skola som helhet*. Detta påstående bildar inget index utan ligger separat utanför de ingående frågeområdena. Indexet kan anta värdet 0 till och med 10.

KONFESSIONELLA SKOLOR JÄMFÖRT MED SAMTLIGA ÖVRIGA OAVSETT REGI

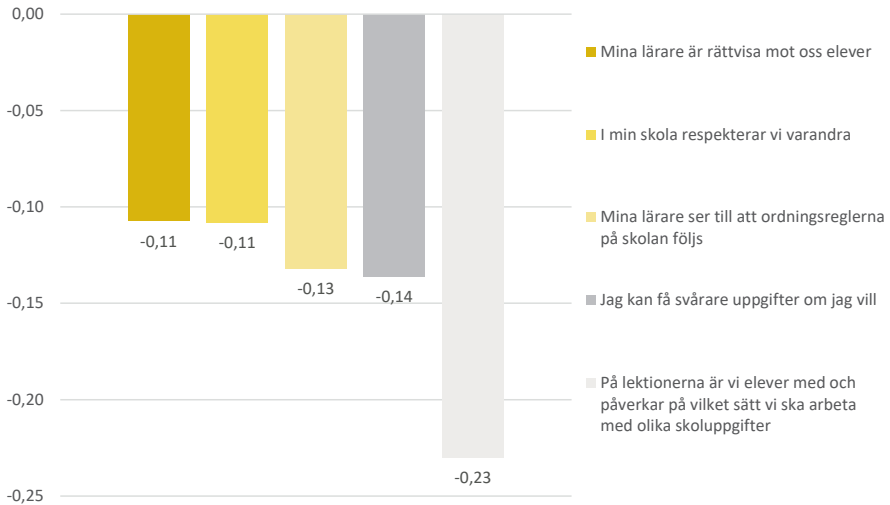
Nedan redovisas skillnaderna i beräknade index i indexenheter mellan de fristående konfessionella skolorna och de övriga skolornas resultat. Skillnaden i indexet för *Argumentation och kritiskt tänkande* är -0,07. Det innebär att de konfessionella skolorna har ett genomsnittligt lägre index på -0,07 indexenheter jämfört med övriga skolor. Åt motsatt håll pekar indexet för *Veta vad som krävs* där de konfessionella har ett genomsnittligt högre index på 0,03 indexenheter jämfört med övriga skolor.

Figur 1, skillnader mellan konfessionella skolor och övriga skolor oavsett regi, index inom frågeområden, årskurs 5



Eftersom indexen, som beskrivits, är sammansatta av flera frågor är det intressant att undersöka vilka frågor som starkast bidrar till skillnaderna. Vad gäller argumentation och kritiskt tänkande är det främst medelvärdet på frågan *På lektionerna är vi elever med och påverkar på vilket sätt vi ska arbeta med olika skoluppgifter* som bidrar till ett lägre index hos konfessionella skolor. Här är de konfessionella skolornas genomsnittliga resultat -0,23 enheter lägre än för övriga skolor. I figur 2 redovisas de fem frågorna /påståendena där det skiljer -0,10 enheter eller mer redovisade i fallande grad.

Figur 2, Frågor / påstående som avviker mest – årskurs 5

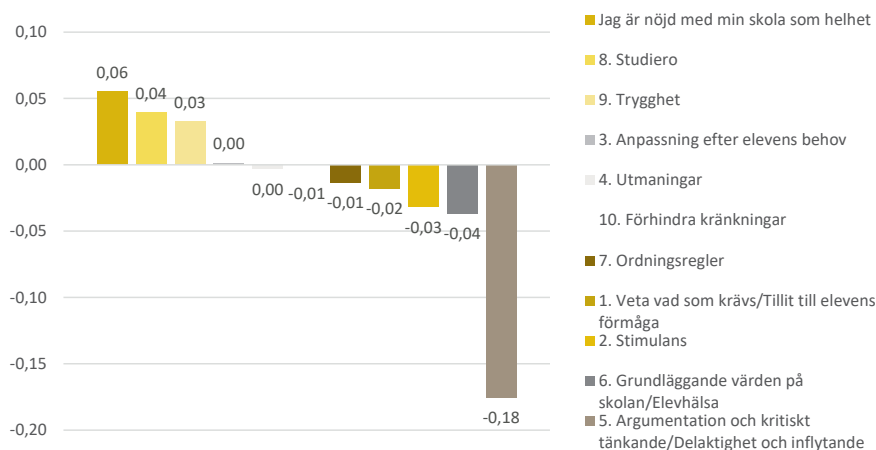


JÄMFÖRELSE MELLAN KONFESSIONELLA SKOLOR OCH ÖVRIGA FRISTÅENDE SKOLOR

I de inledande avsnitten beskrevs skillnader mellan övriga fristående och konfessionella skolor avseende bland annat skolresultat och lärartäthet. Det bedöms vara intressant att även vad gäller enkätresultat jämföra de skolor där vårdnadshavare och / eller elever aktivt valt en annan skola än den kommunala.

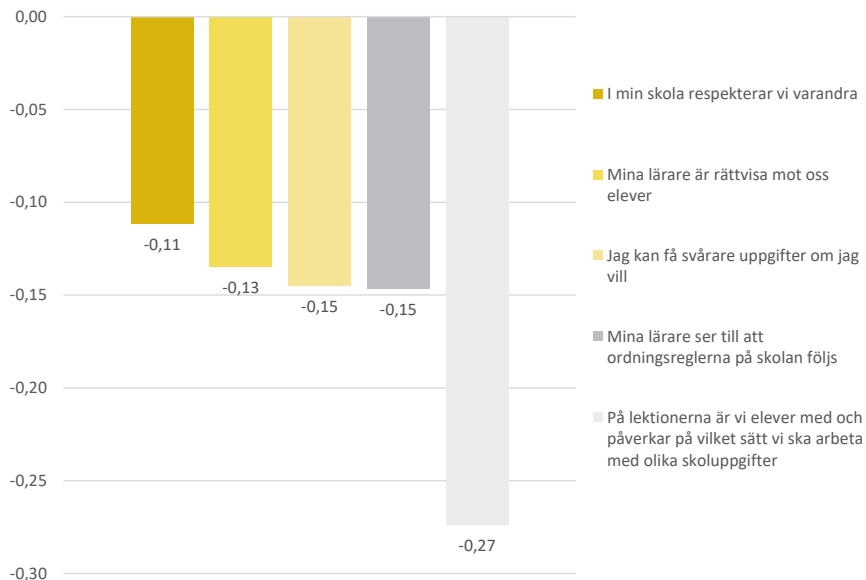
De konfessionella skolornas resultat jämfört med övriga fristående skolor beskrivs i figur 3. Här framkommer samma mönster som vid jämförelse med samtliga övriga skolor, men skillnaderna i index är större. Vid en jämförelse mellan konfessionella skolor och övriga fristående skolor är skillnaden -0,18 indexenheter för *Argumentation och kritiskt tänkande*. Medelvärdet för den sammanfattande frågan *Jag är nöjd med min skola som helhet* har 0,06 indexenheter högre värde för konfessionella skolor jämför med övriga fristående skolor. Det index där de konfessionella skolorna har störst positiv avvikelse jämfört med de övriga fristående är *Studiero*.

Figur 3, konfessionella skolor relativt övriga fristående skolor. Avvikelser i index, åk 5



Medelvärdeskillnaden för frågan/påståendet *På lektionerna är vi elever med och påverkar på vilket sätt vi ska arbeta med olika skoluppgifter* är även här den som bidrar mest till det lägre indexbetyget för *Argumentation och kritiskt tänkande*. Eleverna på de konfessionella skolorna ger i genomsnitt -0,27 enheter lägre betyg på den frågan än eleverna på de övriga fristående skolorna.

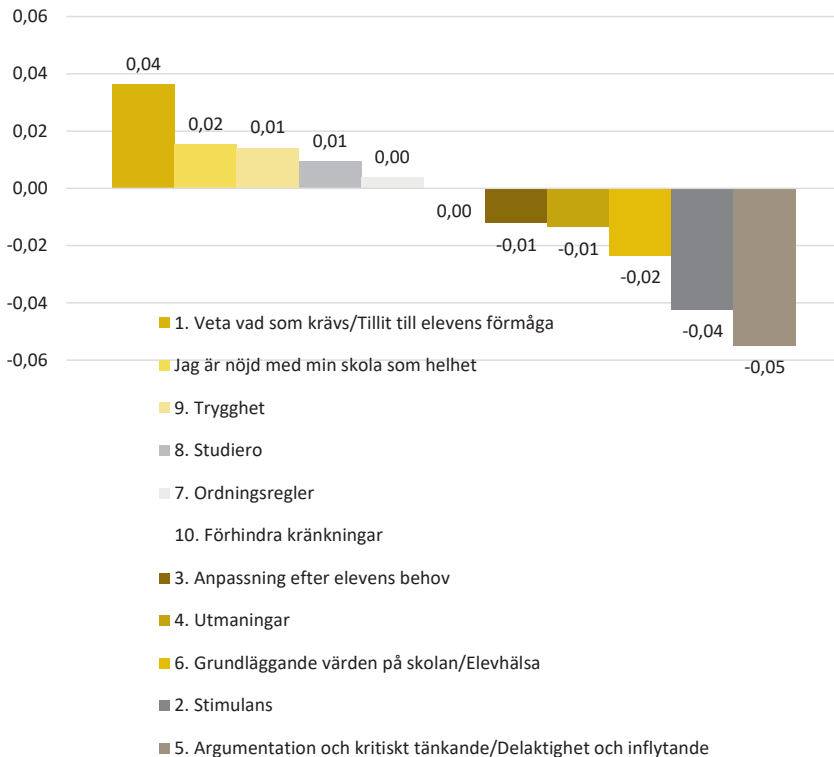
Figur 4, konfessionella skolor relativt övriga fristående skolor. Frågor som avviker mer än -0,10 enheter.



JÄMFÖRELSE MELLAN KONFESSIONELLA SKOLOR OCH KOMMUNALA SKOLOR

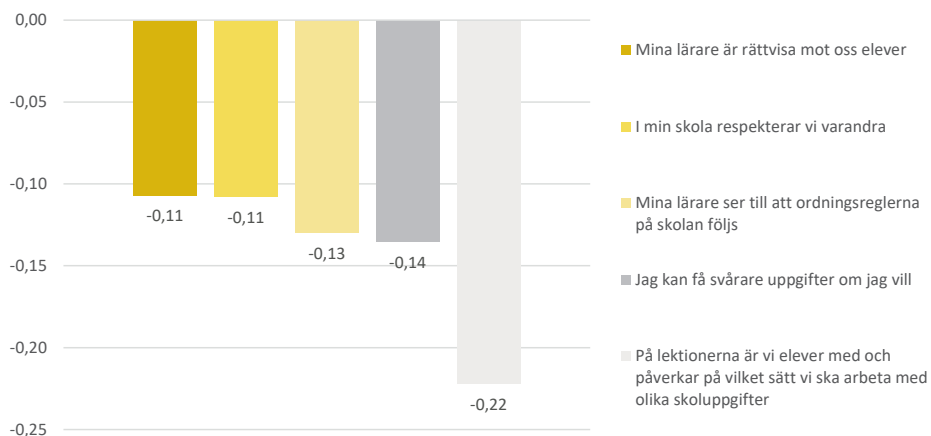
Kommunala skolors resultat i enkäten jämfört med de konfessionella beskrivs i figur 5 nedan. Jämfört med de kommunala är det framförallt indexet *Argumentation och kritiskt tänkande* som även här får ett lägre värde i konfessionella skolor jämfört med kommunala skolor. Skillnaden är dock den minsta för de skolgrupper som jämförs med de konfessionella skolorna i årskurs 5. Indexet för *Vet vad som krävs* största positiva avvikelsen när konfessionella skolorna jämförs med kommunala. Eleverna på konfessionella skolor uppger således oftare att de vet vad som krävs för att nå skolans mål än elever i kommunala skolor.

Figur 5, skillnader mellan konfessionella skolor och kommunala skolor index inom frågeområden, årskurs 5



Även i jämförelsen med de kommunala skolorna är det frågan/påstående att *På lektionerna är vi elever med och påverkar på vilket sätt vi ska arbeta med olika skoluppgifter* som bidrar mest till att de konfessionella skolorna ger ett lägre betyg på *Argumentation och kritiskt tänkande*.

Figur 6, konfessionella skolor relativt kommunala skolor. Frågor som avviker mer än -0,10 enheter.



5.3 JÄMFÖRANDE RESULTAT ÅRSKURS 9

INLEDNING

I årskurs 9 och i gymnasieskolans årskurs 2 är frågorna desamma, och fler än i årskurs 5. De ingående indexen/frågeområdena är:

1. Veta vad som krävs
2. Stimulans
3. Tillit till elevens förmåga
4. Anpassning efter elevens behov
5. Utmaningar
6. Argumentation och kritiskt tänkande
7. Grundläggande värden i undervisningen/lärandet
8. Grundläggande värden på skolan
9. Delaktighet och inflytande
10. Ordningsregler
11. Studiero
12. Trygghet
13. Förhindra kränkningar
14. Elevhälsa

Liksom tidigare avslutas enkäten med den sammanfattande frågan *Jag är nöjd med min skola som helhet*. Det påståendet bildar inget index utan ligger separat utanför de ingående frågeområdena. Vidare ingår en fråga om rekommendation ingår också. Det finns många undersökningar som visar att rekommendation är tätt förknippat med hur nöjd man är.

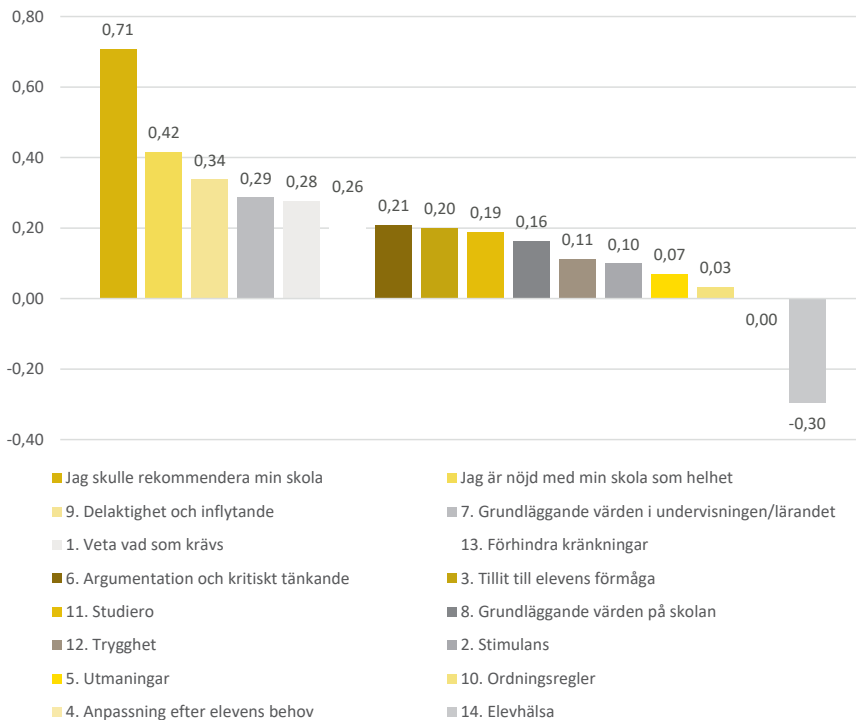
Indexet kan anta värdet 0 till och med 10.

Det finns 50 skolenheter i Skolverkets register 2018 som är registrerade som konfessionella och som har årskurs 9.

KONFESSIONELLA SKOLOR JÄMFÖRT MED SAMTLIGA ÖVRIGA OAVSETT REGI

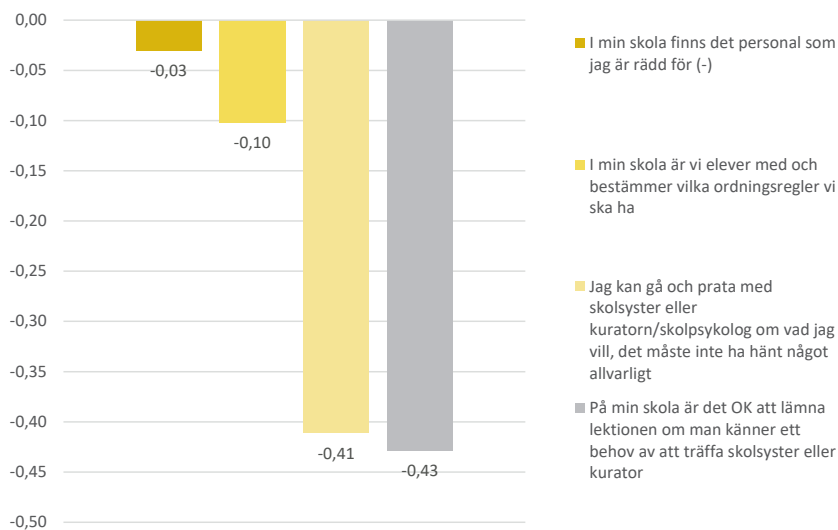
Eleverna på de konfessionella skolorna i årskurs 9 ger ett klart högre betyg på de sammanfattande nöjdhetsfrågorna/påståendena. I genomsnitt är betyget 0,71 enheter högre på dessa frågor i konfessionella skolor än i övriga skolor. Det index där det skiljer mest är *Delaktighet och inflytande* där det är 0,34 indexenheters skillnad. Det enda område där eleverna på konfessionella skolor är mer missnöjda är *Elevhälsa*. Indexet som sammanfattar elevhälsa är 0,30 indexenheter lägre för de konfessionella skolorna jämfört med övriga skolor.

Figur 7, skillnader mellan konfessionella skolor och övriga skolor oavsett regi, index inom frågeområden, årskurs 9



Frågorna/påståendena *På min skola är det OK att lämna lektionen om man känner ett behov av att träffa skolsyster eller kurator samt Jag kan gå och prata med skolsyster eller kurator/skolpsykolog om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt är de som bidrar mest till att indexet för elevhälsa är klart lägre hos de konfessionella skolorna jämfört med totalen.*

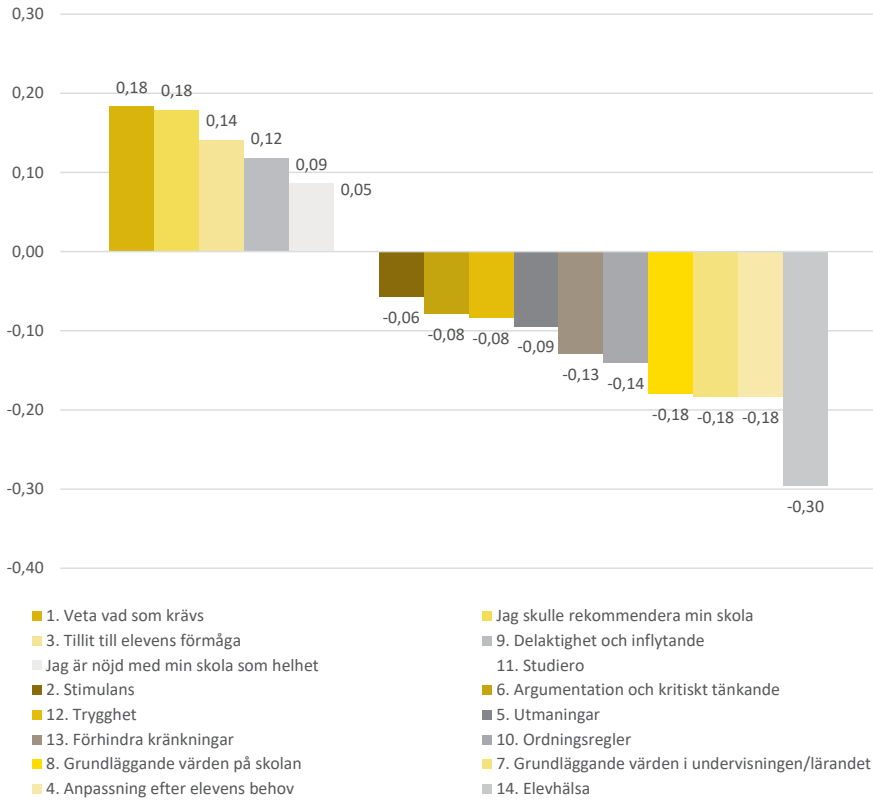
Figur 8, Frågor / påstående som avviker mest – årskurs 9, konfessionella skolor relativt samtliga övriga skolor



JÄMFÖRELSE MELLAN KONFESSIONELLA SKOLOR OCH ÖVRIGA FRISTÅENDE SKOLOR

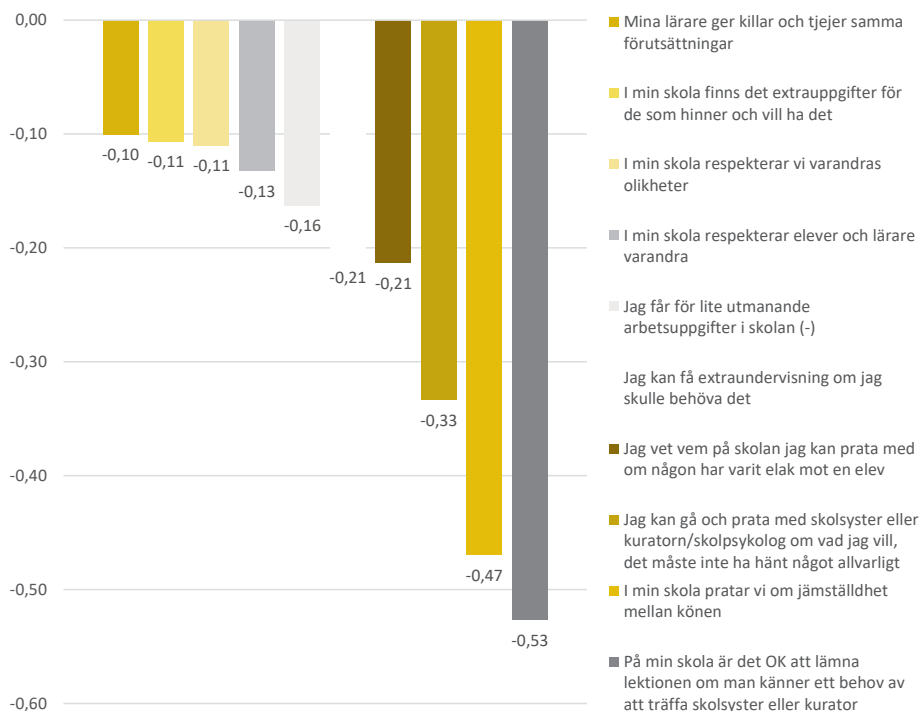
Även vid analys av enkätsvaren för årskurs 9 skiljer sig resultaten mer vid en jämförelse mellan konfessionella skolor och övriga fristående skolor än vid jämförelse med samtliga övriga skolor. Området *Elevhälsa* är också här det område där de konfessionella skolorna avviker mest i negativ bemärkelse, men elevhälsa är inte längre det enda område som avviker negativt. Här är det fler frågeområden som avviker negativt än som avviker positivt, exempelvis *Förhindra kränkningar* och *Grundläggande värden på skolan*.

Figur 9, skillnader mellan konfessionella skolor och övriga fristående skolor, index inom frågeområden, årskurs 9



Det finns flera frågor/påståenden som bidrar till att de konfessionella skolorna har lägre värden jämfört med de övriga fristående skolorna. Det är framförallt frågorna/påståendena *På min skola är det OK att lämna lektionen om man känner ett behov av att träffa skolsystem eller kurator* och *I min skola pratar vi om jämställdhet* samt även frågan/påståendet *Jag kan gå och prata med skolsystem eller kuratorn/skolpsykolog om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt* som bidrar till lägre indexvärden.

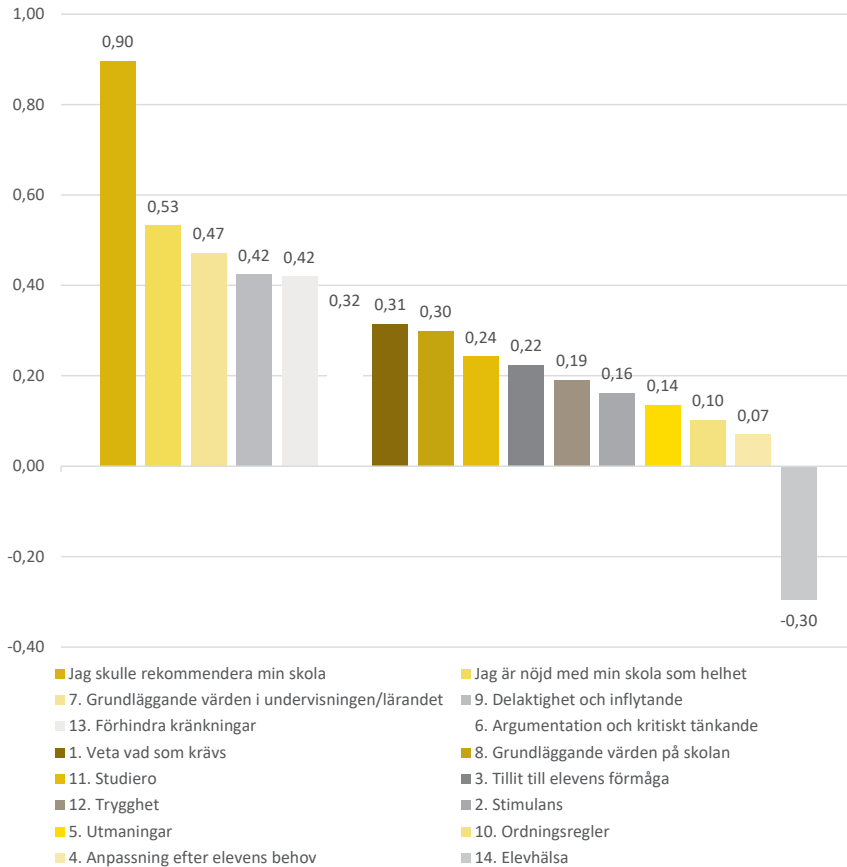
Figur 10, Frågor / påståenden som avviker mest – årskurs 9, konfessionella skolor relativt övriga fristående skolor



JÄMFÖRELSE MELLAN KONFESSIONELLA SKOLOR OCH KOMMUNALA SKOLOR

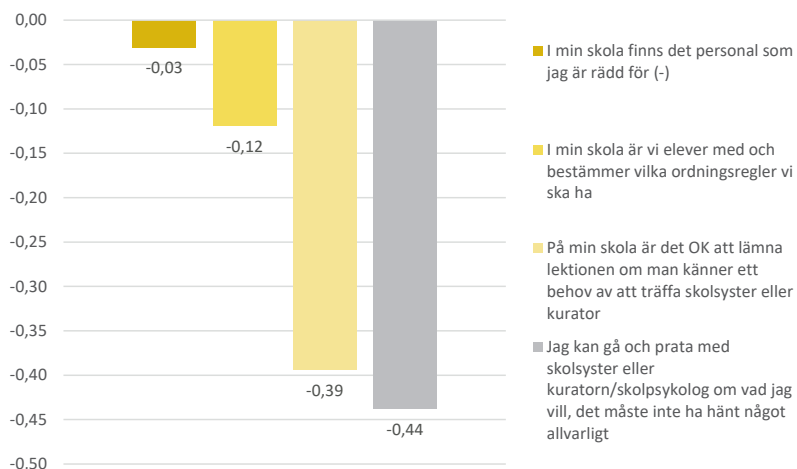
Jämför vi slutligen de konfessionella skolorna med de kommunala skolorna är skillnaderna i stort de samma som i jämförelsen mellan de konfessionella skolorna och samtliga övriga skolor. Detta beror på att de kommunala skolorna utgör den absolut största delen av samtliga övriga skolor. Indexet för *Elevhälsa* har ett klart lägre värde hos de konfessionella skolorna relativt de kommunala skolorna. Skillnaden är lika stor, -0,30, som vid den inledande jämförelsen med samtliga övriga skolor.

Figur 11, skillnader mellan konfessionella skolor och kommunala skolor, index inom frågeområden, årskurs 9



De frågor/påståenden som har störst inflytande på att de konfessionella skolorna har lägre värde jämfört med de kommunala skolorna inom indexet *Elevhälsa* är samma frågor som vid jämförelsen med övriga skolor, det vill säga frågorna *På min skola är det OK att lämna lektionen om man känner ett behov av att träffa skolsystem eller kurator* samt *Jag kan gå och prata med skolsystem eller kurator/skolpsykiolog om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt* som påverkar mest.

Figur 8, Frågor / påståenden som avviker mest negativt – årskurs 9, konfessionella skolor relativt kommunala skolor



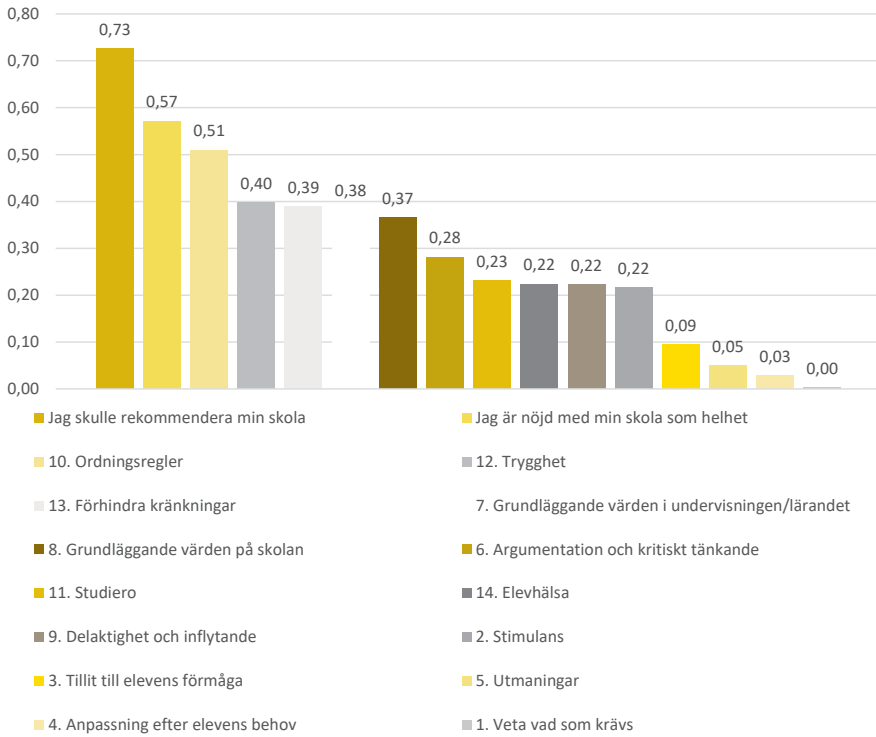
5.4 JÄMFÖRANDE RESULTAT GYMNASIESKOLAN ÅRSKURS 2

I årskurs 2 i gymnasieskolan får eleverna en likadan enkät som i årskurs 9 i grundskolan. De ingående indexen/frågeområdena är lika som i årskurs 9, se avsnitt 4.3 ovan. Det finns enligt Skolverkets register fem konfessionella gymnasieskolor i Sverige.

KONFESSIONELLA SKOLOR JÄMFÖRT MED SAMTLIGA ÖVRIGA OAVSETT REGI

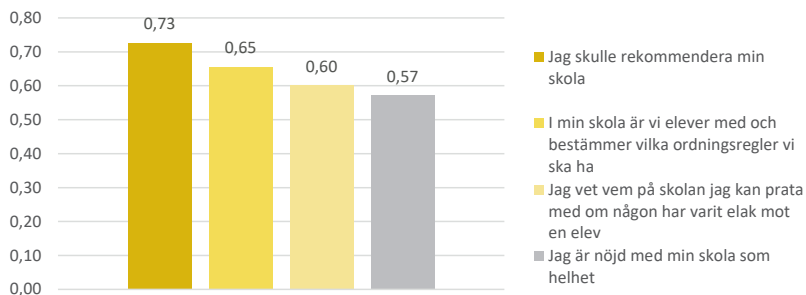
Över lag ger de eleverna på de konfessionella gymnasieskolorna högre betyg än elever på övriga gymnasieskolor vid jämförelserna av frågorna/påståendena än vad som är fallet i årskurserna 5 och 9. I jämförelsen med övriga skolor är alla index högre eller lika med de övriga skolornas genomsnittliga indexbetyg, vilket illustreras i figur X. Framförallt är det indexet *Ordningsregler* där eleverna på de konfessionella skolorna ger 0,51 indexenheter högre betyg jämför med de övriga skolorna. Även frågorna/påståendena som beskriver rekommendation och nöjdhet får klart högre värden än för totalen.

Figur 9, skillnader mellan konfessionella gymnasieskolor och övriga gymnasieskolor oavsett regi, index inom frågeområden, gymnasieskolans årskurs 2.



Bortsett från frågorna om rekommendation och nöjdhet är det frågorna *I min skola är vi elever med och bestämmer vilka ordningsregler vi ska ha* samt *Jag vet vem på skolan jag kan prata med om någon har varit elak mot en elev* som bidrar till de högre värdena för de konfessionella gymnasieskolorna jämfört med totalen.

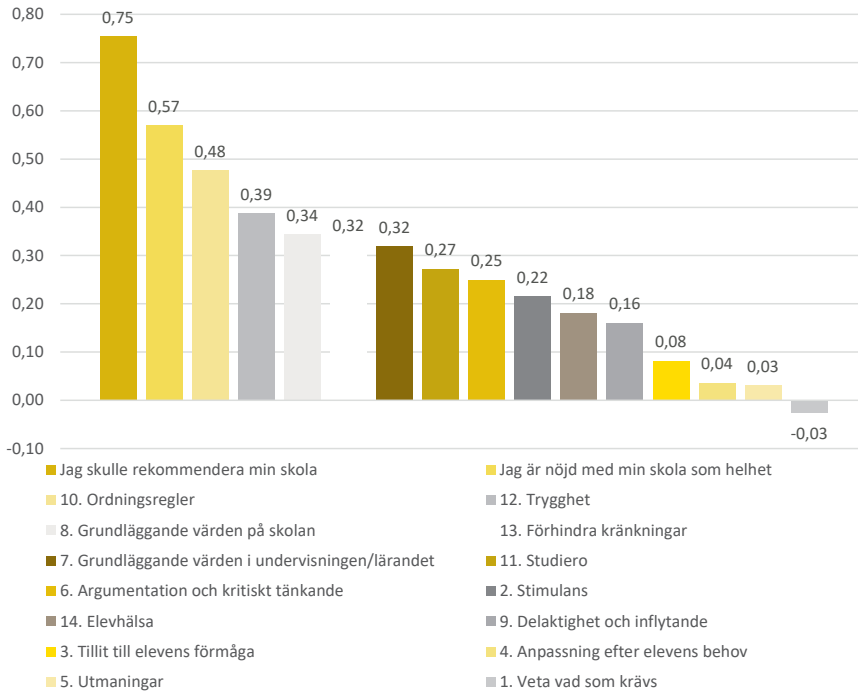
Figur 10, Frågor / påståenden som avviker mest positivt – gymnasieskolans årskurs 2, konfessionella skolor relativt samtliga övriga skolor oavsett regi



JÄMFÖRELSE MELLAN KONFESSIONELLA SKOLOR OCH ÖVRIGA FRISTÅENDE SKOLOR

Vid jämförelse mellan de konfessionella gymnasieskolorna och övriga fristående gymnasieskolor är bilden den samma. De konfessionella gymnasieskolorna avviker i det närmaste genomgående positivt. Och även här har *Ordningsregler* det högsta indexvärdet. Ett index, *Vet vad som krävs*, är lägre för de konfessionella skolorna än övriga fristående skolorna men skillnaden är försumbar, -0,03 indexenheter. Även här är rekommendation och nöjdhet klart högre än i jämförande skolgrupp.

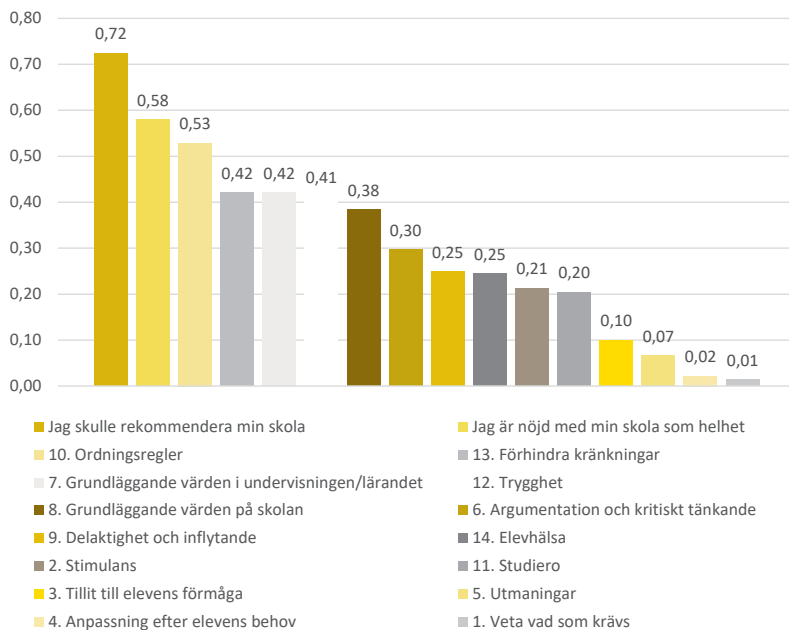
Figur 11, skillnader mellan konfessionella gymnasieskolor och övriga fristående gymnasieskolor, index inom frågeområden, gymnasieskolans årskurs 2.



JÄMFÖRELSE MELLAN KONFESSIONELLA OCH KOMMUNALA GYMNASIESKOLOR

Här framkommer samma mönster som i de båda tidigare jämförelserna. Eleverna på de konfessionella gymnasieskolorna ger högre betyg på alla index och framförallt avseende *Ordningsregler*. Och liksom tidigare har frågor som gäller *rekommendation* och *nöjdhet med gymnasieskolan* högre betyg i de konfessionella gymnasieskolorna än i de kommunala gymnasieskolorna.

Figur 12, skillnader mellan konfessionella gymnasieskolor och kommunala gymnasieskolor, index inom frågeområden, gymnasieskolans årskurs 2.



5.5 STÖRST POSITIV RESPEKTIVE NEGATIV AVVIKELSE – SAMTLIGA ANALYSERADE SKOLÅR

Nedan redovisas sammanfattningsvis de index där konfessionella skolor har högst respektive lägst genomsnittligt betyg jämfört med övriga skolyper.

Tabell 11, Index där de konfessionella skolorna avviker mest positivt från övriga skoltyper

Konfessionella skolor jämfört med:	Årskurs 5	Årskurs 9	Gymnasieskolans årskurs 2
Fristående, icke-konfessionella	8. Studiero	1. Vet vad som krävs	10. Ordningsregler
Kommunala	1. Vet vad som krävs	7. Grundläggande värden i undervisningen	10. Ordningsregler
Totalt	1. Vet vad som krävs	1. Delaktighet och inflytande	10. Ordningsregler

Tabell 12, Index där de konfessionella skolorna avviker mest negativt jämfört med övriga skoltyper

Konfessionella skolor jämfört med:	Årskurs 5	Årskurs 9	Gymnasieskolans årskurs 2
Fristående, icke-konfessionella	6. Argumentation och kritiskt tänkande	14. Elevhälsa	1. Vet vad som krävs
Kommunal	6. Argumentation och kritiskt tänkande	14. Elevhälsa	*
Totalt	6. Argumentation och kritiskt tänkande	14. Elevhälsa	*

*Inget index under jämförande skolgrupps resultat.

TEKNISK RAPPORT

EN UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÄT INOM
UTREDNINGEN OM KONFESSIONELLA INSLAG I SKOLVÄSENDET

ÅR 2018

Innehåll

1. Bakgrund, om undersökningen	3
1.1 Syftet med undersökningen.....	3
1.2 Genomförande	3
1.2.1 Insamlingsmetod och period	3
1.2.2 Population och register	4
1.2.3 Variablerna och Frågorna	5
1.2.4 Bearbetningar och tabellframställning.....	5
1.2.5 Svarsandelar, bortfall och täckning	5
1.2.6 Representativitet och statistisk säkerhet.....	6
2. Bilagor.....	9
2.1 Missivbrevet	9
2.2 Enkäten.....	10
2.3 Resultattabeller från undersökningarna	15

1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco Society har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets utredning Konfessionella inslag i skolväsendet. Utredningen ska bland annat utreda om friskolor med konfessionella inslag följer det regelverk som finns. Genom att genomföra en riktad enkätundersökning till de skolor som har registrerat någon typ av konfessionella inslag kan det undersökas.

En särskild utredare är tillsatt för att bland annat analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Baserat sen på analysen ska utredningen undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen om konfessionella inslag i utbildningen.

Idag tillåts konfessionella inslag i utbildningen men inte i undervisningen hos fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Det finns drygt 70 friskolor i dag i Sverige som har någon typ av konfessionella inslag och som inte är förskolor. Ett register finns hos Skolverket. Det finns dock vissa brister i aktualitet och täckning. Registret ansågs ändå vara av sådan kvalitet att en undersökning skulle kunna genomföras. Registret var rampopulation för undersökningen som genomfördes som en totalundersökning.

En webbenkät skickades ut med 17 frågor. I inledningen fick skolenheterna ange vem som besvarade enkäten samt om det förekommer konfessionella inslag i skolverksamheten.

Redovisningen var i form av tabeller och diagram samt en teknisk rapport. Respondenterna informerades om att de inte var anonymiserade. Det fanns ett intresse att identifiera de huvudmän som via enkäten fastställt att de har konfessionella inslag i skolorna för att kunna få till en vidare analys. Resultaten från undersökningen ingår i utredningen och där kommer ingen enskild huvudman att särredovisas.

1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att ge Regeringskansliets utredning om konfessionella inslag i skolväsendet information om de aktuella skolorna följer de regelverk som finns idag som berör konfessionella inslag.

En enkätundersökning på internet föreslogs som möjlig metod. Genom att samla in data från de aktuella skolorna som sen analyserades via tabeller och diagram ska det vara möjligt att se om skolorna följer regelverket.

1.2 Genomförande

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

1.2.1 INSAMLINGSMETOD OCH PERIOD

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webbenkätundersökning. Där respondenterna fick e-post med en unik länk direkt till deras enkät med frågor.

Insamlingen genomfördes den 29 augusti till och med den 28 september. Cirka fem veckors insamling bedömdes räcka i initialt. När insamlingen avslutades bedömdes det att inflödet var fullt tillräckligt, därmed förlängdes den inte och inga nya påminnelser skickades ut.

Under insamlingen skickades tre påminnelser ut. Som avsändare av e-postmeddelandet stod den särskilda utredaren Lars Arrhenius så även på påminnelserna.

I e-postbrevet beskrevs syftet med undersökningen, vad uppgifterna skulle användas till och att respondenternas svar inte var anonyma. Skolenhetens unika namn kopplades in i brevet för att särskilja e-postbrev som gick till samma huvudman men som var riktad till olika skolenheter hos huvudmannen.

Det är ovanligt att respondenterna inte är anonyma men i den här undersökningen behövde utredningen veta vad enskilda skolenheter har svarat för att få en möjlighet att koppla på mer data från de enskilda skolenheterna. Data som bland annat har inkommit via besök ute på skolorna.

Valet av insamlingsmetod styrdes av tillgången till kontaktuppgifter, alltså e-postadresser men också av längden på frågeformuläret. En relativt lång enkät med komplexa frågor kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webundersökning valdes också på grund av ekonomiska förutsättningar. Insamlingsmetoden är kostnadseffektiv om registret är uppdaterat och aktuellt.

1.2.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var skolenheter som fanns registrerade som skolenheter med konfessionella inslag. Det fanns 72 skolenheter i registret fördelat på 64 huvudmän.

Målpopulationen var lika med rampopulationen i den här undersökningen. Det var en webundersökning som genomfördes på grund av insamlingsmetodens kostnadseffektivitet och det bidrog till att det blev en totalundersökning.

Registret sammanställdes av Skolverket efter kontakter med utredningen. Alla e-postadresser till skolenheterna fungerade. Fem av utskicken studsade på grund av spamfilter hos mottagarna. Dessa utskick gjordes om från Excel istället. Då gick utskicket fram. Samtliga respondenter som från början inte kunde nås eftersom e-posten studsade svarade på enkäten.

Ett flertal huvudmän hade ett antal skolenheter i sin verksamhet. Genom att koppla in skolenhetens namn i e-postbrevets text samt genom att informera om att en huvudman kunde få flera enkäter gick det att genomföra flera utskick till en och samma huvudman. Som mest var det en huvudman som fick fem enkäter, en för respektive skolenhet.

Skolenheternas fördelning över län i landet beskrivs i tabell 1 nedan. Fördelningen av skolenheter med konfessionella inslag återspeglar i stort den över befolkningen i länen. Skolenheter med konfessionella inslag finns representerade i 16 av landets 21 län.

TABELL 1. FÖRDELNING AV SKOLENHETER MED KONFESSIONELLA INSLAG PER LÄN

Län	Antal	Andel
Dalarnas län	3	4%
Gävleborgs län	3	4%
Hallands län	1	1%
Jönköpings län	4	6%
Kalmar län	1	1%
Kronobergs län	1	1%
Skåne län	6	8%
Stockholms län	14	19%
Södermanlands län	2	3%
Uppsala län	8	11%
Västerbottens län	5	7%
Västernorrlands län	3	4%
Västmanlands län	1	1%
Västra Götalands län	13	18%
Örebro län	5	7%
Östergötlands län	2	3%
Total	72	100%

1.2.3 VARIABLERNAS OCH FRÅGORNAS

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i två delar, en inledande med frågor om skolan och en efterföljande med frågor om skolans verksamhet. Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltigt godkändes.

I delen som handlade om skolan frågades det efter namn och befattning på den som besvarade enkäten samt frågor om skolformer, om det förekommer konfessionella inslag inom skolans verksamhet.

I den efterföljande delen ställdes det frågor om konfessionell-, -inriktning, -inslag, undervisning och om möjlighet att avstå konfessionella inslag i utbildningen.

Ett flertal frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten.

1.2.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i SAS.

I bilaga 1 finns alla tabeller från undersökningen. Där finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats.

Antalet icke svarande redovisas inte i tabellerna eftersom det partiella bortfallet blev relativt litet och det är ett relativt litet datamaterial att analysera. Av de 50 som svarade på den inledande frågan var det 39 kvar som svarade på den sista. Det partiella bortfallet beror på att skolenheten bland annat har angett att de inte har någon konfessionell inriktning och därmed inte ska svara på de efterföljande frågorna om inriktningen.

1.2.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning alltså skolenheter eller huvudmän som inte har kommit med fast de borde eller som har kommit med som inte borde det.

Undertäckningen var antagligen ganska liten i den här undersökningen. Registret var upprättat innan undersökningen skulle genomföras. Antagligen kan det vara så att registret inte har den aktualitet som det borde. Därmed kan det finnas skolenheter som inte kommit med som borde det.

Övertäckning kan också förekomma eftersom det finns några skolenheter som svarar att de inte har någon konfessionell inriktning fastän registret indikerar det. Det kan beror på att respondenten missförstår begreppet, vilket något svar ger stöd för, eller att det är någon skolenhet som har haft konfessionell inriktning men som nu inte har det.

Totalt svarade 50 skolenheter på hela eller delar av enkäten. Därmed blir svarsandelen 69 procent eftersom det ingick 72 skolenheter i undersökningen.

Eftersom över- respektive undertäckningen var okänd, eller i alla falla outhärdad, innebär det att svarsandelen inte påverkas av den.

1.2.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

För att vara säker när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska sen de som svarar bestå av samma proportioner. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs.

Ofta är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara juridisk ägandeform, skolform och skolriktning. Nedan i diagram 1, 2 samt 3 finns en fördelning över de variablerna i populationen samt bland de svarande.

DIAGRAM 1. ANDELEN SKOLENHETER PER JURIDISK ÄGANDEFORM JÄMFÖRT MED ANDEL SVARANDE PER ÄGANDEFORM

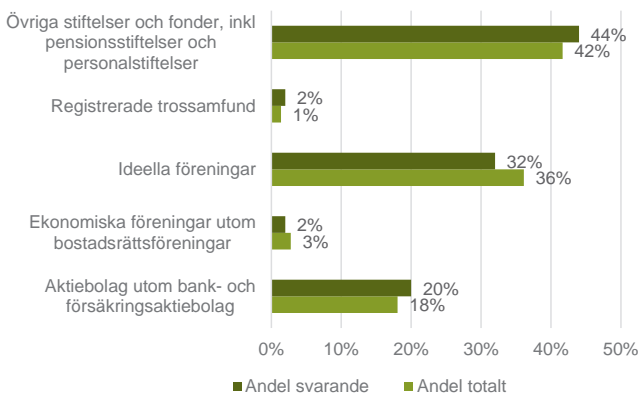
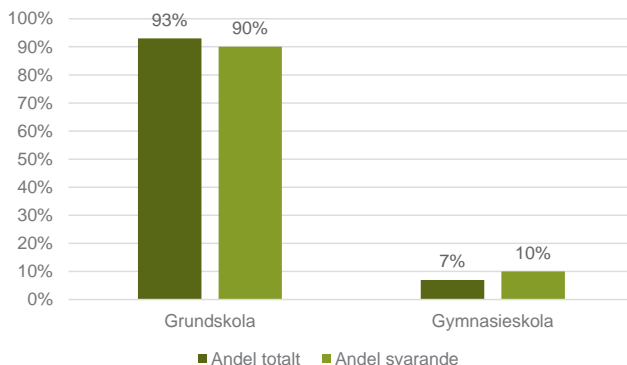
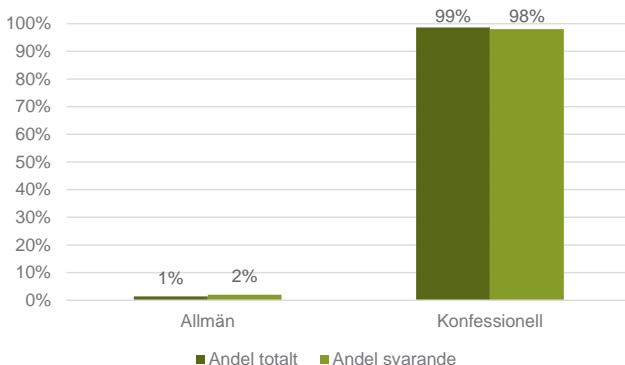


DIAGRAM 2. ANDELEN SKOLENHETER PER SKOLFORM JÄMFÖRT MED ANDEL SVARANDE PER SKOLFORM**DIAGRAM 3. ANDELEN SKOLENHETER PER SKOLINRIKTNING JÄMFÖRT MED ANDEL SVARANDE PER SKOLINRIKTNING**

Antalet svarande ska vara proportionellt mot antalet skolenheter i populationen fördelat per ägandeform, skolform och skolinriktning. Det är mycket små skillnader i fördelningarna mellan populationen och de svarande i fördelningarna. Det tyder på bra representativitet bland de svarande. Det är dock få svarande för vissa alternativ. Det gäller framförallt skolformen gymnasieskola samt skolinriktningen allmän. När det gäller skolformen gymnasieskola är det alla som har svarat av de fem som ingick i populationen. När det gäller skolinriktningen, allmän har även där alla svarat men det är bara en skolenhet.

När representativiteten ser bra ut finns det inget behov av viktning utifrån de variabler som studerats. I den här undersökningen har inte svaren viktats.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser dras med försiktighet. Det är få svarande i vissa grupper men det är också få i vissa av redovisningsgrupperna i populationen. Det finns en risk att den enskilda skolenheten kan känna sig särredovisad. Enskilda skolenheter bör inte känna igen sig i ett sammanfattande resultat.

Vid resultatnedbrytningar ökar risken för att enskilda skolenheter särredovisas och att de skulle kunna känna igen sig i en rapporttext. Detta kan undvikas om redovisningar bara sker på högre aggregerad nivå.

Inga felmarginaler är beräknade. Vid jämförelser mellan olika svarsalternativ och redovisningsgrupper bör det beaktas. Om skillnaderna är mycket små kan det vara slumpen som ger skillnaden men eftersom det är en totalundersökning och representativiteten samt svarsbenägenheten var god bedöms felmarginalerna vara mycket små på en total nivå.

2. Bilagor

2.1 Missivbrevet

Hej!

Regeringen har tillsatt Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02). Utredningen ska analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Med utgångspunkt i denna analys ska vi bland annat undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen om konfessionella inslag i utbildningen.

Som ett led i vårt arbete ska vi kartlägga hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket. Under våren har vi bland annat besökt ett antal skolor med konfessionell inriktning och vi avser att göra ytterligare några sådana besök under hösten. För att komplettera bilden ytterligare har vi nu valt att i samarbete med Sweco göra en enkätundersökning som riktar sig till de fristående skolor/skolenheter som har någon form av konfessionella inslag.

Undersökningens riktar sig till: skolenhet X

Enkäten bör besvaras av rektor eller någon annan med god överblick över verksamheten. För er som ansvarar för flera skolenheter vill vi att ni besvarar en enkät per skolenhet.

Det är vår förhoppning att ni, i egenskap av representanter för sådana skolor, vill vara med och öka kunskapen om era skolor och bidra till att utredningens kartläggning ger en god bild av den verksamhet ni bedriver.

Uppgifterna kommer endast att användas av Sweco och Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet i syfte att kartlägga hur konfessionella inslag förekommer i skolväsendet. Utredningen avser inte att publicera uppgifter som identifierar enskilda skolor.

I enkäten anges uppgifter om namn på den som svarar, huvudman/skolans namn och e-postadress. Genom att svara på undersökningen godkänner ni att vi hanterar dessa uppgifter. Mikrodata raderas inom tre månader från enkäten besvarades.

Besvara enkäten före 28 september genom att följa denna länk: [Länk till enkät](#)

Era svar är av stort värde för oss och vi ser fram emot att ta del av era svar!

Med vänlig hälsning

Lars Arrhenius, särskild utredare

Om du inte kan använda länken ovan gå till

[LinkToLoginPage]

och logga in med:

Användarnamn: [username]

2.2 Enkäten

Välkommen till den här undersökningen som har till syfte att ge ett fördjupat kunskapsunderlag till utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02). Ni har nyligen fått ett brev från utredaren Lars Arrhenius där syftet med undersökningen beskrivs närmare.

Om skolan

Namn och befattning på den som svarar:

.....

.....

.....

Hur många elever fanns det på skolenheten* vid terminsstarten höstterminen 2018?

.....

Vilka skolformer finns på skolenheten*?

Flera svar möjliga

- Förskola
- Förskoleklass
- Fritidshem
- Grundskola.
Årskurser?
- Grundsärskola.
Årskurser?
- Gymnasieskola
- Gymnasiesärskola

**inkopplat namn på skolenheten i den elektroniska enkäten*

Om skolan

Förekommer det någon form av konfessionella inslag inom skolans verksamhet?

Ja

Nej

Skolans verksamhet

Vilken konfessionell inriktning har skolan?

Judisk

Kristen

Muslimsk

Annan. Vilken?

Kommentarer

.....
.....
.....

Vilka konfessionella inslag förekommer?*Flera svar möjliga*

- Bön
- Sång
- Morgonsamling/andakt eller annan samling/andakt
- Gemensam eller enskild läsning av konfessionella texter
- Särskilda inslag vid måltider
- Inslag vid terminsavslutningar och andra högtider
- Andra inslag. Vilka?
-

Hur ofta förekommer konfessionella inslag i verksamheten?

- Dagligen
- Någon gång per vecka
- Någon gång per månad
- Någon gång per år

Kan barnet/eleven avstå från konfessionella inslag i utbildningen?

- Ja
- Nej

Hur har barnet/eleven möjlighet att avstå från konfessionella inslag i utbildningen?*Flera svar möjliga*

- Skriftlig information till vårdnadshavare vid skolstart*
- Avstämning terminsvis med vårdnadshavare*
- Muntlig information till vårdnadshavare vid skolstart*
- Skriftlig information i klassrum/lokaler i övrigt*
- Muntlig information i samband med konfessionella inslag till barn/elever*
- Annat. Hur?*

Om barnet/eleven avstår från ett konfessionellt inslag, anordnas någon alternativ sysselsättning för barnet/eleven?

- Ja
- Nej

Gör ni några särskilda överväganden när det gäller undervisningen i religionskunskap utifrån er konfessionella inriktning?*T.ex. i fråga om hur och i vilken omfattning ni undervisar om andra religioner*

- Ja
- Nej

Varför gör ni inte några särskilda överväganden när det gäller undervisningen i religionskunskap utifrån er konfessionella inriktning?

.....

.....

.....

Vilken typ av överväganden gör ni när det gäller undervisningen i religionskunskap?

.....

.....

.....

Vid sidan av den obligatoriska undervisningen, erbjuder skolan extra undervisning i något ämne som innebär en fördjupning i den konfessionella inriktning eller de konfessionella inslag som skolan har?

Med detta avses även extra studier i t.ex. historia eller språk som hänger samman med den konfessionella inriktningen/de konfessionella inslagen.

Ja

Nej

I vilken omfattning erbjuder skolan extra undervisning i något ämne som innebär en fördjupning i den konfessionella inriktning eller de konfessionella inslag som skolan har?

.....

.....

.....

Förekommer det andra religionsuppfattningar än den konfessionella inriktningen som skolan har bland elever/personal?

Ja

Nej

Vet inte/ingen
uppfattning

Är det något annat som ni vill framföra till utredningen?

.....

.....

.....

2.3 Resultattabeller från undersökningarna

Skolform	Antal	Andel totalt	Antal svarande	Andel svarande
Grundskola	67	93%	45	67%
Gymnasieskola	5	7%	5	100%
Total	72	100%	50	69%

Län	Antal	Andel totalt
Dalarnas län	3	4%
Gävleborgs län	3	4%
Hallands län	1	1%
Jönköpings län	4	6%
Kalmar län	1	1%
Kronobergs län	1	1%
Skåne län	6	8%
Stockholms län	14	19%
Södermanlands län	2	3%
Uppsala län	8	11%
Västerbottens län	5	7%
Västernorrlands län	3	4%
Västmanlands län	1	1%
Västra Götalands län	13	18%
Örebro län	5	7%
Östergötlands län	2	3%
Total	72	100%

Län	Antal svarande	Andel svarande
Dalarnas län	1	2%
Hallands län	1	2%
Jönköpings län	4	8%
Kalmar län	1	2%
Skåne län	4	8%
Stockholms län	13	26%
Södermanlands län	1	2%
Uppsala län	5	10%
Västerbottens län	3	6%
Västernorrlands län	2	4%
Västra Götalands län	11	22%
Örebro län	4	8%
Total	50	100%

Juridisk form	Antal	Andel totalt	Antal svarande	Andel svarande
Aktieföretag utom bank- och försäkringsaktieföretag	13	18%	10	20%
Ekonomiska föreningar utom bostadsrättsföreningar	2	3%	1	2%
Ideella föreningar	26	36%	16	32%
Registrerade trossamfund	1	1%	1	2%
Övriga stiftelser och fonder, inkl pensionsstiftelser och personalstiftelser	30	42%	22	44%
Total	72	100%	50	100%

Skolform	Medel av Hur många elever fanns det på skolenheten vid terminsstarten höstterminen 2018?
Grundskola	181
Gymnasieskola	189
Total	182

Skolinriktning	Medel av Hur många elever fanns det på skolenheten vid terminsstarten höstterminen 2018?	Maximum av Hur många elever fanns det på skolenheten vid terminsstarten höstterminen 2018?	Minimum av Hur många elever fanns det på skolenheten vid terminsstarten höstterminen 2018?
Allmän	248	248	248
Konfessionell	180	730	25
Total	182		

Vilken konfessionell inriktning har skolan?	Medel av Hur många elever fanns det på skolenheten vid terminsstarten höstterminen 2018?
Annan	248
Kristen	171
Muslimsk	372
Total	182

Viika skolformer finns på skolenheten?	Antal svar	Andel svar
Förskola	20	43%
Förskoleklass	35	74%
Fritidshem	31	66%
Grundskola. Årskurser?	43	91%
Grundskola. Årskurser?	4	9%
Gymnasieskola	7	15%
Gymnasiesärskola	1	2%
Total	47	300%
Förekommer det någon form av konfessionella inslag inom skolans verksamhet?	Antal svar	Andel svar
Ja	42	89%
Nej	5	11%
Total	47	100%
Vilken konfessionell inriktning har skolan?	Antal svar	Andel svar
Judisk	0	0%
Kristen	35	85%
Muslimsk	5	12%
Annan. Vilken?	1	2%
Total	41	100%
Vilka konfessionella inslag förekommer?	Antal svar	Andel svar
Bön	24	60%
Sång	22	55%
Morgonsamling/andakt eller annan samling/andakt	35	88%
Gemensam eller enskild läsning av konfessionella texter	9	23%
Särskilda inslag vid måltider	11	28%
Inslag vid terminsavslutningar och andra högtider	30	75%
Andra inslag. Vilka?	7	18%
Total	40	345%
Hur ofta förekommer konfessionella inslag i verksamheten?	Antal svar	Andel svar
Dagligen	29	74%
Någon gång per vecka	7	18%
Någon gång per månad	2	5%
Någon gång per år	1	3%
Total	39	100%
Kan barnet/eleven avstå från konfessionella inslag i utbildningen?	Antal svar	Andel svar
Ja	38	97%
Nej	1	3%
Total	39	100%
Hur har barnet/eleven möjlighet att avstå från konfessionella inslag i utbildningen?	Antal svar	Andel svar
Skriftlig information till vårdnadshavare vid skolstart	20	54%
Avstämning terminsvis med vårdnadshavare	8	22%
Muntlig information till vårdnadshavare vid skolstart	25	68%
Skriftlig information i klassrum/lokaler i övrigt	2	5%
Muntlig information i samband med konfessionella inslag till barn/elever	22	59%
Annat. Hur?	8	22%
Total	37	230%

Om barnet/eleven avstår från ett konfessionellt inslag, anordnas någon alternativ sysselsättning för barnet/eleven?	Antal svar	Andel svar
Ja	25	68%
Nej	12	32%
Total	37	100%
Gör ni några särskilda överväganden när det gäller undervisningen i religionskunskap utifrån er konfessionella inriktning?	Antal svar	Andel svar
Ja	8	21%
Nej	30	79%
Total	38	100%
Vid sidan av den obligatoriska undervisningen, erbjuder skolan extra undervisning i något ämne som innebär en fördjupning i den konfessionella inriktning eller de konfessionella inslag som skolan har?	Antal svar	Andel svar
Ja	16	41%
Nej	23	59%
Total	39	100%
Förekommer det andra religionsuppfattningar än den konfessionella inriktningen som skolan har bland elever/personal?	Antal svar	Andel svar
Ja	38	97%
Nej	1	3%
Vet inte/ingen uppfattning	0	0%
Total	39	100%

TEKNISK RAPPORT

EN UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÄT INOM
UTREDNINGEN OM KONFESSIONELLA INSLAG I SKOLVÄSENDET

ÅR 2019

Innehåll

1. Bakgrund, om undersökningen	3
1.1 Syftet med undersökningen	3
1.2 Genomförande	3
1.2.1 Insamlingsmetod och period	4
1.2.2 Population och register	4
1.2.3 Variablerna och Frågorna	4
1.2.4 Bearbetningar och tabellframställning.....	5
1.2.5 Svarsandelar, bortfall och täckning.....	5
1.2.6 Representativitet och statistisk säkerhet.....	5
2. Bilagor.....	8
2.1 Missivbrevet	8
2.2 Enkäten.....	9
2.3 Svarande kommuner i landet	15
2.4 Resultattabeller från undersökningarna	16

1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco Society har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets utredning Konfessionella inslag i skolväsendet. Utredningen ska bland annat utreda om friskolor, förskolor och fritidshem med konfessionella inslag följer det regelverk som finns. Genom att genomföra en riktad enkätundersökning till Sveriges kommuner kan regelefterlevnad undersökas hos fristående förskolor och fritidshem som har någon typ av konfessionella inslag.

En särskild utredare är tillsatt för att bland annat analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Baserat sen på analysen ska utredningen undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen om konfessionella inslag i utbildningen. Idag tillåts konfessionella inslag i utbildningen men inte i undervisningen hos fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Det är idag okänt hur många förskolor och fritidshem det finns i Sveriges kommuner som har konfessionella inslag. Något register finns inte. Genom att vända sig till samtliga kommuner i landet med en webbenkät vill utredningen få en uppskattning om antalet förskolor och fritidshem som passar in på målbilden. Registret med kommuner och kontaktuppgifter (e-postadresser) bearbetades av utredningen för att få till en så bra kvalitet som möjligt i mejadresserna.

En webbenkät skickades ut med 16 frågor. I inledningen fick kommunerna ange vem som besvarade enkäten samt om det förekommer fristående förskolor fritidshem med konfessionella inslag.

Redovisningen var i form av tabeller och diagram samt en teknisk rapport. Respondenterna informerades om att de inte var anonymiserade. Det fanns ett intresse från utredningen att identifiera de kommuner som via enkäten fastställt att det finns dokumentation för en vidare analys. Resultaten från undersökningen ingår i utredningen och där kommer ingen enskild kommun särredovisas.

1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att ge Regeringskansliets utredning om konfessionella inslag i skolväsendet information om antalet och fördelningen av fristående förskolor och fritidshem med konfessionella inslag i landets kommuner. Syftet var också att inhämta information om tillsyn av de aktuella förskolorna och fritidshemmen.

En enkätundersökning på internet föreslogs som möjlig metod. Genom att samla in data från kommunerna som sen analyserades via tabeller och diagram skapades ett underlag för att studera antalet och fördelningen av förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning i landet.

1.2 Genomförande

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

1.2.1 INSAMLINGSMETOD OCH PERIOD

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webundersökning. Där respondenterna fick e-post med en unik länk direkt till deras enkät med frågor.

Insamlingen genomfördes den 3 december 2018 till och med den 29 januari 2019. Ungefär fem veckors insamling, exklusive mellanliggande helger var helt tillfredsställande och insamlingen förlängdes en vecka.

Under insamlingen skickades fyra påminnelser ut. Som avsändare av e-postmeddelandet stod den särskilda utredaren Lars Arrhenius så även på påminnelserna.

I e-postbrevet beskrevs syftet med undersökningen, vad uppgifterna skulle användas till och att respondenternas svar inte var anonyma. E-postadressen till kommunerna togs fram från kommunens generella hemsida men också från den mer specifika utbildningssidan om den fanns tillgänglig. Båda adresserna, den generella samt den mer riktade användes vid utskicken.

Det är ovanligt att respondenterna inte är anonyma men i den här undersökningen behövde utredningen veta vad enskilda kommuner har svarat för att få en möjlighet att koppla på mer data från dem. Data som bland annat har inkommit via enkäten i form av fritestsvar, till exempel diarienummer.

Valet av insamlingsmetod styrdes av tillgången till kontaktuppgifter, alltså e-postadresser men också av längden på frågeformuläret. En relativt lång enkät med komplexa frågor kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webundersökning valdes också på grund av ekonomiska förutsättningar. Insamlingsmetoden är kostnadseffektiv om registret är uppdaterat och aktuellt.

1.2.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var Sveriges kommuner, 290 till antalet.

Målpopulationen var utbildningsförvaltningen eller liknande som antas vara den del i kommunen som kunde svara på frågorna. Det var en webundersökning som genomfördes på grund av insamlingsmetodens kostnadseffektivitet och det bidrog också till att det blev en totalundersökning.

Registret sammanställdes av utredningen själva efter en del efterforskningar på kommunernas hemsidor på internet. Alla e-postadresser fungerade inte utan en del av de efterforskade e-postadresserna fick bytas ut till de mer generella e-postadresserna till kommunerna. Ett par utskick studsade i alla fall. Dessa utskick gjordes om från Excel istället. Då gick utskicket fram. Samtliga respondenter som från början inte kunde nås eftersom e-posten studsade svarade på enkäten.

1.2.3 VARIABLERNAS OCH FRÅGORNAS

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i två delar, en inledande med frågor om förskolor och en efterföljande med frågor om fritidshem. Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltig godkändes.

I de delar som handlade om förskolor och fritidshem frågades det efter namn och befattning på den som besvarade enkäten samt frågor om förekomst av fristående förskolor/fritidshem, antal och sen om det förekommer förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning.

I den efterföljande delen ställdes det frågor om brister och eventuella åtgärder som kan ha satts in vid inspektioner.

Ett flertal frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten samt missivbrevet som skickades ut via e-post.

1.2.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i SAS.

I bilaga 1 finns alla tabeller från undersökningen. Där finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats.

Antalet icke svarande redovisas inte i tabellerna eftersom det partiella bortfallet blev relativt litet och det är ett relativt litet datamaterial att analysera. Av de 221 kommuner som svarade på den inledande frågan var det 171 kvar som svarade på den sista. Det partiella bortfallet beror på att kommunerna bland annat har angett att de inte har några förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning och därmed ska de inte svara på de efterföljande frågorna om just det.

1.2.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning alltså kommuner i det här fallet eller den del av kommunen som till exempel utbildningsförvaltningar som inte har kommit med fast de borde eller som har kommit med som inte borde det.

Undertäckningen var antagligen väldigt liten i den här undersökningen. Registret var upprättat över alla kommuner i landet. Kan dock var någon kommun som har fått enkäten men där de sen inte har vidarebefordrat den till rätt respondent som kan svara på frågorna. Därmed kan det finnas kommuner och även förskolor/fritidshem som inte kommit med som borde det.

Övertäckning kan också förekomma eftersom det antagligen finns kommuner/respondenter som missförstår begreppet, konfessionell, vilket något svar ger stöd för.

Totalt svarade 221 kommuner på hela eller delar av enkäten. Därmed blir svarsandelen 76 procent eftersom det finns 290 kommuner i landet. I bilagan finns en karta med fördelningen av svarande kommuner.

Eftersom över- respektive undertäckningen var okänd, eller i alla falla outredd, innebär det att svarsandelen inte påverkas av den.

1.2.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

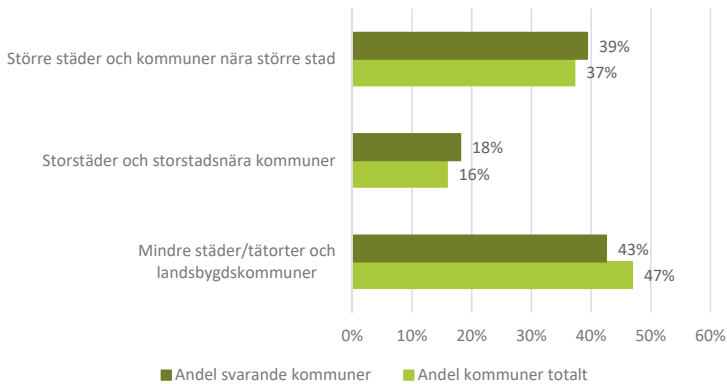
För att vara säker när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska sen de som svarar bestå av samma proportioner. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs.

Ofta är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara län/kommun eller rättare sagt storlek på kommunen. Nedan i tabell och diagram finns fördelningar över de aktuella variablerna i populationen samt bland svarande.

TABELL 1. FÖRDELNING AV KOMMUNER TOTAL SAMT SVARANDE PER LÄN

Län totalt	Antal kommuner totalt	Andel kommuner totalt	Antal svarande kommuner	Andel svarande kommuner
Blekinge län	5	2%	5	2%
Dalarnas län	15	5%	8	4%
Gotlands län	1	0%	1	0%
Gävleborgs län	10	3%	7	3%
Hallands län	6	2%	5	2%
Jämtlands län	8	3%	5	2%
Jönköpings län	13	4%	11	5%
Kalmar län	12	4%	8	4%
Kronobergs län	8	3%	6	3%
Norrbottnens län	14	5%	10	5%
Skåne län	33	11%	29	13%
Stockholms län	26	9%	22	10%
Södermanlands län	9	3%	8	4%
Uppsala län	8	3%	5	2%
Värmlands län	16	6%	13	6%
Västerbottnens län	15	5%	12	5%
Västernorrlands län	7	2%	4	2%
Västmanlands län	10	3%	8	4%
Västra Götalands län	49	17%	33	15%
Örebro län	12	4%	10	5%
Östergötlands län	13	4%	11	5%
Totalt	290	100%	221	100%

DIAGRAM 1. ANDELEN KOMMUNER PER KOMMUNGRUPP ENLIGT SKL:S INDELNING JÄMFÖRT MED ANDEL SVARANDE PER KOMMUNGRUPP



Kommunernas fördelning över län i landet jämfört med antalet svarande kommuner beskrivs i tabell 1 ovan. Fördelningen av de svarande kommunerna återspeglar fördelningen i stort i länen. Svar har inkommit från alla län i Sverige. Fördelningen visar på god representativitet men visar inte om det finns partiellt bortfall eller inte.

Kommunernas fördelning över SKLs kommungrupps indelning jämfört med antalet svarande kommuner per kommungrupp beskrivs i diagram 1 ovan. Fördelningen av de svarande

kommunerna återspeglar fördelningen i stort i SKLs kommungruppsindelning. Det ser dock ut som att mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner är något underrepresenterade bland de svarande kommunerna och även att de större kommunerna är något överrepresenterade.

Eftersom kommunernas situation angående ämnet förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning ser olika ut och är relativt okänd kan det var fel att anta att storleken på kommunen skulle ha inverkan på antalet förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning. Det skulle kunna vara något helt annat som inte finns med i registret. Därför rekommenderas det att resultaten redovisas enbart för de svarande kommunerna och inte generellt för alla kommuner i landet.

Antalet svarande kommuner ska vara proportionellt mot antalet kommuner fördelat per län och kommungrupp. Det är mycket små skillnader i fördelningarna mellan populationen och de svarande i fördelningarna. Det tyder på bra representativitet bland de svarande kommunerna. Det är dock få svarande för vissa svarsalternativ. Det gäller framförallt när kommunen svarat att det finns anmälningar mot förskolor/fritidshem.

När representativiteten ser bra ut finns det inget behov av viktning utifrån de variabler som studerats. I den här undersökningen har inte svaren viktats.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser dras med försiktighet. Det är få svarande i vissa grupper men det är också få i vissa av redovisningsgrupperna i populationen. Det finns en risk att den enskilda kommunen kan känna sig särredovisad. Enskilda kommuner bör inte känna igen sig i ett sammanfattande resultat.

Vid resultatnedbrytningar ökar risken för att enskilda kommuner särredovisas och att de skulle kunna känna igen sig i en rapporttext. Detta kan undvikas om redovisningar bara sker på högre aggregerad nivå.

Inga felmarginaler är beräknade. Vid jämförelser mellan olika svarsalternativ och redovisningsgrupper bör det beaktas. Om skillnaderna är mycket små kan det vara slumpen som ger skillnaden men eftersom det är en totalundersökning och representativiteten samt svarsbenägenheten var god bedöms felmarginalerna vara mycket små på en total nivå.

2. Bilagor

2.1 Missivbrevet

Hej!

Detta mejl rör en enkätundersökning om förskolor och fritidshem. Det vidarebefordras till den avdelning inom kommunen som arbetar med tillsyn av fristående förskolor och fritidshem, eller som i övrigt arbetar med förskolor och fritidshem.

Regeringen har tillsatt Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02). Utredningen ska analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet och bl.a. undersöka om det finns behov av att ändra regelverket.

En del i utredningens arbete är att kartlägga hur fristående förskolor, fritidshem och skolor med en konfessionell inriktning följer regelverket. Vi har tidigare gjort en undersökning som avser skolor med konfessionell inriktning. Uppgifter om sådana skolor och hur många de är finns sammanställda hos Skolverket. När det gäller fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning finns det inte några sådana sammanställda uppgifter och det är oklart i vilken utsträckning det förekommer fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning. För att få en samlad bild av hur det ser ut när det gäller förekomsten av sådana enheter har vi valt att i samarbete med Sweco genomföra en enkätundersökning som riktar sig till Sveriges samtliga kommuner.

Eftersom det är kommunerna som beslutar om godkännande av fristående förskolor och sådana fristående fritidshem som inte bedrivs i anslutning till fristående skolor är det vår förhoppning att ni kan bidra med den kunskap vi i nuläget saknar när det gäller fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Ni får därför denna enkät.

I enkäten får ni svara på om det finns sådana förskolor eller fritidshem i er kommun. Om så är fallet får ni också svara på några frågor om eventuella iakttagelser kommunen gjort när det gäller dessa förskolor eller fritidshem, t.ex. om vad som kommit fram vid tillsynen av dessa verksamheter. Utifrån de svar ni lämnar kan det i ett senare skede bli aktuellt att utredningen tar kontakt med kommunen för kompletterande frågor, eller för att ta del av t.ex. tillsynsbeslut. De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco och utredningen i syfte att kartlägga i vilken omfattning det förekommer fristående förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning och hur dessa följer gällande regelverk.

Besvara enkäten före XX januari genom att följa denna länk:
[https://reply.surveymethods.com/go.aspx?U=\[username\]](https://reply.surveymethods.com/go.aspx?U=[username]) Era svar är av mycket stort värde för oss och vi ser fram emot att ta del av era svar!

Med vänlig hälsning

Lars Arrhenius, särskild utredare

Om du inte kan använda länken ovan gå till
[LinkToLoginPage]
och logga in med:
Användarnamn: [username]

2.2 Enkäten

Välkommen till den här undersökningen som har till syfte att ge ett fördjupat kunskapsunderlag till utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (U 2018:02). Ni har nyligen fått ett brev från utredaren Lars Arrhenius där syftet med undersökningen beskrivs närmare.

Om kommunen och den som svarar

Namn och befattning på den som svarar:

.....

.....

.....

Kontaktuppgifter till en person som utredningen kan kontakta vid eventuella följdfrågor, till exempel om eventuella beslut som ni anger i svaren:

.....

.....

.....

Om förskolor med enskild huvudman

Finns det i kommunen några fristående förskolor med enskild huvudman?

Ja. Hur många

Nej

Om fristående förskolor med konfessionell inriktning

Finns det bland de fristående förskolorna någon eller några förskolor som uppgett att de har en konfessionell inriktning?

Ja. Hur många
är det?

Nej

Vet ej

Känner ni till om det finns någon enskild aktör som planerar att öppna en fristående förskola med konfessionell inriktning?

Ja. Hur många enheter
är planerade?

Nej

Vet ej

Om fristående förskolor med konfessionell inriktning

Finns det någon fristående förskola i kommunen som inte anmält konfessionell inriktning, men där det efter hand kommit fram att förskolan faktiskt har en sådan inriktning?

Att förskolan har en konfessionell inriktning kan t.ex. ha kommit fram vid kommunens tillsynsbesök, genom anmälningar till kommunen, uppgifter i massmedia eller på något annat sätt.

Ja. Hur många
är det?

Nej

Vet ej

Om fritidshem med enskild huvudman

Finns det i kommunen några fristående fritidshem som kommunen har tillsyn över?

Frågan avser inte fristående fritidshem vid fristående skolor som Skolinspektionen har godkänt och därmed också har tillsyn över, utan endast fristående fritidshem som godkänts av och står under tillsyn av kommunen.

Ja. Hur många
är det?

Nej

Om fristående fritidshem med konfessionell inriktning**Finns det bland de fristående fritidshemmen något eller några fritidshem som uppgett att de har en konfessionell inriktning?**

Ja. Hur många
är det?

Nej

Vet ej

Om fristående fritidshem med konfessionell inriktning**Känner ni till om det finns någon enskild aktör som planerar att öppna fristående fritidshem med konfessionell inriktning?**

Ja. Hur många enheter
är planerade?

Nej

Vet ej

Finns det något fristående fritidshem i kommunen som inte anmält konfessionell inriktning, men där det efter hand kommit fram att fritidshemmet faktiskt har en sådan inriktning?

Att fritidshemmet har en konfessionell inriktning kan t.ex. ha kommit fram vid kommunens tillsynsbesök, genom anmälningar till kommunen, uppgifter i massmedia eller på något annat sätt.

Ja. Hur många
handlar det om?

Nej

Vet ej

Eventuella brister hos fristående förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning i kommunen. Besvara frågorna utifrån händelser under den senaste femårsperioden. Det kan vara av intresse för utredningen att följa upp era svar och kontakta er för ytterligare information. Denna kunskap kan vara viktig för utredningens fortsatta arbete i frågan.

Har det förekommit klagomål eller anmälningar till kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet när det gäller konfessionella inslag vid fristående förskolor eller fritidshem?

Ja. Hur många
anmälningar är det?

Nej

Vet ej

Har det förekommit klagomål eller anmälningar som inte i första hand rör konfessionella inslag, men där kommunen har kunnat se att de brister som påtalas har sin grund i enhetens konfessionella inriktning eller de konfessionella inslag som finns vid enheten?

Det kan t.ex. handla om bristande likabehandling eller jämställdhet, lika villkor mellan pojkar och flickor, värdegrundsarbete eller något annat.

Ja. Hur många
anmälningar är det?

Nej

Vet ej

Vad har anmälningarna handlat om?

.....

.....

.....

Eventuella brister hos fristående förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning i kommunen. Besvara frågorna utifrån händelser under den senaste femårsperioden. Det kan vara av intresse för utredningen att följa upp era svar och kontakta er för ytterligare information. Denna kunskap kan vara viktig för utredningens fortsatta arbete i frågan.

Har kommunen iakttagit några brister när det gäller konfessionella inslag vid fristående förskolor eller fritidshem i samband med tillsynsbesök, anmälningar etc?

Flera svar möjliga

Bristfällig information om frivillighet när det gäller konfessionella inslag.

Barn/elever har inte haft möjlighet att avstå från deltagande i konfessionella inslag i utbildningen.

Konfessionella inslag har förekommit även i undervisningen.

Bristande saktighet/opartiskhet i undervisningen.

Följer inte skollagens värdegrund.

Andra iakttagelser. Vilka?

Eventuella brister hos fristående förskolor/fritidshem med konfessionell inriktning i kommunen. Besvara frågorna utifrån händelser under den senaste femårsperioden. Det kan vara av intresse för utredningen att följa upp era svar och kontakta er för ytterligare information. Denna kunskap kan vara viktig för utredningens fortsatta arbete i frågan.

Har kommunen vidtagit några åtgärder, till exempel beslutat om ett föreläggande, mot någon enhet på grund av konfessionella inslag eller konfessionell inriktning?

Ja. Vid hur många
tillfällen?

Nej

Vet ej

Ange om möjligt diarienummer eller motsvarande för kommunens beslutet/besluten angående åtgärder mot någon enhet på grund av konfessionella inslag eller konfessionell inriktning.

.....

.....

.....

Har någon enhet fått stänga till följd av brister när det gäller konfessionella inslag eller andra frågor som hänger samman med den konfessionella inriktningen?

Ja. Ange om möjligt
diarienummer för
beslutet

Nej

Vet ej

Avslutningsvis, har kommunen något övrigt att tillägga eller några andra upplysningar att lämna när det gäller fristående förskolor eller fritidshem med konfessionell inriktning eller något annat att framföra till utredningen?

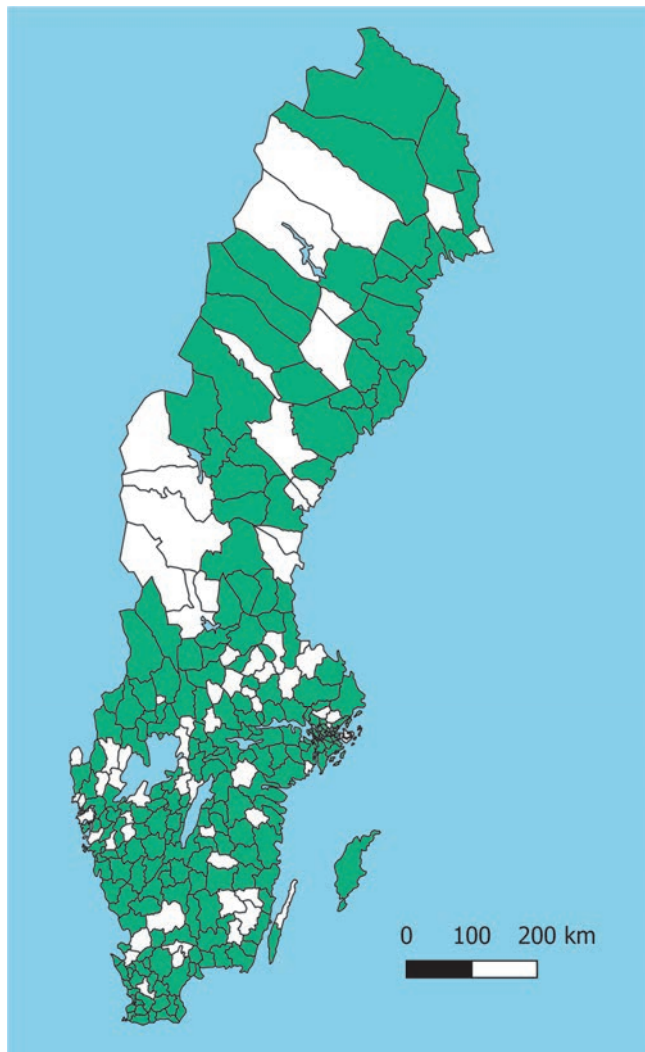
.....

.....

.....

2.3 Svarande kommuner i landet

Grönmarkerat är svarande kommuner.



2.4 Resultattabeller från undersökningarna

SKLs kommungrupper	Antal kommuner	Andel totalt	Antal svarande kommuner per kommungrupp	Andel svarande per kommungrupp
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	47%	94	43%
Storstäder och storstadsnära kommuner	46	16%	40	18%
Större städer och kommuner nära större stad	108	37%	87	39%
Total	290	100%	221	100%

Län	Antal kommuner	Andel totalt	Antal svarande kommuner per kommungrupp	Andel svarande per kommungrupp
Blekinge län	5	2%	5	2%
Dalarnas län	15	5%	8	4%
Gotlands län	1	0%	1	0%
Gävleborgs län	10	3%	7	3%
Hallands län	6	2%	5	2%
Jämtlands län	8	3%	5	2%
Jönköpings län	13	4%	11	5%
Kalmar län	12	4%	8	4%
Kronobergs län	8	3%	6	3%
Norrbottnens län	14	5%	10	5%
Skåne län	33	11%	29	13%
Stockholms län	26	9%	22	10%
Södermanlands län	9	3%	8	4%
Uppsala län	8	3%	5	2%
Värmlands län	16	6%	13	6%
Västerbottens län	15	5%	12	5%
Västernorrlands län	7	2%	4	2%
Västmanlands län	10	3%	8	4%
Västra Götalands län	49	17%	33	15%
Örebro län	12	4%	10	5%
Östergötlands län	13	4%	11	5%
Totalsumma	290	100%	221	100%

Finns det i kommunen några fristående förskolor med enskild huvudman?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många förskolor är det?	I genomsnitt, hur många förskolor är det per kommun som har fristående förskolor?
Ja	179	86%	2 344	13,1
Nej	28	14%		
Total	207	100%		

Finns det bland de fristående förskolorna någon eller några förskolor som uppgett att de har en konfessionell inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många förskolor har konfessionell inriktning?	I genomsnitt hur många förskolor har konfessionell inriktning per kommun som har sådana förskolor?
Ja	89	50%	242	2,7
Nej	90	50%		
Total	179	100%		

Känner ni till om det finns någon enskild aktör som planerar att öppna en fristående förskola med konfessionell inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många planerade enheter är det?	I genomsnitt hur många planerade enheter är det per kommun som har planerade enheter?
Ja	9	5%	9	1,0
Nej	167	95%		
Total	176	100%		

Finns det någon fristående förskola i kommunen som inte anmält konfessionell inriktning, men där det efter hand kommit fram att förskolan faktiskt har en sådan inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många förskolor är det?	I genomsnitt hur många förskolor är det per kommun där det framkommit?
Ja	0	0%	-	-
Nej	167	99%		
Vet ej	1	1%		
Totalsumma	168	100%		

Finns det i kommunen några fristående fritidshem som kommunen har tillsyn över?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många fritidshem är det?	I genomsnitt hur många fritidshem är det per kommun som har fristående fritidshem?
Ja	78	38%	126	1,6
Nej	138	66%		
Total	208	100%		
Finns det bland de fristående fritidshemmen något eller några fritidshem som uppgett att de har en konfessionell inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många av fritidshemmen är det?	I genomsnitt av hur många fritidshem är det som har konfessionell inriktning?
Ja	18	26%	22	1,2
Nej	51	73%		
Vet ej	1	1%		
Total	70	100%		
Känner ni till om det finns någon enskild aktör som planerar att öppna fristående fritidshem med konfessionell inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många fritidshem är planerade?	I genomsnitt av hur många fritidshem är planerade per kommun som har planerade fritidshem?
Ja	1	1%	1	1
Nej	67	96%		
Vet ej	2	3%		
Total	70	100%		
Finns det något fristående fritidshem i kommunen som inte anmält konfessionell inriktning, men där det efter hand kommit fram att fritidshemmet faktiskt har en sådan inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många fritidshem är det?	I genomsnitt av hur många fritidshem är det där det framkommit?
Ja	1	1%	-	-
Nej	68	97%		
Vet ej	1	1%		
Totalsumma	70	100%		
Har det förekommit klagomål eller anmälningar till kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet när det gäller konfessionella inslag vid fristående förskolor eller fritidshem?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många anmälningar är det?	I genomsnitt hur många anmälningar är det per kommun där det framkommit?
Ja	4	2%	6	1,5
Nej	169	94%		
Vet ej	6	3%		
Totalsumma	179	100%		
Har det förekommit klagomål eller anmälningar till kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet när det gäller konfessionella inslag vid fristående förskolor eller fritidshem?	Antal kommuner	Andel totalt	Hur många anmälningar är det?	I genomsnitt av hur många anmälningar är det per kommun där det framkommit?
Ja	2	1%	2	1,00
Nej	169	94%		
Vet ej	8	4%		
Totalsumma	179	100%		
Har kommunen iakttagit några brister när det gäller konfessionella inslag vid fristående förskolor eller fritidshem i samband med tillsynsbesök, anmälningar etc?	Antal svar per svarsalternativ	Andel svar per svarsalternativ		
Bristfällig information om frivillighet när det gäller konfessionella inslag.	16	6%		
Barn/elever har inte haft möjlighet att avstå från deltagande i konfessionella inslag i utbildningen.	6	2%		
Konfessionella inslag har förekommit även i undervisningen.	17	6%		
Bristande saktighet/opartiskhet i undervisningen.	3	1%		
Följer inte skollagens värdegrund.	1	1%		
Andra iakttagelser. Vilka?	19	7%		
Total	62	23%		

Har kommunen vidtagit några åtgärder, till exempel beslutat om ett föreläggande, mot någon enhet på grund av konfessionella inslag eller konfessionell inriktning?	Antal kommuner	Andel totalt	Vid hur många tillfällen?	I genomsnitt av hur många anmälningar är det per kommun där man vidtagit åtgärder?
Ja	16	9%	25	1,6
Nej	153	89%		
Vet ej	2	1%		
Totalsumma	171	100%		

Har någon enhet fått stänga till följd av brister när det gäller konfessionella inslag eller andra frågor som hänger samman med den konfessionella inriktningen?	Antal kommuner	Andel totalt	Vid hur många tillfällen?	I genomsnitt av hur många stängningar är det per kommun?
Ja		0%	-	-
Nej	171	100%		
Vet ej		0%		
Totalsumma	171	100%		

Förskolor som uppgett att de har en konfessionell inriktning per kommungrupp	Antal kommuner	Andel totalt
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	29	33%
Storstäder och storstadsnära kommuner	21	24%
Större städer och kommuner nära större stad	39	44%
Total	89	100%

Förskolor som uppgett att de har en konfessionell inriktning per län	Antal kommuner	Andel totalt
Dalarnas län	1	1%
Gotlands län	1	1%
Gävleborgs län	3	3%
Hallands län	3	3%
Jämtlands län	1	1%
Jönköpings län	9	10%
Kalmar län	4	4%
Kronobergs län	4	4%
Norrbottnens län	1	1%
Skåne län	13	15%
Stockholms län	10	11%
Södermanlands län	4	4%
Uppsala län	2	2%
Värmlands län	2	2%
Västerbottens län	3	3%
Västernorrlands län	1	1%
Västmanlands län	3	3%
Västra Götalands län	17	19%
Örebro län	2	2%
Östergötlands län	5	6%
Total	89	100%

Fritidshem som uppgett att de har en konfessionell inriktning per kommungrupp	Antal kommuner	Andel totalt
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	8	44%
Storstäder och storstadsnära kommuner	4	22%
Större städer och kommuner nära större stad	6	33%
Total	18	100%
Fritidshem som uppgett att de har en konfessionell inriktning per län	Antal kommuner	Andel totalt
Gävleborgs län	1	6%
Hallands län	2	11%
Jönköpings län	3	17%
Kalmar län	1	6%
Skåne län	1	6%
Stockholms län	2	11%
Södermanlands län	1	6%
Västernorrlands län	1	6%
Västra Götalands län	5	28%
Östergötlands län	1	6%
Total	18	100%

Alternativt lagförslag

Nedan lämnas ett alternativt lagförslag om ändring i skollagen utifrån den lösning av etableringsstoppet som utredningen beskriver i avsnitt 15.5.1.

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

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska föras in en ny paragraf, 2 kap. 5 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

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.

Bestämmelsen i andra stycket ska inte tillämpas när en ansökan avser en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning som uppfyller de villkor som anges i 1 kap. 7 § tredje stycket och ansökan om godkännande görs av

- 1. huvudmannen för verksamheten och innebär en ändring av den befintliga verksamheten, eller*
- 2. någon annan enskild och ansökan innebär ett övertagande av den befintliga verksamheten.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.
60. EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken
om kapitaltäckning och hantering av
banker i kris. Fi.
61. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035.
Fi.
62. Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. Fi
63. Mer biogas! För ett hållbart Sverige. I.
64. Nya regler för skolor
med konfessionell inriktning. U.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]
- Tid för trygghet. [5]
- Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]
- Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

- Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. [10]
- Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. [12]
- Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. [13]
- F-skattesystemet – en översyn. [31]
- Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]
- Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. [36]
- Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan. [40]
- Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning i staten. [43]
- En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]
- Jobbpolarisering på svensk arbetsmarknad. [47]
- Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? [48]
- Sverige och bankunionen. [52]
- Inequality and economic performance. [54]
- Utvecklingen av intergenerationell rörlighet i Sverige. [55]
- Idéburen välfärd.
+ Idéburet offentligt partnerskap. Vägledning. [56]

- Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. [57]
- Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. [59]
- EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder. Ändringar i regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris. [60]
- Sveriges ekonomi – utsikter till 2035. [61]
- Kapitalinkomster och inkomstfördelning. [62]

Försvarsdepartementet

- Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]
- Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

- Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]
- Mer biogas! För ett hållbart Sverige. [63]

Justitiedepartementet

- Skogsbränderna sommaren 2018. [7]
- Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]
- Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]
- Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. [27]
- Straffrättsligt skydd för barn som bevitnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]
- Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
- En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

- Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]
- Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
 - + Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]
- En moderniserad radio- och tv-lag
 - genomförande av ändringar i AV-direktivet. [39]
- Häriifrån till evigheten.
 - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

- Biojet för flyget. [11]
- Ny kärntekniklag
 - med förtydligt ansvar. [16]
- Sveriges miljöövervakning
 - dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]
- Framtidens kemikaliekontroll.
 - Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]
- Future chemical risk management.
 - Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]
- Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

- Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
- Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
- Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
- Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

- Organbevarande behandling för donation. [26]
- Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]
- God och nära vård. Vård i samverkan. [29]
- Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]
- Ett bättre premiepensionssystem. [44]
- Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

- Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]
- En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]
- För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]
- Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]
- Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]
- Nya regler för skolor med konfessionell inriktning. [64]

Utrikesdepartementet

- Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]