

Utbildningsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till Utbildningsnämnden

Datum:
2022-04-13

Diarienummer:
UBN-2022-02348

Handläggare:
Katarina Håkansson

Yttrande över förslag om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning (Ds U2022/01678)

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar

1. **att** i yttrande till utbildningsdepartementet ställa sig bakom förslaget.

Ärendet

Uppsala kommun har beretts tillfälle att yttra sig över förslag om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning (Ds U2022/01678). Frågan har tidigare behandlats i samband med att kommunstyrelsen den 6 maj 2020 (KSN-2020-006) yttrade sig över utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (SOU 2019:64). Uppsala kommun ställde sig i yttrandet bakom förslaget om etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning och föreslog att regeringen överväger om detta också bör omfatta förskola.

Ansvaret för yttrande över den aktuella promemorian har överlämnats till utbildningsnämnden.

Beredning

Ärendet har beretts i utbildningsförvaltningen.

Förslaget har inga konsekvenser sett ur barn-, jämställdhets- eller näringslivsperspektivet.

Föredragning

I promemorian lämnas förslag till ändringar i skollagen som innebär att det införs ett etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning. Etableringsstoppet införs dels genom att det i skollagen anges att såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vid fristående skolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, dels genom att äldre bestämmelser ska gälla för befintliga fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning.

Utbildningsförvaltningen bedömer inte att det finns nya omständigheter som ger skäl att ändra bedömningen från det tidigare yttrandet och föreslår därför att utbildningsnämnden beslutar att ställa sig bakom förslaget.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 13 april 2022
- Bilaga 1, Förslag till yttrande
- Bilaga 2, Remiss av promemoria Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning, (Ds U2022/01678)

Utbildningsförvaltningen

Susana Olsson Casas
Utbildningsdirektör

Datum:
2022-05-05

Diarienummer:
UBN-2022-02348

Utbildningsförvaltningen
Yttrande

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Handläggare:
Katarina Håkansson

Yttrande över förslag om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning (Ds U2022/01678)

Uppsala kommun ställer sig bakom promemorians förslag till etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning.

För utbildningsnämnden

Jennie Claesson
Ordförande

Susanna Nordström
Nämndsekreterare



Regeringskansliet

Promemoria

2022-04-11

U2022/01678

Utbildningsdepartementet
Skolenheten

Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	5
2 Ärendet och dess beredning	9
3 Utbildningen inom skolväsendet ska vara saklig och allsidig samt icke-konfessionell.....	10
4 Nuvarande reglering.....	12
4.1 Skollagen.....	12
4.1.1 Kort om skolväsendet.....	12
4.1.2 Konfessionella inslag i skolväsendet	14
4.1.3 Godkännande av enskilda som huvudmän för fristående skolor, förskoleklass och fritidshem	15
4.1.4 Tillsyn.....	16
4.1.5 Andra planerade ändringar i skollagen som rör samma delar av regleringen.....	17
4.2 Relevanta bestämmelser i grundlag och folkrättsliga åtaganden.....	20
4.2.1 Religionsfrihet.....	20
4.2.2 Barnets rätt till utbildning och föräldrars inflytande över utbildningen.....	22
4.2.3 Näringsfrihet.....	23
4.2.4 Skydd mot diskriminering	25
4.2.5 Skydd för nationella minoriteter.....	27
4.2.6 Särskilt om tolkningen av Europakonventionen.....	29
5 Ett etableringsstopp ska införas för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning.....	30
5.1 Ett etableringsstopp ska införas i skollagen	30
5.2 Det bör inte vara möjligt att utöka befintlig verksamhet med konfessionell inriktning.....	47
5.3 Regleringen om tillsyn behöver inte kompletteras	49
6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	51
7 Konsekvenser.....	53
7.1 Hur många barn och elever kommer att beröras av förslagen?	53
7.2 Konsekvenser för staten	53
7.3 Konsekvenser för kommunala huvudmän	54
7.4 Konsekvenser för enskilda	54
7.5 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare	55
7.6 Övriga konsekvenser	55
8 Författningskommentar.....	58
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).....	62

Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	79
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	86

Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som innebär att det införs ett etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning. Etableringsstoppet införs dels genom att det i skollagen anges att såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vid fristående skolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, dels genom att äldre bestämmelser ska gälla för befintliga fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

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

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

dels att 1 kap. 7 d § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 7–7 c §§, 2 kap. 5 och 5 c §§ skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2021/22:157 Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §²

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

Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell. *Vid fristående skolor och fristående fritidshem ska även utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.*

7 a §³

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

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

7 b §⁴

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

Deltagandet i konfessionella inslag ska alltid vara frivilligt.

I en *förskola* med konfessionell inriktning får undantag från det som anges i 5 § tredje stycket om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet enbart göras för konfessionella inslag.

Deltagandet i konfessionella inslag ska alltid vara frivilligt.

¹ Senaste lydelse av 1 kap. 7 d § 2022:000

² Senaste lydelse 2022:000.

³ Senaste lydelse 2022:000.

⁴ Senaste lydelse 2022:000.

Huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn *eller elever* är införstådda med detta.

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

Huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn är införstådda med detta.

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

7 c §⁵

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

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

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

Information ska innehålla uppgifter om

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

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

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

Lydelse enligt prop. 2021/22:162

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §⁶

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

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

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

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra–fjärde styckena, 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. Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Avser ansökan förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola, ska ett yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. Avser ansökan gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig. En kommun som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som anges i femte stycket.

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

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

⁶ Senaste lydelse 2022:000.

5 c §⁷

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

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) de huvudmän som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande att bedriva utbildning vid förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola eller fritidshem med konfessionell inriktning, och

b) de huvudmän som senast den 1 juli 2023 till tillsynsmyndigheten anmält att deras verksamhet ska ha en konfessionell inriktning enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2022:000) om ändring i skollagen (2010:800).

2 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav den 8 mars 2018 en särskild utredare i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet samt undersöka om det finns behov av att ändra bestämmelserna i skollagen om konfessionella inslag i utbildningen (dir. 2018:15). Utredaren skulle bl.a. föreslå dels ett förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning, dels en definition av konfessionell respektive icke-konfessionell inriktning. Utredaren skulle även undersöka om det finns ett behov av att, utöver Ägarprövnings- och Valfärdsutredningarnas förslag, ställa särskilda krav för att godkännas som huvudman för en fristående skola, förskola eller fritidshem med konfessionell inriktning samt utreda frågan om konfessionella inslag vid skolavslutningar och andra traditionella högtider. Sedan utredningstiden förlängts genom tilläggsdirektiv (dir. 2018:59) beslutades ytterligare tilläggsdirektiv, enligt vilka utredaren också skulle lämna sådana författningsförslag som behövs för att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning ska kunna införas (dir. 2019:25). Utredaren skulle även analysera och redovisa vilka eventuella konsekvenser dessa författningsändringar kan få, bl.a. i förhållande till grundlag, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden samt för befintliga fristående skolor med konfessionell inriktning. Utredningen, som tog sig namnet Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet, redovisade sitt uppdrag den 8 januari 2020 i betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64).

I regeringens proposition Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) behandlas alla förslag i betänkandet utom utredningens förslag om ett etableringsstopp för enskilt bedriven verksamhet med konfessionell inriktning i förskoleklass, skola och fritidshem. Ändringarna i propositionen föreslås träda i kraft den 2 januari 2023. I propositionen anges att regeringen avser att återkomma med förslag om ett etableringsstopp.

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

Promemorian föregås, förutom av propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, av tre andra propositioner i vilka det föreslås ändringar i skollagen (2010:800) som påverkar utformningen av de förslag till ändringar i samma lag som lämnas i denna promemoria. De lagförslag som lämnas i propositionerna Ett mer likvärdigt skolval (2021/22:158), Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (prop. 2021/22:159) och Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (prop. 2021/22:162) träder i nu relevanta delar i kraft före de ändringar som föreslås i denna promemoria. Lagförslagen i promemorian har därför utformats med beaktande av dessa lagförslag.

3 Utbildningen inom skolväsendet ska vara saklig och allsidig samt icke-konfessionell

Utgångspunkten för utbildningen inom skolväsendet är att den ska vara saklig och allsidig samt icke-konfessionell. I vilken utsträckning det i dag får förekomma konfessionella inslag avgörs av om huvudmannen är offentlig eller enskild. I skolor med offentlig huvudman ska utbildningen i sin helhet vara icke-konfessionell, dvs. både undervisningen och andra delar av utbildningen. Hos huvudmän för fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem ska undervisningen vara icke-konfessionell, men konfessionella inslag får förekomma i utbildningen i övrigt (se vidare avsnitt 4.1.2 och 4.1.5).

Utbildning inom skolväsendet är ett offentligt åtagande. Utbildningen är inte bara en rättighet utan i de obligatoriska skolformerna (grundskolan, grundsärskolan för elever med utvecklingsstörning, specialskolan för elever med vissa funktionsnedsättningar och sameskolan) råder även skolplikt. Vidare finansieras alla skolor, såväl kommunala skolor som skolor med enskild huvudman, av offentliga medel. Alla barn och elever, oavsett bakgrund, religion eller levnadsförhållanden ska kunna mötas i utbildningen på lika villkor. Utgångspunkten är att det allmänna ska inta ett neutralt eller opartiskt perspektiv i frågor om religion. Det gäller inte minst skolväsendet.

Det förekommer allvarliga brister i skolor med konfessionell inriktning

Det har vid tillsyn konstaterats att det på vissa fristående skolor med konfessionell inriktning finns brister (se vidare avsnitt 5). En del av dessa brister har bedömts som allvarliga. Som exempel kan ur Skolinspektionens årsrapport 2021 nämnas att ämnesinnehåll har reducerats, till exempel när det gäller idrott och biologi. Det förekommer också att huvudmän inte har säkrat undervisning i sex och samlevnad. Det finns vidare ett antal fall där pojkar och flickor inte fått en likvärdig utbildning eller inte har bemötts på ett jämställt sätt eller har undervisats åtskilt. Vissa brister när det gäller att följa skolans värdegrund har också konstaterats. Det har också förekommit att undervisning inte utgått från vetenskaplig grund utan från konfessionella värden. Skolinspektionen konstaterar i årsrapporten att när konfessionella inslag förekommer i undervisningen riskerar elevers rätt till negativ religionsfrihet att äventyras. Det rör sig om undervisning i biologi, engelska, musik, idrott och hälsa och skolans val. Brister kopplade till skolans demokratiuppdrag, jämställdhet, likvärdig utbildning samt till kravet på saklighet och allsidighet är allvarliga.

Konfessionella skolor kan förstärka segregation och försvåra integration

Skolans demokratiuppdrag, jämställdhet, rätten till likvärdig utbildning samt kravet på saklighet och allsidighet utgör grunden för det svenska skolväsendet. Dessa principer kommer till uttryck i skollagens inledande kapitel. Att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen är

också angeläget för att alla barn och elever ska kunna nå så långt i sin kunskapsutveckling som möjligt och därmed ha goda framtidsutsikter.

Utgångspunkten i läroplanen är att elever med olika bakgrund ska ha möjlighet att mötas i skolan. Alla förskolor, grundskolor och gymnasieskolor ska ha en hög och likvärdig kvalitet och elever ska ges förutsättningar att nå nationella mål och utveckla sina kunskaper. Det är viktigt att skolsegregationen motverkas. För att minska och motverka segregation inom skolväsendet måste insatser fokusera både på att förebygga segregationen och att minska dess konsekvenser.

Boendesegregationen är den faktor som har störst betydelse för skolsegregationen inom grundskolan. I gymnasieskolan har boendet mindre betydelse, eftersom elever kan resa längre och antagning sker utifrån betyg. Under senare år har skolsegregationen ökat, främst beroende på ökad boendesegregation men även skolvalet har bidragit (IFAU 2015:5). 2015 års skolkommission pekar på att resultatskillnaderna mellan olika grundskolor ökar (SOU 2017:35). Ökningen förklaras av att skolors elevsammansättning utifrån familje- och migrationsbakgrund ökar. Den bilden delas även av Statens skolverk (rapport 467 2018) som också konstaterar att elever blivit alltmer uppdelade beroende på familje- och migrationsbakgrund.

Utredningen En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) föreslog flera åtgärder för att minska skolsegregationen bl.a. när det gäller skolvalets utformning och att förbättra resurstilldelningens kompensatoriska effekt. Utredningen pekar bland annat på vikten av mer allsidigt sammansatta skolor och klasser där elever med olika bakgrunder möts i både kommunala och fristående skolor. Regeringen har därför i propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) föreslagit ett antal åtgärder som syftar till att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen. Dessa förslag berör dock inte specifikt skolor som har konfessionell inriktning. I denna promemoria bedöms att konfessionella skolor riskerar att bidra till ökad skolsegregation eller till att motverka integration genom att elevsammansättningen riskerar att få en etnisk eller religiös homogenitet. Detta riskerar att öka segregationen i samhället.

Det förekommer kopplingar mellan våldsbejakande extremistmiljö och fristående skolverksamheter

Av Säkerhetspolisens arbete och rapporter från bl.a. Försvarshögskolan framgår att det förekommit kopplingar mellan fristående skolverksamheter och den våldsbejakande islamistiska miljön. Det har dels handlat om individer i skolledningen och dessa ledningars närmaste krets, dels anställda med direktkontakt med barn och elever. I sin årsbok för 2020 gör Säkerhetspolisens bedömningen att ett flertal utbildningsverksamheter med kopplingar till denna miljö har haft ett långsiktigt mål att segregera, rekrytera och radikalisera barn och unga.

Beslut att återkalla enskildas godkännande som huvudman har fattats 2019–2021 i fall där Säkerhetspolisens, Skolinspektionen och domstolar har ansett att barn i skolverksamheten riskerar att utsättas för bl.a. radikaliserings och rekrytering till en miljö som accepterar våld eller brottslighet som metod för politisk förändring.

Av Statens skolverks årsrapport för 2021 framgår att bland tio beslut som avser konfessionella skolor har Skolinspektionen i tre fall ingripit med dess skarpaste åtgärder och återkallat huvudmannens tillstånd att bedriva skola. Dessa tre fall baserades på ägar- och ledningsprövning och resulterade i att sju skolenheter stängdes.

Ytterligare problem måste förebyggas

Det är svårt att på ett heltäckande sätt överblicka vilka skolor som har brister som kan hänga samman med konfessionella inslag. Detta har att göra med att fler skolor än de fristående skolor som uppgivit att de har en konfessionell inriktning ändå har konfessionella inslag i utbildningen. Heltäckande uppgifter om antalet barn och elever inskrivna i fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning saknas. Emellertid har, som framgår ovan, Skolinspektionen konstaterat allvarliga brister inom vissa fristående skolor med konfessionell inriktning, bl.a. att konfessionella inslag förekommit i undervisningen. Som Skolinspektionen påpekar riskerar detta att äventyra elevernas rätt till negativ religionsfrihet. Den ökande skolsegregationen samt brister i vissa skolor med konfessionella inslag rörande bl.a. kravet på saklighet och allsidighet, jämställdhet, och i vissa fall kopplingar till extremism och antidemokratisk verksamhet är allvarliga företeelser i skolan, som riskerar att medföra negativa konsekvenser för samhället som helhet.

4 Nuvarande reglering

4.1 Skollagen

Nedan lämnas i avsnitt 4.1.1–4.1.4 en redogörelse för den nuvarande regleringen i skollagen. Regeringen har dock nyligen lämnat förslag till ändringar i nu aktuell reglering i ett antal propositioner, bl.a. i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157). En redogörelse för relevanta förslag i de aktuella propositionerna lämnas i avsnitt 4.1.5.

4.1.1 Kort om skolväsendet

Skolväsendet består av många olika skolformer

Skolväsendet regleras i skollagen och omfattar olika skolformer. Dessa är förskola (8 kap.), förskoleklassen (9 kap.), grundskolan (10 kap.), grundskolskolan, som är en skolform för elever med utvecklingsstörning (11 kap.), specialskolan, som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundskolskolan (12 kap.), sameskolan (13 kap.), gymnasieskolan (15–17 a kap.), gymnasieskolskolan, som är en skolform för elever med utvecklingsstörning (18 och 19 kap.) och kommunal vuxenutbildning (20 kap.). I skolväsendet ingår också fritidshem (1 kap. 1 §).

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 §). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 §).

När en enskild är huvudman för en skola används benämningen fristående skola. Med fristående skola avses enligt 1 kap. 3 § skollagen en skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Med fristående fritidshem avses sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Med fristående förskola avses förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola.

En huvudman ansvarar enligt 2 kap. 8 § skollagen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Som exempel på en sådan annan författning kan nämnas diskrimineringslagen (jfr 6 kap. 2 § skollagen).

Syftet med och utformningen av utbildningen

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

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

4.1.2 Konfessionella inslag i skolväsendet

Skolväsendet är uppbyggt utifrån att utbildningen ska vara saklig, allsidig och som regel icke-konfessionell. I vilken utsträckning det får förekomma konfessionella inslag avgörs dels av vilken del av verksamheten det handlar om, dels av vem som är huvudman för verksamheten.

Skollagen skiljer mellan undervisning och utbildning

Skollagen skiljer på undervisning och utbildning samt innehåller definitioner av dessa begrepp (1 kap. 3 §).

Med undervisning avses sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom 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. Exempelvis omfattas det som sker under skolmåltider och på skolgården under raster av begreppet utbildning. Även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning (prop. 2009/10:165 s. 633).

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

Utbildningen i skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell (1 kap. 6 §). Förbudet mot konfessionella inslag gäller således både själva undervisningen och utbildningen i övrigt. Det får alltså inte förekomma av en huvudman organiserade konfessionella inslag, t.ex. bön eller välsignelse inom utbildningen, hos sådana huvudmän. Däremot får barn och elever på eget initiativ, t.ex. be en bordsbön i samband med skolmåltiden

Även för fristående skolor, förskolor och fritidshem som bedrivs av enskild huvudman gäller att undervisningen ska vara icke-konfessionell. Utbildningen i övrigt får däremot ha en konfessionell inriktning. I fristående skolor, fristående förskolor eller fristående fritidshem får alltså huvudmannen organisera och erbjuda barn och elever att delta i konfessionella inslag inom utbildningen om dessa aktiviteter sker separerat från undervisningen.

Det är frivilligt att delta i konfessionella inslag

I de fall konfessionella inslag får förekomma i utbildningen ska barns och elevers deltagande i sådana inslag ska vara frivilligt (1 kap. 7 §). I förarbetena uttalas att för barn i förskolan och underåriga elever i övriga skolformer utövas bestämmanderätten i deras personliga angelägenheter enligt föräldrabalken av deras vårdnadshavare, men det påpekas att vårdnadshavarna enligt föräldrabalken ska ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med stigande ålder och utveckling. När det gäller förskolan anges att de konfessionella inslagen ska, liksom i fristående skolor, vara frivilliga för barnen. Ett barns vårdnadshavare ska

därför ha möjlighet att välja om barnet ska delta eller inte vid sådana konfessionella inslag. Det anges dock att det av bestämmelserna om hänsyn till barnets bästa följer att barnet ska ha möjlighet att uttrycka sina åsikter i denna typ av frågor och att åsikterna ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och Trygghet, prop. 2009/10:165 s. 226 och 227).

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

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

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

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

Vem prövar en ansökan om huvudmannaskap?

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

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

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

De krav som uppställs för att en enskild ska godkännas som huvudman regleras i skollagen (2 kap. 5 och 5 a §§). Regeringen eller den myndighet

som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för godkännande (2 kap. 5 d § skollagen). Detta bemyndigande har dock inte utnyttjats.

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

Om den sökande är en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse en viss personkrets. I denna ingår den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmän i kommanditbolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

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

Om en juridisk person har blivit godkänd som huvudman ska huvudmannen senast en månad efter en förändring i den krets av personer som lämplighetsprövningen har avsett, anmäla förändringen till den som godkänt den enskilde som huvudman (2 kap. 5 b §).

Det finns för närvarande inget krav i författning på att den som ansöker om godkännande som huvudman i sin ansökan ska ange om avsikten är att den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Däremot ska enligt 8 § förordningen (2020:833) om skolenhetsregister detta register innehålla uppgift om inriktning för en fristående skolenhet. Enligt 13 § får Skolverket meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av huvudmännen. Enligt dessa föreskrifter ska huvudmannen lämna uppgift om skolans inriktning.

4.1.4 Tillsyn

Vad är tillsyn och vilka utövar den?

Verksamheter som bedrivs enligt skollagen står under tillsyn. Tillsynen regleras i 26 kap. skollagen. Där finns bland annat en definition av begreppet tillsyn. Med tillsyn avses enligt skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen

(26 kap. 2 §). Det är Skolinspektionen eller kommunerna som har till uppgift att utöva tillsyn.

Kommunerna utövar tillsyn över förskolor och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt för sådan verksamhet, dvs. fristående förskolor och vissa fristående fritidshem (26 kap. 4 §). Skolinspektionen utövar tillsyn över övrig utbildningsverksamhet (26 kap. 3 §). Det är därmed Skolinspektionen som utövar tillsyn över samtliga skolformer som elever kan fullgöra skolplikten i, dvs. förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, samt fritidshem som bedrivs i anslutning till en skola. Vidare har Skolinspektionen tillsyn över frivilliga skolformer såsom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

En del av den tillsyn som Skolinspektionen och kommunerna ska utföra avser att enskilda som godkänts av myndigheten fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ (26 kap. 3 § 5 respektive 4 § 3), dvs. kraven för att bli godkänd som huvudman.

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

Tillsynsmyndighetens befogenheter

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

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

4.1.5 Andra planerade ändringar i skollagen som rör samma delar av regleringen

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 fyra andra propositioner där det föreslås ändringar i ovan redovisat regelverk.

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

I propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) lämnas fem grupper av förslag till ändringar i skollagen, förslag som avser definitioner av relevanta begrepp, förslag som avser ansökan om och godkännande som huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning, förslag som avser ägar- och ledningsprövning för alla enskilda som ansöker om huvudmannaskap, förslag om krav på fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning och förslag som avser tillsyn. Förslagen föreslås träda i kraft den 2 januari 2023.

När det gäller definitionerna föreslås dels ändringar av definitionerna av undervisning och utbildning (1 kap. 3 § skollagen), dels att det införs definitioner av begreppen konfessionella inslag och konfessionell inriktning i skollagen. Konfessionella inslag föreslås definieras som bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag. Konfessionell inriktning föreslås definieras som inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag. Av den föreslagna definitionen av konfessionellt inslag framgår att det är fråga om inslag som initieras av huvudmannen. Detta innebär att det tydliggörs att elever på eget initiativ kan utöva både sin positiva och sin negativa religionsfrihet, såväl i förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman som i fristående förskolor, skolor och fritidshem. Definitionen tydliggör också att förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman har möjlighet att genomföra avslutningar och uppmärksammana traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag.

När det gäller ansökan om huvudmannaskap föreslås att en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerad verksamhet i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Det behöver dock inte anges vilken konfessionell inriktning. Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning. En enskild som före ikraftträdandet av förslagen i propositionen har fått ett godkännande som huvudman för en fristående förskola, fristående skola eller ett fristående fritidshem får fortsätta bedriva verksamheten med konfessionell inriktning endast om huvudmannen senast ett halvår efter ikraftträdandet har anmält till tillsynsmyndigheten att verksamheten ska ha en sådan inriktning. Huvudmannen behöver dock inte ange vilken konfessionell inriktning det är fråga om.

När det gäller prövningen av ansökningar från enskilda att godkännas som huvudmän, oavsett om de avser att bedriva den sökta verksamheten med konfessionell inriktning eller inte, föreslås dels att lämplighetsprövningen ska skärpas genom demokrativillkor, dels att det ska tydliggöras i skollagen att lämplighetsprövningen i fråga om sökande som är juridiska personer ska avse såväl den juridiska personen som dess företrädare.

När det gäller fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning föreslås att det i skollagen ska förtydligas att i en utbildning med konfessionell inriktning får undantag

från kravet på vetenskaplig grund enbart göras för det konfessionella inslaget. Det föreslås därutöver att deltagande i konfessionella inslag, liksom hittills, alltid ska vara frivilligt och att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn respektive elever är införstådda med att deltagande i sådana inslag är frivilligt. Det ställs vidare krav på att ett konfessionellt inslag ska avgränsas från andra aktiviteter i utbildningen. Om det i undantagsfall inte är möjligt att avgränsa ett konfessionellt inslag från en annan aktivitet i utbildningen utan att syftet med aktiviteten går förlorat, ska det konfessionella inslaget få ingå i aktiviteten. Om ett barn eller en elev inte vill delta i en sådan aktivitet ska barnet eller eleven erbjudas att ta del i en annan likvärdig aktivitet som inte innehåller konfessionella inslag. När det gäller fristående förskolor med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma i begränsad omfattning och endast vid sådana tillfällen som huvudmannen dessförinnan skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om. Vid fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning ska konfessionella inslag endast få förekomma vid sådana tillfällen som huvudmannen dessförinnan skriftligen har informerat om. När det gäller grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmet ska informationen lämnas till barnets vårdnadshavare, och i mellan- och högstadiet, även till eleven. I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska informationen lämnas till eleven och elevens vårdnadshavare. Den information som ska lämnas ska innehålla uppgifter om vilka konfessionella inslag som kan förekomma och när de kan förekomma, vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där konfessionella inslag ingår, och en upplysning om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt

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

Övriga propositioner

I propositionen Ett mer likvärdigt skolval (2021/22:158) föreslås bland annat en ändring i 2 kap. 5 § skollagen som innebär att det förtydligas att Skolinspektion vid bedömningen av om en etablering av en fristående skola eller en ny utbildning vid en fristående skola skulle innebära påtagliga negativa följder särskilt ska beakta att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Vidare föreslås bestämmelser i samma paragraf om att om en ansökan om att bli godkänd som huvudman avser förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, ska Skolinspektionen inhämta ett yttrande från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. Om ansökan avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig. En

kommun som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som Skolinspektionen ska bedöma. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 3 januari 2023.

I propositionen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (prop. 2021/22:159) föreslås bland annat att det ska införas en ny bestämmelse i 2 kap. 5 § skollagen som innebär att om en ansökan att godkännas som huvudman avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023 med tillämpning vad gäller gymnasieskolan på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

I propositionen Elevehälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (prop. 2021/22:162) föreslås att benämningen grundskola respektive gymnasieskola ändras till anpassad grundskola respektive anpassad gymnasieskola. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2023.

4.2 Relevanta bestämmelser i grundlag och folkrättsliga åtaganden

4.2.1 Religionsfrihet

Religionsfriheten i regeringsformen

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

Rätten att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion kallas för den positiva religionsfriheten. Det finns även en negativ religionsfrihet, som föreskrivs i 2 kap. 2 § RF. I paragrafen anges att ingen av det allmänna får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning, i demonstration eller annan meningsyttring, inte heller tvingas att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning.

Den negativa religionsfriheten omfattar således rätten att slippa bekänna sig till en viss tro. Den negativa religionsfriheten innebär dock inte en rätt till frihet från alla aspekter av religion. Att den enskilde har en frihet att inte själv tillhöra eller uppge religionstillhörighet innebär inte att han eller hon har en ovillkorlig rätt att slippa ta del av andras religionsutövande. Det är endast gentemot "det allmänna" som individer är tillförsäkrade negativ religionsfrihet. Även den individ som inte har en religion får således acceptera att andra individer har det och visar upp uttryck för detta, t.ex.

genom att bära religiös klädsel, så länge detta inte är otillåtet till följd av tillåtna inskränkningar i andra opinionsfriheter, såsom yttrandefriheten (Jfr Bernitz H., Frihet till religion och frihet från religion i skolan, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3 2017).

I propositionen En reformerad grundlag behandlas frågan om skyddet för barn i regeringsformen (prop. 2009/10:80 s. 186–188). Där anges bl.a. att bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF är utformade så att de gäller oavsett ålder. För barn gäller dock enligt RF ett utvidgat skydd genom att det i 2 kap. 18 § RF anges att den som omfattas av allmän skolplikt har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning. Vidare är barns rätt till medborgarskap något annorlunda reglerat än vuxnas (2 kap. 7 § RF). I övrigt är barn och vuxna likställda i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen. När det gäller barnets rättigheter i internationella konventioner framhålls i nämnda proposition att även det rättighetsskydd som föreskrivs i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller oavsett ålder samt att Sverige är skyldigt att säkerställa att de rättigheter som kommer till uttryck i barnkonventionen tillgodoses (se nedan). Det nämns också att främjandet av skyddet av barnets rättigheter utgör en målsättning för Europeiska unionen (EU) (artikel 3.3 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen) och att skyddet av barnets rättigheter kommer även till uttryck i artikel 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

Religionsfriheten i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Europakonventionen gäller i Sverige som lag (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § RF får en föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Religionsfriheten regleras i artikel 9 Europakonventionen. Enligt artikel 9.1 har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Enligt artikel 9.2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan), vilken är rättsligt bindande för medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten, regleras religionsfriheten i artikel 10. Enligt denna artikel har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer. Inte heller enligt rättighetsstadgan är religionsfriheten absolut (artikel 52.1). Av artikel 52.3 framgår att i den mån rättighetsstadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europa-

konventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Slutligen framgår av artikel 52.4 att i den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i rättighetsstadgan, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner (artikel 52.4).

Barns religionsfrihet enligt barnkonventionen

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

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

4.2.2 Barnets rätt till utbildning och föräldrars inflytande över utbildningen

Barns rätt till utbildning

Av 1 kap. 2 § femte stycket RF följer bland annat att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och att barns rätt tas till vara. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att barn i princip ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själv. Bestämmelsen innebär en betydelsefull markering av det allmännas ansvar gentemot barn (se vidare i prop. 2001/02:72 s. 50 och prop. 2009/2010:80 s. 186–188).

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. Med utbildning i allmän skola avses grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola som anordnas av en offentlig huvudman. Staten garanterar inte någon rätt till utbildning i en

fristående skola eller hos en viss enskild huvudman (prop. 2009/10:165 s. 698). Det allmänna ska också svara för att högre utbildning finns. Vilka barn som har skolplikt regleras i 7 kap. skollagen. Där anges också att det finns barn som inte har skolplikt, men som ändå har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket). Detta gäller exempelvis i stor utsträckning asylsökande barn och barn med tillfälliga uppehållstillstånd samt barn som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten (7 kap. 2 § tredje stycket och 29 kap. 2 § andra stycket skollagen).

Enligt artikel 2 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen får ingen förvägras rätten till undervisning. Det anges vidare i artikeln att vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Vad detta innebär behandlas i Europadomstolens praxis. Som framgår ovan har vidare FN:s barnrättskommitté gjort uttalanden om barnets rätt till autonomi i förhållande till vårdnadshavaren.

Europakonventionen gäller som svensk lag sedan 1994. Med anledning av detta infördes i den dåvarande skollagen (1985:1100) bestämmelser om att fristående skolor får ha en konfessionell inriktning (prop. 1995/96:200 s. 39 och 40.). Nuvarande bestämmelser om dels att utbildning med offentlig huvudman ska vara icke-konfessionell, dels att undervisningen hos fristående förskolor, skolor och fritidshem ska vara icke-konfessionell, men att utbildningen i övrigt i sådana förskolor, skolor och fritidshem får ha konfessionella inslag som det ska vara frivilligt att delta i (se avsnitt 4.1.2), tillkom i samband med att den nuvarande skollagen infördes (prop. 2009/10:165 s. 227 och 228.). När det gäller förarbetsuttalanden om föräldrars ansvar enligt föräldrabalken och barns rätt att komma till tals i fristående skolor med konfessionell inriktning, se avsnitt 4.1.2.

Bestämmelser om rätt till utbildning finns också i EU:s rättighetsstadga. Enligt artikel 14 har var och en rätt till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Denna rätt innefattar möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen. Friheten att inrätta undervisningsanstalter med iakttagande av de demokratiska principerna och föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse ska respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter. Även enligt barnkonventionens artikel 28 ska ett barn ha rätt till utbildning

4.2.3 Näringsfrihet

Näringsfrihet i regeringsformen

Som framgår av avsnitt 4.1.1 finns det både offentliga och enskilda huvudmän inom svenskt skolväsende. Enskilda fysiska och juridiska personer kan enligt skollagen ansöka om att bli godkända som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (se vidare avsnitt 4.1.3). Om en enskild får ett sådant godkännande ska hemkommunen lämna ett bidrag till huvud-

mannen för varje elev vid förskoleenheten eller skolenheten (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen).

Av regeringsformen 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 (2 kap. 17 §). Med att driva näring avses enskilda som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Skyddet har utformats så att det tar sikte på ett särskilt moment i närings- och yrkesfriheten, nämligen den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Denna princip kan kortfattat sägs innebära att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller näringsgrenen. Under dessa förutsättningar ska bestämmelsen hindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på annans bekostnad (prop. 1993/94:117 s. 50).

Av bestämmelsen följer att näringsfriheten får inskränkas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. Inskränkande föreskrifter på näringsområdet har tillkommit för att tillgodose krav avseende främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen men det finns också bestämmelser om särskilda kvalifikationer för att en person ska få utöva ett yrke.

Om en inskränkning av närings- och yrkesfriheten görs för ett angeläget allmänt intresse kan det enligt förarbetena inte uteslutas att detta kan komma att leda till att vissa näringsidkare gynnas. Att sådana gynnsamma konsekvenser aldrig får vara det egentliga syftet med inskränkningen kommer, som nämnts ovan, i paragrafen till uttryck genom att det anges att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke aldrig får införas i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Det är således i princip inte tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom en viss näring eller visst yrke 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 (prop. 1993/94:117 s. 51 och 52).

Slutligen kan anmärkas att för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om rätten att driva näring eller utöva yrke (2 kap. 25 § första stycket 8 RF).

Näringsfrihet - Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Näringsfriheten är, till skillnad mot rätten till egendom, inte inskriven som en självständig och uttrycklig rättighet i Europakonventionen. Rätten till egendom säkerställs dock i konventionen. I Europakonventionen sker det i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Av artikelns första stycke följer att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom samt att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker emellertid dessa bestämmelser inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller

andra pålagor eller av böter och viten. Begreppet egendom i artikel 1 har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men som den enskilde lider av intrånget. Staten ges vid tillämpningen av denna princip en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal (prop. 2009/10:80 s. 164 och 165).

Av artikel 16 i EU:s rättighetsstadga framgår att näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Näringsfriheten kan dock, liksom andra grundläggande rättigheter i stadgan, enligt stadgans artikel 52 begränsas. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

4.2.4 Skydd mot diskriminering

Sveriges internationella åtaganden

Enligt artikel 14 i Europakonventionen förbjuds diskriminering 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 med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och dess tilläggsprotokoll.

Europadomstolen har i det s.k. belgiska språkmålet (Europadomstolens dom den 23 juli 1968 Ser. A Vol. 8) uttalat att för att en skillnad i jämförbara fall ska vara diskriminerande förutsätts att skillnaden inte har en objektiv och godtagbar grund. I det målet prövade Europadomstolen om rätten till utbildning innebär att staten måste erbjuda undervisning på ett visst språk. I detta mål uttalade t.ex. Europadomstolen följande när det gäller diskrimineringsförbudet i artikel 14 Europakonventionen.

...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.

I det aktuella fallet 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 skillnaden i behandlingen var grundad på objektiva 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.

Sverige är även folkrättsligt förpliktigt att uppfylla de åtaganden som följer av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 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 m.fl.

Inom ramen för samarbetet inom EU är Sverige bundet av rättighetsstadgan. Av artikel 21.1 och 51.1 i EU:s rättighetsstadga följer att vid tillämpningen av unionsrätten och med beaktande av den s.k. subsidiaritetsprincipen ska all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden. Subsidiaritetsprincipen innebär att Europeiska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt artikel 22 ska unionen respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden.

Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:657), DL, grundar sig bl.a. på ett antal FN-konventioner, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. DL grundar sig i betydande utsträckning på ett antal EU-direktiv om likabehandling, vilka genomför principen om icke-diskriminering såsom den kommer till uttryck i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) och artikel 19 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). DL skyddar enskilda fysiska personer mot diskriminering som har samband med bl.a. religion, t.ex. 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 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 §).

Enligt DL är det förbjudet med diskriminering. Med diskriminering avses i lagen direkt och indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera (1 kap. 4 §).

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 förfaringssätt 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 förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Det finns en särskild bestämmelse som rör utbildningsanordnare. 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 §).

Arbetsgivare och utbildningsanordnare ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder (3 kap. 4 § respektive 16 §). 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 §).

4.2.5 Skydd för nationella minoriteter

Sveriges internationella åtaganden om skydd för nationella minoriteter

I Europakonventionen är skyddet för minoriteter en del av skyddet mot diskriminering. I artikel 14 anges att åtnjutande av fri- och rättigheter enligt konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. På motsvarande sätt framgår av artikel 21.1 och 51.1 i EU:s rättighetsstadga att vid tillämpning av unionsrätten och med beaktande av den s.k. subsidiaritetsprincipen ska all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden. Enligt artikel 22 ska unionen respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden.

I Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen) finns ett särskilt skydd för nationella minoriteter. Ramkonventionen trädde i kraft den 1 februari 1998 och ratificerades av Sverige 2000. I konventionen finns ingen definition av vad som utgör en nationell minoritet utan det är upp till varje stat att avgöra vilka som omfattas. Ramkonventionen ålägger enligt artikel 5 parterna till konventionen att främja nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara

de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Det finns enligt artikel 8 också en rätt för den som tillhör en nationell minoritet att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar. Staterna ska enligt artikel 12, där det är lämpligt, vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia, språk och religion. Av artikel 13 första punkten framgår att staterna inom ramen för sina utbildningssystem ska tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner. Av andra punkten framgår att utövandet av denna rätt inte ska medföra något ekonomiskt åtagande för parterna.

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

Regeringsformens bestämmelser och lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

I regeringsformen anges att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Vidare anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (1 kap. 2 § femte och sjätte styckena RF).

Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om äldreomsorg. Lagen garanterar Sveriges nationella minoriteter ett grundskydd i enlighet med Sveriges åtaganden i ovan nämnda konventioner. Sveriges nationella minoriteter är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Det allmänna ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska särskilt främjas (1, 2 och 4 §§). Av förarbetena till lagstiftningen (prop. 2008/09:158 s. 126 och 127) framgår bl.a. att begreppet kultur även får anses innefatta språk. Med främjande avses att det allmänna genom aktiva åtgärder och handlingar ska stödja språkens och kulturens fortlevnad. Barn som tillhör nationella minoriteter har ett behov av att få utveckla sin egen minoritetskulturella

identitet och det egna minoritetsspråket. En sådan utveckling ska beaktas särskilt när beslut fattas som kan komma att påverka barn. Av språklagen (2009:600) framgår att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (8 §).

4.2.6 Särskilt om tolkningen av Europakonventionen

Som ovan angetts gäller Europakonventionen som svensk lag sedan 1994. Av Europadomstolens praxis framgår att konventionsstaterna många gånger har en bedömningsmarginal (margin of appreciation) när det gäller uttolkningen av konventionens rättigheter när de tillämpar bestämmelserna i Europakonventionen. Detta ska ses i ljuset av att nationella domstolar och myndigheter normalt är bättre lämpade än Europadomstolen att bedöma ett mål utifrån nationella behov och förhållanden. Till detta kommer att konventionsstaterna, när de tillämpar bestämmelserna i Europakonventionen, ofta måste väga olika intressen mot varandra, exempelvis enskildas intressen mot allmänna intressen. Omfattningen av staternas bedömningsmarginal är dock underställd Europadomstolens prövning. Detta innebär att det är Europadomstolen som självständigt definierar omfattningen av staternas bedömningsmarginal. Principen om staternas bedömningsmarginal återspeglar det faktum att skyddet för mänskliga rättigheter i första hand ska upprätthållas på nationell nivå (subsidiaritetsprincipen). Detta tydliggörs också i protokoll nr 15 om ändring av Europakonventionen som trädde i kraft den 1 augusti 2021 (se också ändring i lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som trädde i kraft samma dag). Europadomstolen är ingen överprövningsinstans i vanlig mening utan dess uppgift är i stället att övervaka att de rättigheter som följer av Europakonventionen respekteras. Ovanstående kommer numera till uttryck genom att det i ingressen till Europakonventionen uttryckligen anges att det i första hand är konventionsstaterna som, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, ansvarar för att rättigheterna i Europakonventionen upprätthålls och att konventionsstaterna har en viss bedömningsmarginal när de utövar denna skyldighet (prop. 2015/16:18 s. 13 och 14). Inom ramen för denna bedömningsmarginal kan hänsyn tas till historiska och kulturella skillnader och traditioner i konventionsstaterna. Det går dock inte att ge ett exakt svar på hur konventionen ska tolkas i en viss fråga innan Europadomstolen har prövat den aktuella frågan.

5 Ett etableringsstopp ska införas för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning

5.1 Ett etableringsstopp ska införas i skollagen

Promemorians förslag: Ett etableringsstopp ska införas i skollagen dels genom att det där anges att såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vid fristående skolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, dels genom att äldre bestämmelser ska gälla för befintliga fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med promemorians förslag. Utredningen föreslår en annan lagteknisk lösning som innebär att etableringsstoppet införs genom bestämmelser i skollagen som anger att det fr.o.m. ett visst datum inte ska vara möjligt att godkänna en enskild som huvudman om denne i sin ansökan har angett att verksamheten avses ha en konfessionell inriktning. Utredningen föreslår också att ett godkännande inte ska få lämnas om den sökande inte har angett att verksamheten ska bedrivas med en konfessionell inriktning men det finns anledning att anta verksamheten kommer att ha en sådan inriktning.

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad och många remissinstanser är tveksamma eller avstyrker förslaget.

Bland de remissinstanser som tillstyrker eller är positiva finns *Förvaltningsrätten i Stockholm, Domstolsverket, Länsstyrelsen Östergötland, Polismyndigheten, Försvarshögskolan, Högskolan Väst, Ale, Alvesta, Gävle, Göteborgs, Stockholms och Uppsala kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner och Lärarnas riksförbund och Delegationen mot segregation* har inte några synpunkter.

Malmö kommun, som tillstyrker förslaget, anser att det är olyckligt att det inte också omfattar fristående förskolor. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, anser att undervisning och utbildning i skolor inom det svenska skolväsendet oavsett huvudman ska vara fria från konfessionella inslag och att det förslag som remitterats bör omfatta även förskolan.

Förbundet Humanisterna och *Sveriges Kvinnolobby* välkomnar förslaget men anser att det i stället bör införas ett totalstopp för skolor med konfessionell inriktning. Även *Fagersta kommun* anger att det över tid bör införas ett förbud mot skolor med konfessionell inriktning. *Uppsala universitet* anför att de svårigheter som utredaren lyfter fram i fråga om ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning indikerar att sådant stopp endast är möjligt om lagstiftningen omfattar alla typer av fristående skolor. Universitetet ställer frågan vad det exempelvis skulle innebära ifall frågan om etableringsstopp vidgades till att omfatta alla fristående huvudmän inom förskoleverksamhet och grundskola men samtidigt behålla rådande lagstiftning när det gäller de frivilliga skolformerna? Utöver att adressera mer generella problem om ökad ojämlikhet i skolsystemet kopplad till skolval och skolkonkurrens, skulle utformningen av ett sådant etableringsstopp enligt universitet i större utsträckning

ta hänsyn till FN:s barnkonvention och barnets rätt till en allsidig utbildning samt rätten till religiös och kulturell identitet då barn i gymnasieålder i större utsträckning kan fatta självständiga beslut om att söka sig till en skola med konfessionella inslag.

Rädda Barnen anser inte att ett etableringsstopp med automatik kommer att lösa de problem som i utredningen diskuteras i form av segregation, jämställdhet, extremism, och otillåtna inslag i undervisningen. Organisationen anser att den primära åtgärden för att komma åt brister bestående i att reglerna inte följs är ett tydligt regelverk och en effektiv och skarp tillsyn.

Statens skolverk påpekar att det inte har ingått i utredningens uppdrag att analysera behovet av ett etableringsstopp och i avsaknad av en sådan analys anser sig inte myndigheten kunna ta ställning till förslaget. Detsamma gäller *Barn- och utbildningsnämnden i Helsingborg*. Enligt *Justitiekanslern (JK)* kan det inte på hittillsvarande underlag avgöras om ett etableringsstopp är en lämplig och proportionerlig åtgärd i förhållande till det syfte som ska uppnås, eller om samma syfte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder – exempelvis genom skärpningar av tillsynen samt ägar- och ledningsprövningen. JK betonar att om etableringsstoppet ska övervägas under det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs att syftet med och skälen för åtgärden redovisas och att dessa är av sådan tyngd att de kan motivera den inskränkning i fri- och rättigheter som det är fråga om. *Göteborgs universitet*, som också anser att själva grundfrågan angående motivet till ett tilltänkt etableringsstopp syns vara i behov av ökad tydlighet och transparens, anser att frågan om ett etableringsstopp bör utredas vidare. *Sveriges advokatsamfund* delar utredningens bedömning att etableringsstoppet riskerar att utgöra en otillåten begränsning av näringsfriheten med hänsyn till proportionalitetsprincipen och att det ur ett likabehandlingsperspektiv är svårt att motivera att befintliga verksamheter ska få fortsätta utvecklas medan nya verksamheter med konfessionell inriktning inte skulle få det. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Barnombudsmannen*, *Diskrimineringsombudsmannen (DO)*, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Idéburna skolors riksförbund* avstyrker förslaget på den grunden att det krävs tungt vägande skäl som inte redovisas i direktiven eller betänkandet. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget av samma skäl. Organisationen tillägger att den inte heller anser att utredningen visat att ett etableringsstopp kan genomföras utan att strida mot grundläggande fri- och rättigheter som näringsfrihet och religionsfrihet. *Friskolornas riksförbund* avstyrker förslaget då förbundet anser att förslagen strider mot EU-rättsliga ställningstaganden och konventioner som Sverige anslutit sig till samt mot proportionalitetsprincipen. *Lärarförbundet* påpekar att utredningen framhåller att ett etableringsstopp kan bryta mot internationell rätt. Lärarförbundet skulle hellre se en ökad statlig kontroll över etableringen av fristående skolor generellt och inte specifikt för konfessionella.

Sveriges kristna råd anger att grunden för ett etableringsstopp vilar på ett svagt underlag. *Svenska kyrkan* avstyrker förslaget av många skäl, bl.a. att det skulle utgöra en oproportionerlig inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. *Kristna friskolerådet* som avstyrker förslaget anser att det utgör ett brott mot mänskliga rättigheter. *Ansgarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan AB*, *Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan*, *Sävsjö Kristna skola*, *Umeå Kristna Skolförening* och *Samfundet Trosrörelsen*

i Sverige anser att förslaget strider mot en rad lagar, svensk grundlag, EU-rätt och internationella konventioner. Detsamma gäller *Romersk-katolska kyrkan* som därutöver anser att redan det nuvarande förbudet i skollagen mot konfessionella inslag i undervisningen utgör ett brott mot artikel 2 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll. Även *Svenska Evangeliska Alliansen* och *Stiftelsen Agape* avstyrker förslaget. *Judiska centralrådet* och *Stiftelsen Judaica*, som också avstyrker förslaget, anser att ett etableringsstopp strider mot artikel 13 i Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. De anför vidare att det föreslagna etableringsstoppet för konfessionella skolor innebär att det kommer bli mycket svårt att öppna judiska skolor, något som enligt rådet inte kan ses som förenligt med det allmännas ambition om att stärka förutsättningarna för judiskt liv i Malmö.

En privatperson lämnar ett alternativt förslag om ett totalförbud mot konfessionella inslag i utbildningen som rymmer möjligheten för huvudmän att teckna hyresavtal med trossamfund som före eller efter skoldagens början eller slut i en av skolan hyrd lokal erbjuder de elever som vill att frivilligt delta i konfessionella inslag som organiseras och genomförs av företrädare för trossamfunden.

Skälen för promemorians förslag

Utbildning inom skolväsendet är ett offentligt åtagande. Utbildningen är inte bara en rättighet utan i de obligatoriska skolformerna, dvs. grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan, råder även skolplikt. Vidare finansieras alla skolor, såväl kommunala skolor som skolor med enskild huvudman, av offentliga medel. Ett beslut enligt 2 kap. skollagen att godkänna en enskild som huvudman för förskola, skola eller fritidshem innebär att en förvaltningsuppgift överlämnas åt en enskild (jfr 12 kap. 4 § RF). Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet.

Sverige har utvecklats mot en sekulär stat

Enligt det globala forskarnätverket World Value Surveys undersökningar anses Sverige sedan länge vara ett av Europas mest sekulära länder. Samtidigt har de senaste decenniernas stora demografiska förändringar gjort Sverige till ett i hög grad mångreligiöst land (Institutet för mångreligiositet och sekularism, Södertörns Högskola, 2021).

Utöver det som regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga fastslår om religionsfrihet har Sverige valt att också aktivt främja en religiös mångfald. Sedan 1970-talet fördelas t.ex. medel i form av statsbidrag till trossamfund. På detta sätt kan olika ideologier och trosriktningar, som verkar för att vårt demokratiska statsskick upprätthålls, stärkas och utvecklas och ges goda möjligheter att göra sig gällande (propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. [prop. 1998/99:124]). Utgångspunkten är att den sekulära staten ska inta ett neutralt eller opartiskt perspektiv i frågor om religion och inte lägga sig i medborgares religiösa eller konfessionella övertygelser och identiteter.

Det förekommer brister i konfessionella skolor kopplade till demokratiuppdraget

Bland konfessionella skolor förekommer problem med brister kopplade till skolans demokratiuppdrag, jämställdhet, likvärdig utbildning samt till kravet på saklighet och allsidighet. Dessa problem är allvarliga.

Av Statens skolinspektions årsrapport 2021 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, t.ex. i fråga om hur verksamheter hanterar eventuell fördjupning i den religion som utgör deras konfessionella inriktning. Samtidigt finns inte uppgifter om alla skolor som har konfessionella inslag tillgängliga, eftersom alla skolor med konfessionella inslag inte anmäler att de har en konfessionell inriktning idag. Det gör det svårt att bedöma hela omfattningen av problemen med konfessionella inslag.

Av samma årsrapport framgår att det i flera skolor finns problem med konfessionella inslag i undervisningen inom skolans val. Skollagens krav på utbildningens utformning, bl.a. kravet på att undervisningen ska vara icke-konfessionell, gäller även den undervisning som sker inom skolans val. Förekomst av konfessionella inslag i undervisningen leder till att eleverna inte får den undervisning de har rätt till. Skolinspektionen har på ett tiotal skolor genom åren t.ex. sett att tiden för skolans val, som är en del av den garanterade undervisningstiden, helt eller delvis otillåtet används för annat än undervisning som exempelvis morgonsamlingar, fredagsbön eller kyrkobesök där konfessionella inslag ingår. I flera fall har undervisningen vid Skolinspektionens granskning även i andra ämnen än skolans val bedömts inte uppfylla kravet på allsidighet och saklighet samt att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund. Detta har tydligt kunnat kopplas till skolans konfessionella inriktning när t.ex. undervisningen i ämnet biologi innehållit religiösa berättelser om människans och jordens ursprung som jämförts med vetenskapliga teorier om evolution och jordens tillkomst.

De problem som framkommer i Skolinspektionens tillsynsbeslut handlar också om brister i hur förskolor, skolor och fritidshem tillgodoser att barns och elevers deltagande i konfessionella inslag ska vara frivilligt.

Det förekommer också brister gällande likvärdighet och jämställdhet. Skolinspektionen har i två fall år 2021 erfarit att det förekommer skolor med konfessionell inriktning vars undervisning bidrar till att snarare förstärka än att motverka traditionella könsmonster. Skolinspektionen har bland annat funnit undervisning där pojkar och flickor har undervisats uppdelat var för sig. Denna uppdelning av pojkar och flickor strider mot läroplanens krav på att elever ska kunna mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet. I ett exempel innebar uppdelningen en olikvärdig undervisning för pojkar och flickor, där flickorna fick sin undervisning av en obehörig lärare till skillnad från pojkarna. Ytterligare exempel från tillsynen har handlat om att skolans inriktning har begränsat vilka delar av värdegrundsuppdraget som eleverna har fått möta. Ett annat exempel relaterar till frågor om alla människors lika värde i frågor som handlar om sexuell läggning. Det har genom tillsynen framkommit att lärare uttryckt sig kritiskt om viss sexuell läggning eller där elever

beskriver att läraren i kristendomsundervisningen uttryckt att ”Gud älskar alla lika mycket men vill inte att vi lever på ett sådant sätt” i en diskussion om homosexualitet. Skolinspektionen har också under de senaste åren sett exempel på verksamheter där utgångspunkten för skolors värdegrundsarbete löper risk att färgas av religiös eller annan åskådnings värden snarare än skolans värdegrund.

Sammantaget visar en genomgång av besluten som rör verksamheter med konfessionell inriktning att Skolinspektionen under år 2021 har konstaterat brister inom ett eller flera områden, däribland ägar- och ledningsprövning (Skolinspektionens årsrapport 2021, dnr 2022:673). Utredningen nämner i sitt betänkande exempel på att kommuner fått in klagomål eller anmälningar om brister som haft sin grund i förskolans eller fritidshemmets konfessionella inriktning eller de konfessionella inslag som förekom där. Ett exempel på vad som anmälts är att pojkar får förmåner som flickor inte får.

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 och mot diskriminering, eller i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. En likvärdig utbildning kan aldrig vara förenlig med att barn från vissa minoriteter i religionens namn inte får den undervisning de har rätt till enligt skollagen och andra bestämmelser, att skolan inte verkar för jämställdhet och mot diskriminering eller att undervisning inte vilar på vetenskaplig grund.

Skolan är en viktig arena för att främja integration och motverka segregation

Ökad skolsegregation är enligt Skolverket en av de främsta orsakerna till brister i likvärdighet i den svenska skolan (Skolverkets lägesbedömning 2020). Utöver skillnader i elevernas resultat och sämre möjligheter för skolväsendet att kompensera för elevernas skilda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, kan skolsegregationen enligt Skolverket också leda till stigmatisering av elever som går i skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning. Vidare uppger Skolverket att skolsegregationen kan ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället när skolan allt mindre är en plats där elever med olika bakgrund och förutsättningar möts.

Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet (SOU 2019:64) konstaterar att det vid vissa skolor med konfessionell inriktning finns en stor andel nyanlända elever som tillhör samma religion. Utredningen anger att det inom referensgruppen har framförts att skolor med konfessionell inriktning kan vara segregterande på så sätt att t.ex. nyanlända inte integreras i samhället utan i stället samlas i skolor med en viss konfessionell inriktning. Det finns dock enligt utredningen skilda åsikter om huruvida skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning har en segregterande effekt eller inte.

I en studie från Skolverket, Barn mellan arv och framtid. Konfessionella, etniska och språkligt inriktade skolor i ett segregationsperspektiv (dnr. 97:810), har föräldrar till elever som går i fristående skolor med muslimsk eller kristen inriktning tillfrågats om varför de valt en skola med konfessionell inriktning för sina barn. Det viktigaste skälet var skolans sär-

skilda profil. I flera fall var skolan en angelägenhet för hela familjen och särskilt de möjligheter som erbjöds att följa regler om kläder och nakenhet samt fasta och mat. Friskolornas riksförbund, som är negativa till förslaget om etableringsstopp, anger dock på sin webbplats att det handlar mindre om religion och mer om trygghet och studieresultat. Förbundet anger att när det gäller de muslimska skolorna är det förbundets bild att det för föräldrar handlar mycket om att välja bort två sämre alternativ: en dåligt fungerande kommunal skola i närområdet eller en förvisso fungerande skola i ett helt annat bostadsområde men där barnet kommer sticka ut och ha svårt att passa in socialt.

Här görs bedömningen att det inte är en för samhället positiv lösning att på grund av känslor av utanförskap separera barn och elever med olika bakgrund och trosuppfattning. I stället bör åtgärder vidtas som gör att de känner sig inkluderade. I rättsfallet HFD 2013 ref 49 hade ett syskonpar anført att den omständigheten att de tillhörde en ortodox judisk rörelse ställde särskilda krav på den allmänna skolan, krav som skolan inte kunde möta på ett sådant sätt att deras praktiska behov av särskild mathållning, bönerutiner m.m. kunde anses tillgodosedda av kommunen. De anförde vidare att deras behov av skydd mot kränkningar såväl i skolan som i det offentliga rummet inte heller kunde tillgodoses. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det vid utformningen av utbildningen för syskonen finns anledning att ta särskild hänsyn till deras speciella förutsättningar. Domstolen anförde dock att skollagen bygger på principen att sådana situationer ska hanteras inom ramen för den allmänna skolan. Det som syskonen anført utgjorde enligt domstolens mening därmed inte sådana synnerliga skäl som enligt 24 kap. 23 § skollagen krävs för att skolpliktigt barn ska få medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i skollagen.

Som framgår av avsnitt 4.1.2. ska utbildningen vid en skolenhet eller förskoleenhet med offentlig huvudman vara icke-konfessionell (1 kap. 6 § skollagen). I propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) föreslås att det i 1 kap. 3 § skollagen ska införas en definition av konfessionella inslag. Enligt den ska med konfessionella inslag avses ”bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag”. Definitionen tydliggör att barn och elever på eget initiativ kan utöva sin positiva religionsfrihet inom ramen för utbildningar som är icke-konfessionella med offentliga eller enskilda huvudmän genom att eleven t.ex. på eget initiativ ber en bön på rasten eller i samband med en måltid. I den propositionen tydliggörs också att om en skola inom ramen för aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen efter elevernas önskemål exempelvis tillhandahåller rum som kan användas för bön eller anpassar vilken kost som erbjuds vid skolmåltiden så ska det inte betraktas som ett konfessionellt inslag enligt föreslagen definition. Inte heller är avsikten att en schemaläggning av undervisningen i syfte att underlätta för barns och elevers religionsutövning enligt deras önskemål ska betraktas som ett konfessionellt inslag enligt definitionen. Att enbart efter önskemål ställa ett rum till förfogande eller att servera viss av eleverna önskad mat eller vidta andra liknande åtgärder för att möjliggöra för eleverna att utöva sin religion kan inte anses innebära ett bekännande eller förkunnande inslag

som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag. Förslaget innebär således ett tydliggörande av att barn och elever, såväl sådana som tillhör majoritetssamhället som barn och elever som tillhör minoriteter, ska kunna utöva såväl sin negativa som sin positiva religionsfrihet i skolor med offentlig huvudman eller fristående skolor med icke-konfessionell utbildning.

Det bedöms i denna promemoria att när skolor i stället primärt vänder sig till en avgränsad grupp riskerar detta att bidra till ökad skolsegregation eller till att motverka integration genom att elevsammansättningen riskerar att få en etnisk eller religiös homogenitet. Detta riskerar att öka segregationen i samhället.

Skolan har inte bara ett kunskapsuppdrag utan också ett demokratiuppdrag. Läroplanerna för skolväsendets olika skolformer anger ett tydligt samhällsuppdrag för skolväsendet att som social och kulturell mötesplats stärka förståelse och förmåga till inlevelse. Vidare anges att det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Skolans mål är, enligt läroplanerna, att varje elev kan leva sig in i och förstå andra människors situation. Alla som arbetar i skolan ska medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den närmaste gruppen. Mot bakgrund av den ovan beskrivna problematiken hos fristående skolor med konfessionell inriktning ligger ett etableringsstopp i linje med skolans demokratiuppdrag.

I propositionen Ett mer likvärdigt skolval (prop. 2021/22:158) lyfts negativa effekter av skolsegregationen och regeringen föreslår i den propositionen reglerade urvalsgrunder till skolan i syfte att öka likvärdigheten i skolan och minska skolsegregationen. Dessa förslag berör inte specifikt skolor som har konfessionell inriktning. Då målsättningen är en likvärdig kunskapsskola bedöms det vara eftersträvänsvärt att främja alla faktorer som kan bidra till att motverka skolsegregation och samtidigt begränsa faktorer som riskerar att ytterligare dra isär skolväsendet. Att införa ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning är ett led i detta arbete.

Skolverket anser att det är angeläget med mer kunskap om huruvida skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning har en segregande effekt eller inte. *Förbundet Humanisterna* framhåller att fristående skolor med konfessionell inriktning bidrar till att dela upp och segregera utifrån livsåskådning på ett sätt som försvårar integration och möjligheterna för elever att möta och skapa förståelse för barn med andra perspektiv, åsikter och övertygelser. *Sveriges Kvinnolobby* anser att en uppdelning av elever utifrån trosuppfattning, tillsammans med de problem som påvisats i vissa skolor med konfessionell inriktning, motverkar skolans jämställdhets- och jämlikhetsuppdrag och förstärker segregation i samhället. Vidare anser *Jönköpings kommun* att det otydliga regelverket för skolor med konfessionell inriktning har bidragit till att skolverksamhet kunnat bedrivas på ett sätt som i många avseenden stått i strid med skolans uppdrag och roll. Kommunen uppfattar att det varit en mycket stor brist att åtgärder inte har vidtagits tidigare som säkerställt att skolan fullt ut är en mötesplats för alla elever och för att motverka traditionella könsmonster.

Sammansättningen av barn eller elever i verksamheter med konfessionell inriktning kan riskera 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 att ta del av andra verkligheter än den som finns i hemmet eller i släkten. En likvärdig inkluderande utbildning där barn och elever med olika bakgrunder och erfarenheter möts är en viktig byggsten i arbetet att motverka polarisering och stärka sammanhållningen i ett Sverige som håller ihop. Genom att möta barn och elever med annan bakgrund och andra erfarenheter utmanas och berikas barnets eller elevens verklighetsbild. Som nämnts ovan görs bedömningen att ett stopp för nyetablering av skolor med konfessionell inriktning främjar förutsättningarna för skolan som arena i linje med skolans demokratiuppdag.

Våldsbejakande extremism kan kopplas till fristående skolverksamhet

Av Säkerhetspolisens arbete och rapporter från bl.a. Försvarshögskolan framgår att det förekommit kopplingar mellan fristående skolverksamhet och den våldsbejakande islamistiska miljön. Det har dels handlat om individer i skolledningen och dessa ledningars närmaste krets, dels anställda med direkt kontakt med barn och elever. *Säkerhetspolisen* anger i sitt remissvar att en sådan utveckling kan bidra till en ökad radikalisering i Sverige och till våldsbejakande miljöers tillväxt. Säkerhetspolisen anger också i sin årsbok för 2020 att ett flertal utbildningsverksamheter har haft ett långsiktigt mål att segregera, rekrytera och radikalisera barn och unga. Av Säkerhetspolisens årsbok för 2021 framgår att extremism växer i bred bemärkelse i Sverige. Både våldsbejakande högerextremism och islamism rekryterar unga via digitala plattformar.

Beslut att återkalla enskildas godkännande som huvudman har fattats i fall där Säkerhetspolisen, Skolinspektionen och domstolar har ansett att barn i skolverksamheten riskerar att utsättas för bl.a. radikalisering och rekrytering till en miljö som accepterar våld eller brottslighet som metod för politisk förändring (Skolinspektionens beslut 2020-11-09 dnr: 2018:11114, beslut 2021-06-10 dnr SI 2019:7842 [beslutet fastställt av Förvaltningsrätten i Stockholm 2021-09-01 i mål nr 20703-21], beslut 2019-12-09 dnr SI-2019:3330 [beslutet fastställt av Förvaltningsrätten i Stockholm 2020-04-08 i mål nr 29437-19]). I Skolinspektionens årsrapport för 2021 anger myndigheten att i fall där tillstånd har återkallats har det funnits allvarliga brister relaterat till ägar- och ledningskretsens lämplighet där personer i ägar- och ledningskretsen haft kopplingar till rörelser vars grund och synsätt står i konflikt med skolans och det svenska samhällets värdegrund. De aktuella besluten avser fristående skolor som har anmält konfessionell inriktning till Skolverkets skolenhetsregister.

Ändringar har föreslagits men bedöms inte vara tillräckliga

Skolverket påpekar att det inte har ingått i utredningens uppdrag att analysera behovet av ett etableringsstopp och i avsaknad av en sådan analys anser sig inte myndigheten kunna ta ställning till förslaget. Enligt *JK* kan det inte på hittillsvarande underlag avgöras om ett etableringsstopp är en lämplig och proportionerlig åtgärd i förhållande till det syfte som ska uppnås, eller om samma syfte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Flera remissinstanser, bl.a. *JO, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Förvaltningsrätten i Malmö och Idéburna skolors riksförbund*, avstyrker förslaget på den grunden att det krävs tungt vägande skäl som inte redovisas i direktiven eller betänkandet. Skälen för ett etableringsstopp har angetts ovan. Nedan lämnas en redogörelse för varför redan vidtagna och föreslagna åtgärder inte bedöms vara tillräckliga.

Som framgår av avsnitt 4.1.5 har det i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) lämnats fem grupper av förslag till ändringar i skollagen. Det är förslag som avser definitioner av relevanta begrepp, bl.a. konfessionella inslag och konfessionell inriktning, förslag som avser ansökan om och godkännande som huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning, förslag som avser ägar- och ledningsprövning för alla enskilda som ansöker om huvudmannaskap, förslag om krav på fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning och förslag som avser tillsyn. Förslagen föreslås träda i kraft den 2 januari 2023. Regeringen anser att dessa förslag innebär ett förtydligande och en skärpning av regelverket som underlättar tillsyn av verksamheter med konfessionell inriktning.

Som anges i nämnda proposition är skolan en verksamhet där vuxna har ansvar för barns och elevers utbildning. Barn är underåriga och i beroendeställning till rektor, lärare och annan personal. Även om tillsynsmyndigheterna kan göra inspektioner och granskningar så handlar det om punktinsatser. Bortsett från löpande kontakt med förskolan och skolan vid hämtningar och lämnningar, utvecklingssamtal, föräldramöten och liknande saknar vidare vårdnadshavarna i praktiken full insyn i verksamheten utöver det barnen själva berättar. Det är därtill inte alltid barn berättar om vad de utsätts för i skolan eller förstår att de utsätts för otillbörlig påverkan. I detta utkast bedöms att Skolinspektionen behöver fokusera sina tillsynsresurser på de fristående skolor med konfessionell inriktning som redan finns. Ett ökande antal fristående skolor med konfessionell inriktning kan i förlängningen leda till en mindre frekvent tillsyn per skola, vilket skulle kunna medföra större risker för att barn utsätts för radikalisering och rekrytering till en miljö som accepterar våld eller brottslighet som metod för politisk förändring, för en undervisning som inte i alla delar baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet och för en skolmiljö där arbete inte bedrivs i enlighet med skolregleringens krav på jämställdhet och likvärdighet. Därtill kommer att ju fler skolor med konfessionell inriktning som det finns och ju mer befintliga skolor med konfessionell inriktning utökas utöver de godkännanden de redan fått, desto större svårigheter får skolväsendet som helhet att bedriva sitt demokratiuppdrag. Som anges ovan kan en alltför ensidig barn- eller elevsammansättning leda till att barn och elever går miste om att ta del av andra verkligheter än den som finns i hemmet eller i släkten. En likvärdig inkluderande utbildning där barn och elever med olika bakgrunder och erfarenheter möts är en viktig byggsten i arbetet att motverka polarisering och stärka sammanhållningen i ett Sverige som håller ihop. Genom att möta barn och elever med annan bakgrund och andra erfarenheter utmanas och berikas barnets eller elevens verklighetsbild. Det behöver vidare vidtas åtgärder mot den ökande skolsegregationen. Som nämnts anger läroplanerna för skolväsendets olika skolformer ett tydligt samhällsuppdrag för skolväsendet att som social och

kulturell mötesplats stärka förståelse och förmåga till inlevelse. Det anges att det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Skolans mål är, enligt läroplanerna, att varje elev kan leva sig in i och förstå andra människors situation. Alla som arbetar i skolan ska medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den närmaste gruppen. Sammantaget görs bedömningen dels att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning är en nödvändig åtgärd som ligger i linje med skolans demokratiuppdrag, dels att det inte finns mindre långtgående åtgärder som är tillräckliga för att minska skolsegregationen.

Malmö kommun, som tillstyrker förslaget, anser att det är olyckligt att det inte också omfattar fristående förskolor. *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, anser att undervisning och utbildning i skolor inom det svenska skolväsendet oavsett huvudman ska vara fria från konfessionella inslag och att det förslag som remitterats bör omfatta även förskolan. I denna promemoria bedöms att förskolan, som är en frivillig skolform för mindre barn, inte bör omfattas av ett etableringsstopp.

Förbundet Humanisterna och *Sveriges Kvinnolobby* välkomnar förslaget men anser att det i stället bör införas ett totalstopp för skolor med konfessionell inriktning. I denna promemoria lämnas inte ett så långtgående förslag som ett totalstopp för skolor med konfessionell inriktning som dessa remissinstanser föreslagit. Det är dock inte uteslutet att det kan finnas skäl att återkomma med ett sådant förslag i ett annat sammanhang.

Förslagets förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Flera remissinstanser har efterfrågat en analys av förslagets förenlighet med RF och Sveriges internationella åtaganden och flera remissinstanser har avstyrkt förslaget då de anser att det inte är förenligt med RF och nämnda åtaganden. Dessa frågor behandlas nedan.

Förslaget innebär inte en inskränkning av barnens och elevernas religionsfrihet

Några remissinstanser, bland andra *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse* och *Svenska kyrkan*, har ifrågasatt förslagets förenlighet med religionsfriheten.

Den sammanhållna skoldagen och den långtgående skolplikten innebär att det redan i dag uppkommer situationer då utbildning måste anpassas särskilt för vissa barn och elever på grund av deras religiösa övertygelse. Som nämnts har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat finns det vid utformningen av utbildningen anledning att ta särskild hänsyn till barns och elevers speciella förutsättningar, t.ex. praktiska behov av särskild mat-hållning, bönerutiner m.m. (HFD 2013 ref. 49). När det gäller religionsfrihet finns, såsom utredningen konstaterat, andra sätt för elever att utöva sin religion i skolan eller fritidshemmet än genom konfessionella inslag som anordnas av huvudmannen i en verksamhet med konfessionell inriktning. Som anges ovan förtydligas vidare genom förslagen till ändringar i

skollagen i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) att barn och elever, såväl sådana som tillhör majoritetssamhället som barn och elever som tillhör minoriteter, ska kunna utöva såväl sin negativa som sin positiva religionsfrihet i skolor med offentlig huvudman och i fristående skolor utan konfessionell inriktning.

Förekomsten av skolor och fritidshem med konfessionell inriktning och konfessionella inslag är därför inte en förutsättning för att tillgodose elevers rätt till religionsfrihet. Mot denna bakgrund bedöms att ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning inte utgör något ingrepp i barns och elevers religionsfrihet vare sig enligt regeringsformen eller enligt Sveriges internationella åtaganden.

Vad innebär kraven på respekt för föräldrars övertygelser?

Flera remissinstanser, bland andra *Kristna friskolerådet*, *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse* och *Svenska kyrkan*, anser att förslaget om etableringsstopp strider mot föräldrarätten i artikel 2 i protokoll 1 till Europakonventionen.

Enligt första meningen i artikel 2 gäller att ingen får förvägras rätten till undervisning. Vidare gäller enligt artikelns andra mening att vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Termen ”respektera” innebär enligt Europadomstolen mer än att erkänna eller ta hänsyn till. Begreppet markerar snarare ett visst positivt åtagande från medlemsstaterna (Valsamis mot Grekland ansökan nr 21787/93, Europadomstolens dom den 18 december 1996). Kraven varierar från fall till fall men domstolen har slagit fast att medlemsstaterna besitter ett stort tolkningsutrymme vid fastställandet av de åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att konventionen följs (Lautsi m.fl. mot Italien, ansökan nr 30814/06, Europadomstolens dom den 18 mars). Termen ”övertygelse” har getts en snäv tolkning och det krävs enligt Europadomstolen att det rör sig om synpunkter som når upp till en viss grad av allvar, sammanhållning och betydelse, alltså inte enbart åsikter och idéer (Valsamis mot Grekland).

Det rättsfall som är mest relevant med hänsyn till svenska förhållanden är Konrad m.fl. mot Tyskland, ansökan nr 35504/03, Europadomstolens dom den 11 september 2006. Målet rörde frågan om föräldrar som tillhörde en kristen minoritet kunde kräva att deras barn skulle få undervisas i hemmet med anledning av deras religiösa övertygelse. I domen konstaterar Europadomstolen att den andra meningen i artikel 2 syftar till att säkerställa pluralismen i undervisningen, vilken är nödvändig för att bevara det demokratiska samhället. Det anförs vidare att den andra meningen måste läsas tillsammans med den första meningen i artikeln och att kravet på respekt i andra meningen bara avser sådana övertygelser som inte står i konflikt med barnets rätt till utbildning och att detta innebär att föräldrar inte kan vägra sina barn utbildning med hänvisning till deras religiösa eller filosofiska övertygelse. Domstolen anför vidare att den första meningen i artikel 2, som anger att ingen får förvägras rätten till utbildning, kräver en reglering av staten. Därför har staten möjlighet att

införa en reglering om obligatorisk utbildning i statliga skolor eller i privata skolor med tillfredställande standard. Domstolen konstaterar att det inte råder någon konsensus mellan staterna när det gäller närvaro vid obligatorisk utbildning och att vissa stater tillåter hemundervisning medan andra ställer krav på obligatorisk närvaro i statliga skolor eller privata skolor. Europadomstolen lyfter vidare fram att de tyska myndigheterna och domstolarna hade betonat att skolans uppdrag inte bara är ett kunskapsuppdrag utan att integration och deltagande i samhället också är ett viktigt mål i grundskolan. Europadomstolen konstaterar att ett sådant mål faller inom ramen för staternas bedömningsmarginal när de utformar regelverken för sina utbildningssystem. Europadomstolen lyfter också upp att den tyska federala konstitutionsdomstolen betonat samhällets generella intresse av att undvika att det uppstår parallella samhällen baserat på olika övertygelser och vikten av att integrera minoriteter i samhället. Europadomstolen anför att detta står i överensstämmelse med domstolens egen praxis när det gäller vikten av pluralism för demokratin. Europadomstolen anför vidare att de tyska domstolarna hade betonat att föräldrarna har möjlighet att undervisa sina barn efter skoldagarna och på helgerna. Europadomstolen ansåg att föräldrarnas rätt att undervisa sina barn i enlighet med deras egna religiösa övertygelser därmed inte hade begränsats på ett oproportionerligt sätt. Europadomstolen fann sammantaget att ett krav på obligatorisk närvaro i skolan inte står i strid med artikel 2 andra meningen.

Av domen i målet *Osmanoglu och Kocabas mot Schweiz* framgår att medlemsstaterna har en betydande bedömningsmarginal i frågor om förhållandet mellan stat och religion och att detsamma gäller frågor som rör vilken betydelse religion ska ha i samhället, särskilt när det handlar om frågor som aktualiseras inom området för offentlig utbildning och undervisning (*Osmanoglu och Kocabas mot Schweiz* [ansökan nr 29086/12] Europadomstolens dom den 10 januari 2017).

Europadomstolen har, som framgår ovan, vid flera tillfällen uttalat att syftet med artikel 2 är att det ska finnas ett pluralistiskt utbildningsväsende vilket är nödvändigt för att bevara ett demokratiskt samhälle (bl.a. *Köse m.fl. mot Turkiet* [Ansökan nr 26625/02] Europadomstolens dom den 24 januari 2006) samt att staten har rätt att reglera utformningen av utbildningen och innehållet i den och detta kan variera över tid och plats (det s.k. 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, Europadomstolens dom den 23 juli 1968.). Undervisningen får inte vara indoktrinerande, utan måste ske på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Pluralism innebär här att staten har en skyldighet att inte ta ställning till legitimiteten i olika religiösa trosuppfattningar och hur dessa uttrycks, utan ska förhålla sig neutral inför olika religioner (*Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark* [ansökningar nr 5095/71; 5920/72; 2926/72] Europadomstolen den 7 december 1976, *Folgerø m.fl. mot Norge* [ansökan nr 15472/02, Europadomstolens dom den 29 juni 2007], *Catan m.fl. mot Moldavien och Ryssland* [ansökningar nr 43370/04, 8252/05 och 18454/06, Europadomstolens dom den 19 oktober 2012], *Zengin mot Turkiet* [ansökan nr 1448/04, Europadomstolens dom den 9 oktober 2007]). Om undervisningen uppfyller dessa krav säkerställs att alla barn och elever kan delta i den, oberoende av vårdnadshavarnas religiösa eller filosofiska övertygel-

se. En vårdnadshavare har inte rätt att vägra sina barn undervisning, men den har rätt att ställa krav på att undervisningen sker på ett objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt. Dessa krav hindrar inte att undervisningen även behandlar religiösa eller filosofiska frågor. Som anges ovan måste dock staten se till att utbildningen inte utgör indoktrinering.

Utgångspunkten för förslagen i denna promemoria är att det allmänna avgör hur skolväsendet ska utformas. Vidare har föräldrarna möjlighet att undervisa sina barn efter skoldagarna och på helgerna. Som framgår ovan har Europadomstolen uttalat att medlemsstaterna har en betydande nationell bedömningsmarginal när det gäller förhållandet mellan stat och religion, särskilt när det handlar om frågor som aktualiseras inom området för offentlig utbildning och undervisning. Det bedöms därför att förslaget om etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning är förenligt med tilläggsprotokoll 1 artikel 2 Europakonventionen.

Förslaget är förenligt med skyddet för näringsfriheten

Flera remissinstanser, bland andra *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Friskolornas riksförbund*, *Kristna friskolerådet*, *Svenska kyrkan* och *Sveriges advokatsamfund*, har anfört att de anser att förslaget utgör en otillåten inskränkning av näringsfriheten. Som nämnts i avsnitt 4.2.3 framgår det av regeringsformen att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § RF).

Som nämnts ovan är utbildning inom skolväsendet ett offentligt åtagande. Utbildningen är inte bara en rättighet utan i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan råder även skolplikt. Vidare finansieras alla skolor, såväl kommunala skolor som skolor med enskild huvudman, av offentliga medel. Ett beslut enligt 2 kap. skollagen att godkänna en enskild som huvudman för förskola, skola eller fritidshem innebär att en förvaltningsuppgift överlämnas åt en enskild (jfr 12 kap. 4 § RF). Ett sådan godkännande innebär också att huvudmannen har rätt att få bidrag av det allmänna i form av grundbelopp och i vissa fall i form av tilläggsbelopp.

Förslaget om etableringsstopp innebär att likhetsprincipen såsom den kommit till uttryck i 2 kap. 17 § RF blir aktuell eftersom förslaget om etableringsstopp innebär att redan godkända huvudmän kan fortsätta sin verksamhet. Som framgår ovan anges i 2 kap. 17 § RF 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. Etableringsstoppet införs emellertid inte i syfte att enbart gynna befintliga huvudmän ekonomiskt. Förslaget lämnas för att skydda angelägna allmänna intressen, nämligen intressena att minska risken för våldsbejakande extremism, säkerställa jämställdhet och likvärdighet samt främja integration och motverka skolsegregation. Det bedöms här att den inskränkning i näringsfriheten som förslaget om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem innebär väl uppvägs av syftena med regleringen. Av skäl som har anförts ovan görs bedömningen att de förslag som regeringen har föreslagit i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) är nödvändiga, men inte till-

räckliga. Det har inte framkommit att det finns andra likvärdiga, mindre ingripande alternativ till den föreslagna regleringen för att uppnå ovan angivna syften.

Förslaget bedöms också vara förenligt med EU-rätten. I artikel 16 i EU:s rättighetsstadga finns ett krav på erkännande av näringsfriheten i enlighet med nationell lagstiftning. Vidare följer av stadgan att begränsningar i näringsfriheten, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast får ske om de är föreskrivna i lag, nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 16 och 52). Förslaget om etableringsstopp svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av Europeiska unionen enligt vad som framgår av artikel 3.3 i EU-fördraget. Den (unionen) ”ska bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter”.

Förslaget är förenligt med skyddet mot diskriminering

Vissa remissinstanser har framfört uppfattningen att förslaget strider mot det förbud mot diskriminering som finns i nationell rätt och i internationella konventioner och EU:s rättighetsstadga. Bland dessa finns *Diskrimineringsombudsmannen, JK, Förvaltningsrätten i Malmö, Friskolornas Riksförbund* och *Kristna friskolerådet*. Det bör inledningsvis konstateras att DL endast omfattar fysiska personer, och inte juridiska personer. DL förbjuder direkt och indirekt diskriminering. För att det ska vara fråga om direkt diskriminering krävs att någon missgynnas på ett sätt som har samband med en diskrimineringsgrund såsom kön, religion eller etnicitet. En åtgärd som träffar alla enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän oavsett trosuppfattning bör typiskt sett inte innebära en risk för direkt diskriminering då det inte finns ett direkt samband mellan åtgärden och den aktuella religionen eller trosuppfattningen. Den form av diskriminering som därmed kan aktualiseras är indirekt diskriminering, vilket innebär att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt 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 förfaringssättet 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). Som framförts ovan är syftet med förslaget till etableringsstopp att minska risken för våldsbejakande extremism, säkerställa jämställdhet och likvärdighet samt främja integration och motverka skolsegregation. Det bedöms att det inte finns något annat mindre ingripande sätt att uppnå dessa syften än ett etableringsstopp. Det bedöms därför, till skillnad från vad som framförts av *Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Malmö, Föräldrakooperativens Samverkansorganisation, Kristna friskolerådet, Länsstyrelsen i Östergötland, Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse* och *Romersk-katolska kyrkan*, att förslaget om etableringsstopp inte riskerar att medföra en överträdelse av förbudet mot diskriminering.

Förslaget om etableringsstopp hindrar inte Sverige från att uppfylla åtaganden om skydd för nationella minoriteter

Judiska Centralrådet anser att förslaget om etableringsstopp för konfessionella skolor innebär att det kommer bli mycket svårt att driva judiska skolor i Sverige i framtiden och att Sverige därför inte kommer att leva upp till intentionerna i den svenska minoritetslagstiftningen och Sveriges åtaganden i enlighet med Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (ramkonventionen). Centralrådet påpekar bl.a. att det av artikel 13 i konventionen framgår att minoriteter ska ges rätt att inrätta och driva egna enskilda utbildningsinstitutioner. Även *Idéburna skolors riksförbund* anser att ett etableringsstopp kommer att inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt ramkonventionen.

Som beskrivs i avsnitt 4.2.5 åläggs parterna till ramkonventionen att främja nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Det finns enligt artikel 8 också en rätt för den som tillhör en nationell minoritet att utöva sin religion eller tro och att upprätta religiösa institutioner, organisationer och sammanslutningar. Staterna ska enligt artikel 12, där det är lämpligt, vidta åtgärder på utbildnings- och forskningsområdet för att främja kunskapen om sina nationella minoriteters liksom om majoritetens kultur, historia språk och religion. Som framgår ovan anges i artikel 13.1 att staterna inom ramen för sina utbildningssystem ska tillerkänna dem som tillhör en nationell minoritet rätt att inrätta och driva sina egna utbildningsinstitutioner. Enligt artikel 13.2 medför utövandet av denna rätt inte något ekonomiskt åtagande för parterna.

Som nämnts i avsnitt 4.2.5 finns det i ramkonventionen ingen definition av vad som utgör en nationell minoritet utan det är upp till varje stat att avgöra vilka som omfattas. Nationella minoriteter i Sverige är enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar. Den judiska minoriteten skiljer sig från de övriga nationella minoriteterna i Sverige genom dess koppling till en särskild trosuppfattning.

I Europakonventionen är skyddet för minoriteter en del av skyddet mot diskriminering. I artikel 14 anges att åtnjutande av fri- och rättigheter enligt konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Vidare anges i artikel 21.1 i rättighetsstadgan att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Regleringen innebär bland annat att företrädare för olika trosuppfattningar inte får diskrimineras i förhållande till varandra och att nationella minoriteter inte får diskrimineras i förhållande till majoritetsbefolkningen eller i förhållande till andra nationella minoriteter.

I en svensk utbildningskontext innebär detta bland annat att nationella minoriteter ska ha rätt att inrätta skolor på samma villkor som alla andra.

Ett etableringsstopp innebär att det framöver inte kommer att vara möjligt att godkänna en enskild som huvudman om denna avser att driva en skola eller ett fritidshem med konfessionell inriktning. Det finns dock inget som hindrar att t.ex. en judisk församling ansöker om att godkännas som huvudman. I så fall ska församlingen godkännas som huvudman om den uppfyller skollagens krav. Även en huvudman för en befintlig verksamhet med konfessionell inriktning kommer att kunna ansöka om att godkännas för en ny verksamhet med icke-konfessionell inriktning och godkännas om övriga krav för verksamheten är uppfyllda. Det ska i detta sammanhang uppmärksammas att regeringen har lämnat ett förslag till definition av konfessionella inslag i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) som skiljer sig från utredningens förslag. Regeringens förslag till definition innebär att det förtydligas att alla barn och elever, såväl sådana som tillhör majoritetssamhället som barn och elever som tillhör minoriteter, ska kunna utöva såväl sin negativa som sin positiva religionsfrihet i skolor med offentlig huvudman eller fristående skolor med icke-konfessionell utbildning. Eftersom definitionen innebär att med konfessionella inslag avses ”bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion *och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag*” blir det tydligt att barn och elever på eget initiativ kan utöva sin positiva religionsfrihet inom ramen för utbildningar som är icke-konfessionella. Detta kan ske genom att elever t.ex. på eget initiativ ber en bön på rasten eller i samband med en måltid. Om en skola inom ramen för aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen efter elevernas önskemål exempelvis tillhandahåller rum som kan användas för bön eller anpassar vilken kost som erbjuds vid skolmåltiden så ska det inte betraktas som ett konfessionellt inslag enligt föreslagen definition. Inte heller är avsikten att en schemaläggning av undervisningen i syfte att underlätta för barns och elevers religionsutövning enligt deras önskemål ska betraktas som ett konfessionellt inslag enligt definitionen. Att efter önskemål ställa ett rum till förfogande, att servera viss av eleverna önskad mat eller vidta andra liknande åtgärder för att möjliggöra för eleverna att utöva sin religion möjliggörs därmed genom denna definition. Vidare innebär definitionen att moment som ursprungligen har haft en konfessionell innebörd, men som med tiden har blivit en tradition, faller utanför definitionen så länge de inte innefattar eller kombineras med bekännande eller förkunnande delar (se propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem med en konfessionell inriktning [prop. 2021/22:157] s. 44 och 109). Därtill tar den föreslagna definitionen av konfessionella inslag endast sikte på vad som ska anses vara konfessionella inslag i utbildning inom skolväsendet. Den syftar inte till någon avgränsning mellan religion, kultur eller tradition i en vidare bemärkelse. Det finns också en möjlighet att före skoldagens inledning och efter skoldagens slut bedriva konfessionell verksamhet. Det finns inga hinder för en skolhuvudman att dela lokaler med exempelvis ett trossamfund så länge det inte förekommer konfessionella inslag enligt ovanstående definition under skoldagen.

Det finns vidare möjlighet för en huvudman att ansöka hos Skolverket om att få anordna en s.k. särskild utbildning enligt 10 kap. 6 § 2 skollagen. Ett exempel på en sådan särskild utbildning finns i förordningen (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan. Den särskilda utbildningen syftar enligt förordningen till att öka möjligheterna för elever i grundskolan som tillhör den nationella minoriteten judar att fördjupa sina kunskaper om sin minoritets kultur, historia, traditioner och religion. Utbildningen ska stå öppen även för andra elever (3 §). Utöver de ämnen som framgår av 10 kap. 4 § skollagen ska undervisning i ämnet judiska studier ingå i den särskilda utbildningen (6 §). Elever på den särskilda utbildningen ska även som språkval erbjudas undervisning i hebreiska och jiddisch (8 §). Ett tillstånd enligt förordningen gäller i sex år och för årskurs 7–9 (2 §). Här görs bedömningen att bl.a. tidsbegränsningen i 2 § bör ses över i syfte att bl.a. skapa förutsättningar för långsiktighet. Möjligheten till judiska studier i fler skolformer än grundskolan bör också ses över.

Sammanfattningsvis har personer eller organisationer som företräder den judiska minoriteten rätt att inrätta skolor på samma villkor som alla andra. De definitioner som regeringen föreslår i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning skapar goda möjligheter för elever att utöva sin positiva och negativa religionsfrihet i skolan. Därtill finns även möjligheter till traditionella inslag och att före och efter skoldagens slut ha konfessionell verksamhet. För den judiska minoriteten finns dessutom den ovan nämnda förordningen om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan, som här bedöms behöva ses över i syfte att skapa långsiktighet och goda förutsättningar för judiska studier. I motsats till *Judiska Centralrådet* och *Idéburna skolors riksförbund* görs mot denna bakgrund bedömningen att Sverige, även om ett etableringsstopp införs, uppfyller sina åtaganden enligt ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedöms att förslaget om ett etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning är förenligt med såväl nationell som internationell rätt om religionsfrihet, barns rätt till utbildning, föräldrars inflytande över utbildningen, näringsfrihet, skydd mot diskriminering och skydd för nationella minoriteter.

Särskilt om den lagtekniska lösningen

Utredningen har föreslagit en lagteknisk lösning som å ena sidan innebär att det ska anges i skollagen att enskilda som vill bli godkända som huvudmän i sin ansökan ska uppge om de avser att bedriva utbildning i förskola, skola eller fritidshem med konfessionell inriktning, å andra sidan att det i skollagen föreskrivs att en ansökan om att bedriva utbildning i skola eller fritidshem med konfessionell inriktning fr.o.m. ett visst datum ska avslås. I denna promemoria bedöms att etableringsstoppet i stället ska införas dels genom att det i skollagen anges att såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vid fristående skolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, dels genom att det av övergångsbestämmelser framgår att

äldre bestämmelser ska gälla för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (se vidare avsnitt 6).

Den lösning som föreslås här innebär att det införs ett tillägg i 1 kap. 7 § skollagen och ändringar i de i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) föreslagna paragraferna 1 kap. 7 a–7 d §§. Bestämmelsen i 1 kap. 7 §, som i nämnda proposition föreslås få lydelsen ”Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell”, föreslås få ett tillägg som lyder ”Vid fristående skolor och fristående fritidshem ska även utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.” Förslaget till 7 a–7 c §§ i nämnda proposition, som innehåller bestämmelser om krav på fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning, ändras så att de endast avser fristående förskolor med konfessionell inriktning. En justering föreslås också i 2 kap. 5 § femte stycket, som i ovan nämnda proposition föreslås få lydelsen ”Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.”, så att den lyder ”Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, när det gäller förskola, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.” I konsekvens därmed justeras även den i propositionen föreslagna 2 kap. 5 c § så att det är endast enskilda som ansöker om att bli godkänd som huvudman för förskola som i sin ansökan ska ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning.

Den lösning som valts i denna promemoria innebär att de huvudmän som uppfyller kriterierna i de i avsnitt 6 föreslagna övergångsbestämmelsen kan fortsätta att ha konfessionella inslag i utbildningen enligt de föreskrifter som gäller före det att de i denna proposition föreslagna bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2024.

Av 2 kap. 5 § skollagen framgår att ett av villkoren för att ett godkännande ska lämnas är att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Om det vid prövning av en ansökan om att godkännas som huvudman efter den 1 januari 2024 framkommer att sökanden avser att bedriva skola eller fritidshem med konfessionell inriktning innebär 2 kap. 5 § i kombination med den nya lydelsen av 1 kap. 7 § skollagen att ansökan ska avslås.

5.2 Det bör inte vara möjligt att utöka befintlig verksamhet med konfessionell inriktning

Promemorians 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.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med promemorians bedömning.

Remissinstanserna: Bland de remissinstanser som har tillstyrkt, är positiva till förslaget eller som inte har några synpunkter på det finns

Justitiekanslern, Konkurrensverket, Delegationen mot segregation, Försvarshögskolan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Högskolan Väst, Polismyndigheten, Skolväsendet överklagandenämnd, Ale, Alvesta, Gävle, Göteborgs, Jönköpings, Stockholms och Malmö kommuner och Lärarnas Riksförbund.

Förbundet Humanisterna, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges Kvinnolobby anser att det vore bättre att förbjuda konfessionell inriktning i alla fristående skolor.

Förslaget avstyrks av *Ansgarskolorna, Banérskolan, Broskolan AB, Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan, Länsstyrelsen i Östergötland, Sävsjö Kristna Skola och Umeå Kristna Skolförening. Friskolornas riksförbund*, som också avstyrker förslaget, anför att det skulle kunna innebära kraftiga inskränkningar i näringsfriheten för de huvudmän som skulle önska starta ny eller utvidga befintlig verksamhet med nya program eller årskurser. Även *Svenska kyrkan* och *Svenska Kyrkans Unga* avstyrker förslaget på denna grund. Detta lyfts även fram av *Idéburna skolors riksförbund* som pekar på utredningens skrivning om att det kan inverka negativt på Sveriges möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. *Kristna friskolerådet* avstyrker i likhet med *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse* förslaget utifrån uppfattningen att det i praktiken kommer att innebära alla konfessionella skolors verksamhet så småningom kommer att dö ut.

Skälen för promemorians bedömning: Av 2 kap. 5 § skollagen framgår att ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. Skolenhet definieras i 1 kap. 3 § som en 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. Ett godkännande kan avse flera olika utbildningar vid samma skolenhet, t.ex. fritidshem, förskoleklass och grundskola. Ett godkännande kan även avse bara vissa delar av en skolform, t.ex. vissa årskurser i grundskolan eller olika program i gymnasieskolan. Det kan också avse ett fritidshem som inte är integrerat med någon skolform, dvs. ett fristående fritidshem.

Bestämmelserna i skollagen innebär i dag att förändringar utöver vad som angetts i befintligt godkännande i en fristående skola eller en fristående fritidshemsverksamhet kan ske först efter ansökan och en ny godkännandeprövning av Skolinspektionen eller, när det gäller vissa fritidshem, kommunen. Det handlar t.ex. om när en huvudman för en fristående skola vill utöka sin verksamhet med fler årskurser eller program, eller önskar etablera sin verksamhet på någon annan plats. Likaså måste en ny ansökan om godkännande göras när en huvudman önskar överlåta en befintlig verksamhet till någon annan enskild. Den som vill ta över verksamheten måste då själv ansöka om godkännande som huvudman för aktuell verksamhet. Det sagda innebär 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 som innefattar ett etableringsstopp. Dessa regler innebär som ovan anförts att ett godkännande som huvudman för verksamhet som exempelvis ska etableras på en annan plats inte får lämnas till enskilda om de avser att bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en konfessionell inriktning.

I avsnitt 5.1. har skälen för förslaget om etableringsstopp redovisats. Det är fråga om tunga skäl som motiverar en inskränkning av näringsfriheten. Det vore då ologiskt och inte förenligt med de skäl som har framförts för ett etableringsstopp om de huvudmän som bedriver verksamhet med konfessionell inriktning skulle kunna utöka sin verksamhet utöver vad som ryms inom ramen för godkännanden som de redan har fått. Det görs därför bedömningen att det inte ska göras något undantag från etableringsstoppet. Även huvudmän som bedriver verksamhet med konfessionell inriktning före ikraftträdandet av bestämmelserna om etableringsstopp ska omfattas av dessa bestämmelser. Det finns dock inget som hindrar att en huvudman för en verksamhet med konfessionell inriktning ansöker om att godkännas för ny verksamhet som har en icke-konfessionell inriktning.

5.3 Regleringen om tillsyn behöver inte kompletteras

Promemorians bedömning: Skollagens bestämmelser om tillsyn utgör en tillräcklig reglering för att ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet ska kunna återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande.

Skälen för promemorians bedömning

Det framgår av 2 kap. 5 § skollagen att de krav som uppställs för att en enskilds ansökan om att godkännas som huvudman ska bifallas bland annat är att 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.

Att enskilda som har godkänts av myndigheten fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§ (26 kap. 3 § 5), dvs. kraven för att bli godkänd som huvudman, omfattas av tillsyn. Den mest ingripande sanktionen som kan tillämpas när det är fråga om en enskild huvudman är att huvudmannens godkännande eller medgivande att bedriva en verksamhet inom skolväsendet återkallas.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får enligt 26 kap. 14 § skollagen återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §. I förarbetena till 26 kap. 14 § skollagen påpekas att Skolinspektionen kan förelägga en tillståndsinnehavare att åtgärda brister och att tillståndet, om föreläggandet inte följs, som en yttersta sanktion kan återkallas samt att tillståndet, om bristerna är mycket allvarliga, kan återkallas utan föregående föreläggande. I förarbetena ansågs att dessa möjligheter bör finnas även vid brister i fråga om ägar- och ledningsprövningen. Det påtalades att denna prövning syftar till att förhindra att kvalitetsbrister uppkommer och att det är angeläget att

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

I propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) föreslås att ägar- och ledningsprövningen ska kompletteras på så vis att lämplighetsprövningen även ska ske mot s.k. demokrativillkor. En sökande ska enligt förslaget till ändring i skollagen i den propositionen inte anses som lämplig om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för 1. våld, tvång eller hot, 2. diskriminering eller kränkande behandling, eller 3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. I propositionen behandlas frågan om ett godkännande som huvudman ska kunna återkallas om huvudmannen eller en sådan företrädare för huvudmannen som anges i 2 kap. 5 a § skollagen t.ex. i sociala medier uttalar starkt positiva åsikter om ageranden som står i direkt strid med skolans värdegrund innan detta har hunnit drabba barn och elever, eller om verksamheten ska få fortgå så länge något agerande i strid med skolans värdegrund inte har kunnat påvisas i verksamheten, vid de tillfällen som tillsynsmyndigheten har varit där. I propositionen anförs att skolan är en verksamhet där vuxna har ansvar för barns och elevers utbildning. Barn är underåriga och i beroendeställning till rektor, lärare och annan personal. Även om tillsynsmyndigheterna kan göra inspektioner och granskningar så handlar det om punktinsatser. I propositionen gör regeringen bedömningen att tillsynsmyndigheten även efter att en huvudman har fått ett tillstånd bör kunna göra en helhetsbedömning av huvudmannens lämplighet där en riskbedömning i enlighet med demokrativillkoren kan ingå som ett moment och, i linje med förarbetena till gällande rätt, dra tillbaka tillståndet även innan huvudmannens eller dennes företrädares bristande lämplighet har hunnit drabba barn och elever (prop. 2021/22:157 s. 77).

I avsnitt 5.1 föreslås att det ska införas ett tillägg i 1 kap. 7 § skollagen, som i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157) föreslås få lydelsen ”Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell”. Tillägget föreslås lyda ”Vid fristående skolor och fristående fritidshem ska även utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.” Enligt 2 kap. 5 § första stycket 1 skollagen är ett av villkoren för att ett godkännande ska lämnas att den enskilde

genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I avsnitt 5. 1 anges att den bestämmelsen i kombination med den i denna promemoria föreslagna lydelsen av 1 kap. 7 § innebär att om det vid prövning av en ansökan om att godkännas som huvudman efter den 1 januari 2024 framkommer att sökanden avser att bedriva skola eller fritidshem med konfessionell inriktning, så ska ansökan avslås. Ett avslag ska således lämnas på den grunden att den enskilde inte har tillräckliga kunskaper om regleringen. En huvudman ansvarar enligt 2 kap. 8 § skollagen för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Enligt 26 kap. 14 § får ett godkännande återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för ett godkännande enligt bl.a. 2 kap. 5 § första stycket 1. Om det vid tillsyn framkommer att det i en fristående skola eller ett fristående fritidshem, som inte omfattas av de övergångsbestämmelser som föreslås i avsnitt 6, förekommer konfessionella inslag uppfyller således huvudmannen inte längre förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § 1 och tillståndet kan därmed återkallas. Som påpekas i prop. 2017/18:158 ska dock tillståndshavaren ges tillfälle att yttra sig innan ett sådant beslut fattas.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Äldre bestämmelser ska gälla för

a) de som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande som huvudman för en utbildning vid förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem med konfessionell inriktning i enlighet med de förslag till ändringar i skollagen som lämnas i propositionen Tydligare krav för fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157), och

b) de huvudmän som senast den 1 juli 2023 till tillsynsmyndigheten anmält att deras verksamhet ska ha en konfessionell inriktning enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2022:000) om ändring i skollagen (2010:800).

Utredningens förslag: Avviker från promemorians förslag. Utredningen föreslår ikraftträdande den 1 januari 2022 och att bestämmelsen om etableringsstopp ska tillämpas första gången för utbildning som ska starta höstterminen 2023. Utredningen bedömer att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser med anledning av de föreslagna lagändringarna.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inga synpunkter eller tillstyrker utredningens förslag.

De som avstyrker förslaget är även kritiska till många av utredningens övriga förslag, bl.a. *Ansgarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan AB*, *Föreningen Hillel*, *Judiska Centralrådet*, *Kristna friskolerådet*, *Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan*, *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse (PIBUS)*, *Stiftelsen Judaica*, *Sävsjö Kristna skola* och *Umeå Kristna församling*.

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

Ansgarskolorna, *Banérskolan*, *Broskolan AB*, *Kristna skolföreningen i Malmö/Mariaskolan*, *PIBUS*, *Sävsjö Kristna Skola* och *Umeå Kristna Skolförening* anger, i mer eller mindre likalydande svar, att ett etableringsstopp om det införs, bör införas efter nästa riksdagsval då de anser att utredningens förslag är drastiska och omfattande samt beskär fristående skolors verksamhet på ett regelvidrigt sätt på många plan.

Skälen för promemorians förslag: Som framgår av avsnitt 5.1 innebär förslaget att ett etableringsstopp införs i skollagen dels genom att det där anges att såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vid fristående skolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell, dels genom att äldre bestämmelser ska gälla för befintliga fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning. Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Den första möjliga tidpunkten med hänsyn till den tid beredningen av ett lagstiftningsärende tar skulle vara den 1 juli 2023. Då ansökningar om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerade verksamheter som Skolinspektionen ska pröva ska lämnas in senast den 31 januari året före planerad start och då beslut i sådana ärenden om möjligt ska fattas före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta (se 2 kap. 1 och 3 §§ skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 och 3 §§ gymnasieförordningen [2010:2039]) bör sådana ansökningar som har lämnats in senast den 31 januari 2023 hinna prövas innan ändringarna i skollagen träder i kraft. Det föreslås därför att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Till skillnad från utredningen görs här bedömningen att det inte ska lämnas något utrymme att under en övergångstid mellan lagens ikraftträdande och dess tillämpning godkänna nya ansökningar från enskilda att vara huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning. I avsnitt 5.1. har skälen för förslaget om etableringsstopp redovisats. Det är fråga om tunga skäl som motiverar en inskränkning av näringsfriheten. Det vore då ologiskt och inte förenligt med de skäl som har framförts för ett etableringsstopp att under en övergångsperiod godkänna nya huvudmän för verksamheter med konfessionell inriktning. Det föreslås således att bestämmelserna om etableringsstoppet ska träda i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas från samma tidpunkt.

Förslaget innebär att etableringsstoppet införs senare i tid än vad utredningen har föreslagit. Därmed tillgodoses de synpunkter om ett senare ikraftträdande som har framförts av *Ansgarskolorna*, *Banérskolan*, *Broskolan AB*, *Kristna skolföreningen i Malmö/ Mariaskolan*, *Peter Isaac Béens Utbildningsstiftelse*, *Sävsjö Kristna Skola* och *Umeå Kristna Skolförening*.

Det föreslås att äldre bestämmelser ska gälla dels för de som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande som huvudman för en utbildning

vid förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem med konfessionell inriktning i enlighet med förslaget till ändring i skollagen som lämnas i propositionen Tydligare krav för fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157), dels för de huvudmän som senast den 1 juli 2023 till tillsynsmyndigheten har anmält att deras verksamhet ska ha en konfessionell inriktning i enlighet med de övergångsbestämmelser som föreslås i nämnda proposition.

7 Konsekvenser

Förslagen om etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem med konfessionell inriktning berör enskilda huvudmän. Förslagen påverkar elever samt deras vårdnadshavare. När det gäller myndigheter påverkas framför allt Statens skolinspektion och kommuner som tillståndsgivande myndigheter.

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

I grundskolan fanns det läsåret 2020/21 4 803 skolenheter, varav 822 med enskild huvudman. Av 1 097 180 elever i grundskolan gick 172 321 elever i en skola med enskild huvudman varav 9 447 elever gick i en grundskola med enskild huvudman med känd konfessionell inriktning. I grundsärskolan fanns det samma läsår 579 skolenheter varav 35 med enskild huvudman. Av alla 113 450 elever som gick i grundsärskolan gick 731 i en skola med enskild huvudman. I gymnasieskolan fanns det läsåret 2020/21 totalt 1273 skolenheter varav 449 med enskild huvudman. Av de 360 847 eleverna i gymnasieskolan gick 106 213 på en skola med enskild huvudman av vilka 864 elever gick i en fristående skola med konfessionell inriktning. Samma läsår fanns det 239 skolenheter i gymnasiesärskolan varav 31 med enskild huvudman. Av de sammanlagt 6 578 eleverna i gymnasiesärskolan gick 558 i skolor med enskild huvudman.

Läsåret 2020/21 fanns det 4 392 fritidshem, varav 694 med enskild huvudman. Av de sammanlagt 480 007 eleverna var 63 785 inskrivna i ett fritidshem med enskild huvudman. Uppgift om antalet barn och elever som är inskrivna i fritidshem med konfessionell inriktning saknas.

7.2 Konsekvenser för staten

Förslaget innebär att Skolinspektionen efter den 1 januari 2024 inte ska godkänna enskilda som huvudmän för skola eller fritidshem om de enskilda avser att bedriva utbildningen med konfessionell inriktning. Förslaget bedöms inte medföra några utökade kostnader för myndigheten.

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

7.3 Konsekvenser för kommunala huvudmän

Kostnader

Förslagen innebär inga nya åtaganden för kommunala huvudmän och bedöms därför inte medföra några konsekvenser.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Förslaget innebär inte några utökade skyldigheter för kommunerna eller någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

7.4 Konsekvenser för enskilda

Konsekvenser för befintliga enskilda huvudmän

Förslaget om etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning har konsekvenser för enskilda utbildningsverksamheter med konfessionell inriktning.

En konsekvens av förslaget om ett etableringsstopp för enskilda huvudmän med konfessionell inriktning är, som beskrivs i avsnitt 5.2, att de efter det att regleringen införts inte kan utvidga eller flytta sin verksamhet. Däremot kan de fortsätta bedriva verksamheten i enlighet med de godkännanden de redan har. Det är heller 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 godkännas för detta, om den sökande uppfyller de krav som i övrigt ställs på den som ska godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet.

Konsekvenser för enskilda fysiska och juridiska personer som inte är huvudmän

Förslaget om ett etableringsstopp för 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. Detta eftersom den

enskilde fortfarande kan ansöka om att godkännas som huvudman för en skola eller ett fritidshem med icke-konfessionell inriktning.

Konsekvenser för konkurrensen

Förslaget om ett etableringsstopp för fristående skolor och fritidshem bedöms medföra konsekvenser för konkurrensen. Förslaget ger i viss mån företag som redan är etablerade på marknaden en skyddad position. Därigenom minskas konkurrensen på marknaden. Som utvecklas i avsnitt 5.1 bedöms dock förslaget innebära en tillåten inskränkning av näringsfriheten då en förändrad reglering är motiverad av angelägna och skyddsvärda allmänna intressen, nämligen att minska risk för våldsbejakande extremism samt säkerställa jämställdhet, likvärdighet och minska risk för segregation.

7.5 Konsekvenser för barn, elever och vårdnadshavare

Enligt skollagens portalparagrafer (1 kap. 5, 8 och 9 §§) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Förslagen i avsnitt 5 om ett etableringsstopp förstärker barns och elevers rätt till utbildning och undervisning som är saklig och allsidig. Vidare säkerställs deras rätt till positiv och negativ religionsfrihet i alla skolor. För vårdnadshavare innebär förslaget en ökad trygghet i att inte bara undervisningen utan hela utbildningen sker på vetenskaplig grund och att barn och elever ges möjlighet att utöva både positiv och negativ religionsfrihet. Föräldrar har vidare alltid rätt att själva ge barnen en utbildning med konfessionell inriktning efter skoldagarna och på helgerna (jfr Konrad m.fl. mot Tyskland, ansökan nr 35504/03, Europadomstolens dom den 11 september 2006).

7.6 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för jämställdheten

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

Av Skolinspektionens årsrapport 2021 framgår att myndigheten konstaterat brister gällande likvärdighet och jämställdhet på skolor med

konfessionell inriktning, bland annat avseende undervisning uppdelat på kön och bristfällig sexualundervisning. Förslaget om etableringsstopp bedöms därför främja skolans jämställdhetsuppdrag.

Konsekvenser för nationella minoriteter

Förslaget om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning bedöms vara förenligt med Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, se avsnitt 5.1.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Det finns risker för kopplingar mellan homogena skolmiljöer med konfessionell inriktning och extremism. Som framgår ovan finns utbildningsverksamheter som har haft ett långsiktigt mål att segregera, rekrytera och radikalisera barn och unga. Ett etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning bedöms minska risk för brottslighet och våldsbejakande extremism. På längre sikt bidrar förslaget också till det brottsförebyggande arbetet eftersom utbildning med hög kvalitet bedöms leda till att fler elever kan gå ut skolan med goda kunskaper vilket i sin tur kan minska risken för kriminalitet och utanförskap.

Konsekvenser för det integrationspolitiska målet och det segregationspolitiska målet

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk, religiös och kulturell bakgrund. Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.

Förutsättningarna för integration påverkas positivt om skolväsendet är likvärdigt och håller hög kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att nå sin fulla potential när det gäller utveckling och att uppnå goda kunskapsresultat. Om alla förskolor och skolor håller hög kvalitet i den pedagogiska verksamheten och följer de regelverk som gäller, stärks också förutsättningarna för integration. Som framgår av avsnitt 5.1 har skolan dock inte bara ett kunskapsuppdrag utan också ett tydligt samhällsuppdrag som social och kulturell mötesplats. I läroplanerna anges att det svenska samhällets internationalisering och den växande rörligheten över nationsgränserna ställer höga krav på människors förmåga att leva med och inse de värden som ligger i en kulturell mångfald. Skolans mål är att varje elev kan leva sig in i och förstå andra människors situation. Alla som arbetar i skolan ska enligt läroplanen medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den närmaste gruppen. Detta arbete bedöms underlättas ju fler elever med olika bakgrunder och trosuppfattningar som möts i en och samma skola. Förslaget om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning bedöms därför i det korta

perspektivet främja integration inom skolan och i det långa perspektivet främja integration i samhället.

Skolsegregation innebär åtskiljande av olika elevgrupper. Skolsegregationen medför utmaningar för likvärdigheten och kvaliteten i skolväsendet. Skolsegregationen har inte bara betydelse för skolans förutsättningar att klara av det kompensatoriska uppdraget och att stödja elevernas utveckling mot de nationella målen. Den kan också ha en negativ påverkan på den sociala sammanhållningen i samhället (Skolverkets lägesbedömning 2020). I ett samhälle där elever med olika bakgrund möts i mindre utsträckning finns det en risk för att förståelsen och toleransen mellan olika samhällsgrupper minskar och segregationen ökar. Det innebär att skolans mål att förmedla en gemensam värdegrund försvåras. Att elever med olika social och kulturell bakgrund går på samma skolor och arbetar i samma klassrum kan alltså ha ett samhälleligt värde utöver hur kunskapsresultaten eventuellt kan påverkas (jfr vad som anges om skolans samhällsuppdrag i läroplanerna ovan). För att kunna uppnå likvärdighet i skolan och kunna ge alla barn och elever goda framtidsutsikter, behöver både skolsegregationen motverkas och skolsegregationens konsekvenser mildras. Därmed skapas förutsättningar för jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Förslaget om etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem bedöms motverka ökad skolsegregation och därmed även motverka segregationen i samhället i stort.

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

När det gäller frågan om etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning saknas rättspraxis som avser frågan om det skulle vara oförenligt med Europakonventionen att förbjuda nyetableringar av fristående skolor (förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola eller gymnasiesärskola) och fristående fritidshem med konfessionell inriktning. Såsom utvecklas i avsnitt 5.1 görs dock utifrån Europadomstolens övriga rättspraxis bedömningen att förslaget om etableringsstopp är förenligt med Europakonventionen och därmed även med EU:s rättighetsstadga.

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

8 Författningskommentar

1 kap.

7 § Undervisningen vid fristående skolor, fristående förskolor och fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell. Vid fristående skolor och fristående fritidshem ska även utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.

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

En *andra mening* läggs till som anger att även utbildningen i övrigt vid en fristående skola och ett fristående fritidshem ska vara icke-konfessionell. Det innebär att såväl undervisningen som utbildningen i övrigt ska vara icke-konfessionell vid fristående skolor och fristående fritidshem.

Termerna fristående skolor, fristående förskolor, fristående fritidshem, undervisning och utbildning definieras i 3 §.

För de som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande som huvudman för en utbildning vid grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem med konfessionell inriktning och de huvudmän som senast den 1 juli 2023 till tillsynsmyndigheten anmält att deras verksamhet ska ha en konfessionell inriktning finns särskilda övergångsbestämmelser, se kommentaren till dem.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

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

Paragrafen innehåller en reglering om fristående förskolor, fristående skolor och fristående fritidshem med en konfessionell inriktning.

Paragrafen ändras så att fristående skolor och fristående fritidshem tas bort. Ändringen är en följd av ändringen i 7 § som innebär att vid fristående skolor och fristående fritidshem ska såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1

7 b § I en *förskola* med konfessionell inriktning får undantag från det som anges i 5 § tredje stycket om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet enbart göras för konfessionella inslag.

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

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

Paragrafen innehåller reglering om konfessionella inslag.

I *första stycket* finns en bestämmelse som innebär att i en utbildning med konfessionell inriktning får undantag från det som anges i 5 § tredje stycket om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet enbart göras för konfessionella inslag. Bestämmelsen ändras genom att ”utbildning” byts mot ”förskola”. Ändringen är en följd av ändringen i 7 § som innebär att i en fristående skola och ett fristående fritidshem ska såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.

I *andra stycket*, som anger att huvudmannen ska försäkra sig om att vårdnadshavare och barn eller elever är införstådda med att deltagandet i konfessionella inslag alltid ska vara frivilligt, tas ”eller elever” bort. Ändringen är en följd av ändringen i 7 § som innebär att i en fristående skola och ett fristående fritidshem ska såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.

En motsvarande ändring görs i *tredje stycket*, som anger att om ett barn eller en elev inte vill delta i en aktivitet där ett konfessionellt inslag ingår ska barnet eller eleven erbjudas att ta del i en likvärdig aktivitet som inte innehåller sådana inslag. Ändringen innebär att omnämmandet av elev och eleven tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

7 c § Vid en fristående *förskola* med konfessionell inriktning får konfessionella inslag endast förekomma i begränsad omfattning och vid sådana tillfällen som huvudmannen skriftligen har informerat barnens vårdnadshavare om.

Information ska innehålla uppgifter om

1. vilka konfessionella inslag som kan förekomma och när de kan förekomma,
2. vilken likvärdig aktivitet utan konfessionella inslag som erbjuds som ett alternativ till en aktivitet där sådana inslag ingår enligt 7 b § tredje stycket, och
3. en påminnelse om att deltagande i konfessionella inslag är frivilligt enligt 7 b § andra stycket.

Paragrafen reglerar i vilken omfattning konfessionella inslag får förekomma i en fristående förskola med konfessionell inriktning.

I paragrafens *första stycke* sker en språklig justering.

Paragrafens *andra stycke* ändras och reglerar nu vad den information som ska lämnas till vårdnadshavare enligt första stycket ska innehålla. Denna bestämmelse fanns tidigare i 7 d § som nu upphävs.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

2 kap.

5 § Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter

mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Om ansökan avser gymnasieskola ska utbildningen bidra till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov för att godkännande ska lämnas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra–fjärde styckena, 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. Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning. Om ansökan avser gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser ansökan förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Avser ansökan förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola, ska ett yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas. Kommunen ska i ett sådant fall inkomma med ett yttrande. Avser ansökan gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ges tillfälle att yttra sig. En kommun som yttrar sig ska bifoga en bedömning av konsekvenserna av om ansökan skulle bifallas. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en analys av ekonomiska, organisatoriska och pedagogiska konsekvenser utifrån de aspekter som anges i femte stycket.

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

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

I *femte stycket* görs ett tillägg som innebär att ett godkännande att vara huvudman för en utbildning med konfessionell inriktning bara kan lämnas för förskola. Ändringen är en följd av att ändringen i 1 kap. 7 § som innebär att vid fristående skolor och fritidshem ska såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.

Ett beslut att avslå en ansökan om godkännande som huvudman kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 28 kap. 2 § och 5 § skollagen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2.

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

Paragrafen reglerar en skyldighet för en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en utbildning att i sin ansökan ange om den sökta verksamheten ska ha en konfessionell inriktning.

Paragrafen ändras således så att skyldigheten bara gäller om ansökan avser förskola. Ändringen är en följd av ändringar i 5 § femte stycket och 1 kap. 7 § som innebär att ett godkännande att vara huvudman för en utbildning med konfessionell inriktning bara kan avse förskola och att vid fristående skolor och fritidshem ska såväl undervisningen som utbildningen i övrigt vara icke-konfessionell.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) de huvudmän som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande att bedriva utbildning vid förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola eller fritidshem med konfessionell inriktning, och

b) de huvudmän som senast den 1 juli 2023 till tillsynsmyndigheten anmält att deras verksamhet ska ha en konfessionell inriktning enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2022:000) om ändring i skollagen (2010:800).

Enligt bestämmelsen i *punkt 1* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2024.

I *andra punkten* finns en övergångsbestämmelse med innebörd att äldre föreskrifter fortfarande gäller dels för de huvudmän som före lagens ikraftträdande har fått ett godkännande att bedriva förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola eller fritidshem med konfessionell inriktning, dels för de huvudmän som senast den 1 juli 2023 till tillsynsmyndigheten har anmält att deras verksamhet ska ha en konfessionell inriktning enligt övergångsbestämmelserna i SFS 2022:000. De övergångsbestämmelser som avses är de som föreslås i propositionen Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning (prop. 2021/22:157). Detta betyder att de huvudmän som uppfyller dessa kriterier kan fortsätta bedriva verksamhet med konfessionell inriktning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

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

Uppdraget

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

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

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

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

Olika perspektiv på konfessionella inslag i skolväsendet

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

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

Utredningens analys har koncentrerats på fyra perspektiv:

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

Kartläggning

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

Statistik

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

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

skillnader som finns mellan skolor med konfessionell inriktning och övriga skolor.

Beslut från Skolinspektionen

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

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

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

Skolbesök

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

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

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

En annan iakttagelse är att det förekommer inslag i utbildningen som blandar konfessionella och icke-konfessionella inslag, vilket kan göra det svårt för en elev som önskar avstå från konfessionella inslag att faktiskt göra det. Det kan t.ex. handla om att skoldagen inleds med en morgonsamling där konfessionella inslag som bön blandas med icke-konfessio-

nella som information om friluftsdagar, provtillfällen, hemläxor eller skolfester. En variant är att sådan mer allmän information lämnas i samband med veckosamlingar i gudstjänstlokaler med konfessionella inslag. I något fall har det beskrivits att eleverna ges möjlighet att ta del av informationen på en annan plats där det inte förekommer konfessionella inslag.

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

Enkät till skolor med konfessionell inriktning

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

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

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

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

Enkät till kommunerna om fristående förskolor och vissa fristående fritidshem

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

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

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

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

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

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

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

Frivillighet för barn och elever att delta i konfessionella inslag togs upp av flera kommuner. Dels gav kommunen råd och vägledning om hur frivillighet kan säkerställas, dels uppmärksammade kommunen verksamheter med konfessionell inriktning om vikten av att säkerställa frivillighet och kontrollera hur det säkerställs att små barn är med av fri vilja. En

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 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 utredningen inte träffat på något land som har tillträtt tilläggsprotokollet och samtidigt har ett förbud mot att etablera skolor med konfessionell inriktning.

Vad som följer av FN:s barnkonvention

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

Barnkonventionen lämnar utrymme för 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 utredningen kommit fram till följande.

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

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

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

Religionsfriheten innebär även en rätt att avstå från religion. Det innebär att barn och elever har rätt att avstå från konfessionella inslag i skolan, förskolan och fritidshemmet. Konfessionella inslag i skolväsendet måste därför alltid vara frivilliga för barn och elever. Det är dock, utifrån internationella åtaganden, upp till staten att avgöra hur rätten för barn och elever att avstå från konfessionella inslag ska säkerställas. Utredningen menar dock att det ur ett barnrättsperspektiv är viktigt att framhålla att alla åtgärder inom skolväsendet ska bejaka varje barns rätt att leva och utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och behov.

Det finns en rätt att etablera och driva privata skolor enligt bl.a. EU-rätten. Det är därför inte möjligt att förbjuda att vissa fysiska eller juridiska personer över huvud taget provas 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 provas 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 objektivt, kritiskt och pluralistiskt sätt.

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

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens bedömningar och förslag utgår från regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen, EU-rätten och andra internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Av barnkonventionen följer att det som bedöms som barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla

åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Vidare ska barnet tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina egna åsikter, och dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. I relation till skolväsendet har barnrättsperspektivets likabehandlingsdimension betonats, dvs. att alla elever och barn har samma rätt till en likvärdig utbildning.

Förtydligade definitioner

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

Definitionerna av utbildning och undervisning ska justeras

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

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

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

Definitioner som rör konfession ska införas i skollagen

Utredningen har utarbetat definitioner av begreppen *konfessionell inriktning* och *icke-konfessionell inriktning*. Som ett led i detta arbete har vi också identifierat ett behov av att definiera begreppet *konfessionella inslag*. Definitionerna ska placeras i 1 kap. 3 § skollagen och bör utformas med hänsyn tagen till internationella åtaganden, t.ex. Europakonventionen och barnkonventionen. I dessa åtaganden ligger bl.a. ett diskriminerings-skydd 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 tolkningssvårigheter. 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 fritids-

hem ska på motsvarande sätt i sin ansökan ange om verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Anmälan bör endast avse att verksamheten har konfessionell inriktning – inte vilken konfession det gäller.

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

skolor och fritidshem med icke-konfessionell inriktning firar avslutningar eller uppmärksammar traditionella högtider i gudstjänstlokaler ska konfessionella inslag inte få förekomma. Närvaro vid sådana aktiviteter i gudstjänstlokaler ska dessutom vara frivillig för barn och elever. En bestämmelse av denna innebörd ska föras in i 1 kap. skollagen (1 kap. 7 b §).

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

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

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

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

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

Förslag som rör etableringsstopp och dess konsekvenser

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

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

Vad ett etableringsstopp ska innebära och vilka verksamheter som ska omfattas

Utredningen föreslår att ett etableringsstopp ska innebära att det efter ett visst datum inte ska lämnas godkännande till enskilda huvudmän som vill bedriva förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasie-

skola 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 be-

handlas annorlunda än andra huvudmän vid godkännandeprövning, t.ex. Bilaga 1 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 Välfärdsutredningen (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 kom-

pletteras 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 provas i förhållande till vissa särskilt fastställda demokrativillkor.

Demokrativillkor för skolväsendet bör enligt utredningens mening utformas så att de skyddar de grundläggande principer i ett demokratiskt samhälle som är av särskild vikt inom skolväsendet. Utredningen föreslår därför att en enskild fysisk eller juridisk person inte ska få godkännas som huvudman för skollagsreglerad verksamhet om det finns särskild anledning att anta att den enskilde, eller en företrädare för verksamheten som anges i 2 kap. 5 a § skollagen, inom ramen för verksamheten kan komma att

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

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

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

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

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

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 2kap. skollagen (2 kap. 7 a och b §§).

Stödmaterial ska tas fram

Utredningens förslag innebär att den ägar- och ledningsprövning som ska göras enligt 2 kap. 5 § skollagen utvidgas och fördjupas genom införande av prövning mot demokrativillkor och 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 godkännandeprövning och tillsyn bör övervägas

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

Bilaga 1

gången i fråga om godkännande av huvudmän för utbildning som ska starta tidigast hösten 2023. Huvudmän för befintliga fristående skolor och fritidshem som önskar ha en konfessionell inriktning även efter etableringsstoppet ska anmäla konfessionell inriktning till tillsynsmyndigheten, dvs. Skolinspektionen eller kommunen, senast den 1 juli 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.**3 §¹**

I denna lag avses med

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2017:570.

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

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

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

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

² Senaste lydelse 2018:1158.

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

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

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

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

5 d §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

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

5 e §

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

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

5 f §

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

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

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

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

3. utöva kränkande behandling mot barn eller elever,

4. på annat sätt motarbeta principen om barnets bästa,

5. motarbeta det demokratiska styrelseskicket, eller

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

Huvudmannaförsäkran

7 a §

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

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

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

7 b §

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

En huvudmannaförsäkran ska dokumenteras.

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

7 kap.

17 §⁴

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

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

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

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

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

26 kap.

3 §⁵

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §, och

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2017:1115.

⁵ Senaste lydelse 2018:1158.

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och

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

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

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

14 §⁷

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

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

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

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

⁶ Senaste lydelse 2018:1158.

⁷ Senaste lydelse 2018:1158.

Förteckning över remissinstanser

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

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

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