

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

2020-05-11  
1 (9)  
Dnr 4.2.1-2020:302

## **Yttrande över betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64)**

Dnr U2020/00060/S

### **Sammanfattning**

Skolverket tillstyrker utredningens samtliga förslag, med ett undantag. Det rör förslaget om etableringsstopp för skolor med konfessionell inriktning där Skolverket inte kan ta ställning till förslaget. I vissa delar efterlyser Skolverket förtydliganden och fortsatta överväganden.

Skälen till Skolverkets tillstyrkande är i huvudsak desamma som redovisas i utredningen. Skälet till att Skolverket inte kan ta ställning till förslaget om etableringsstopp är att det inte redovisats några skäl till grund för förslaget.

### **Övergripande synpunkt**

Skolverket välkomnar utredningens kartläggning och analys av konfessionella inslag i skolväsendet. Enligt Skolverket är det angeläget med mer kunskap på området, bland annat eftersom det inbegriper svåra avvägningar. Dessa handlar främst om å ena sidan barns, elevers och föräldrars positiva och negativa religionsfrihet<sup>1</sup> och å andra sidan barns och elevers rätt till en allsidig undervisning och skollagens (2010:800) krav på att all undervisning ska vara icke-konfessionell.

#### **7.6.1 Rätt för barn och elever att utöva religion**

Som utredningen påpekar finns en skyldighet för alla huvudmän, oavsett inriktning, att arbeta för alla barns och elevers lika rättigheter och möjligheter och att motverka diskriminering och kränkande behandling. Utredningen identifierar som en viktig fråga hur det kan säkerställas att alla skolor ger elever möjlighet att ha och

---

<sup>1</sup> Den positiva religionsfriheten ger en rätt att utöva sin religion eller trosuppfattning. Den negativa religionsfriheten innebär en frihet från religion och rätten att inte ha någon religion eller tro. Se utredningen sidan 136.

utöva sin tro i skolan utan att på olika sätt möta fördomar eller utsättas för kränkande behandling.

Skolverket vill i sammanhanget lyfta att det saknas ett harmonierande regelverk för arbetet med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling. Tillsynen är därtill uppdelad mellan Diskrimineringsombudsmannen och Skolinspektionen. Skolverket har i remissyttrande över utkast till lagrådsremissen **Stärkt skydd mot diskriminering i skolan (Ku2018/01543/RS)** framfört att de parallella regelverken för att motverka diskriminering och kränkande behandling i skolan försvårar förutsättningarna för huvudmännen att ta ett samlat grepp i arbetet.<sup>2</sup> Se även Skolverkets remissyttrande över betänkandet **Bättre skydd mot diskriminering (SOU 2016:87)**.<sup>3</sup> Enligt Skolverket förutsätter ett harmonierande ramverk att reglerna i 6 kapitlet skollagen ändras med utgångspunkt i 3 kapitlet diskrimineringen (2008:567). Skolverket anser även att Skolinspektionen är bättre lämpad att utöva tillsyn över diskrimineringsbestämmelserna i skollagsreglerad verksamhet än Diskrimineringsombudsmannen. Skälen för detta ställningstagande redovisas i nämnda remissyttranden. Skolverket konstaterar att regeringen 2018 beslutade om direktiv till utredningen **En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen**.<sup>4</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.<sup>5</sup> Enligt direktiven ska utredaren bland annat se över vilka åtgärder som behövs för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen. Vidare ska utredaren se över tillsynsansvaret över diskrimineringslagen när det gäller verksamhet enligt skollagen.

#### 7.6.4 Värdegrund

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att det är viktigt att frågor som rör värdegrund och demokratiuppdrag tydliggörs vid prövning av nya huvudmän för fristående verksamheter samt vid tillsyn av befintliga verksamheter. Skolverket ser allvarligt på att har framkommit att det finns en risk för att det uppstår konflikter mellan skollagens värdegrund och värderingar med religiös koppling, som kan finnas i en verksamhet med konfessionell inriktning.

Skolverket delar utredningens uppfattning att det är djupt problematiskt om en skollagsreglerad verksamhet aktivt motverkar det värdegrundsarbete som det åligger alla verksamheter att bidra till. Som utredningen påpekar är en förutsättning för att skollagens bestämmelser om grundläggande värderingar och mänskliga rättigheter ska uppfyllas även i praktiken, att huvudmannen kan påvisa att de värderingar som genomsyrar skolan är i linje med 1 kapitlet 4 och 5 §§ skollagen.

---

<sup>2</sup> Skolverkets diarienummer 2018:01294.

<sup>3</sup> Skolverkets diarienummer 2017:00844.

<sup>4</sup> Direktiv 2018:99.

<sup>5</sup> Direktiv 2019:63.

### 7.6.5 Integration och segregation

Utredningen konstaterar att det finns skilda åsikter om huruvida skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning har en segregrande effekt eller inte. Utredningen har inte utifrån sina skolbesök kunnat dra några långtgående slutsatser om segregrande eller integrerande effekt hos skolor med konfessionell inriktning.

Skolverket arbetar mot skolsegregation, utifrån myndighetens uppgift att främja en likvärdig utbildning och likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.<sup>6</sup> Skolverket anser att det är angeläget med mer kunskap om huruvida skolor, förskolor och fritidshem med konfessionell inriktning har en segregrande effekt eller inte.

### 10.5.2 Barns och elevers egna religionsutövande kan inte förbjudas inom skolväsendet

Skolverket har i andra sammanhang haft anledning ta ställning till frågan religiös klädsel hos elever och skolans möjligheter att begränsa den. Skolverket har i dessa sammanhang gjort samma bedömning som utredningen i fråga om Europadomstolens praxis avseende religionsfriheten. Enligt utredningen innebär denna praxis att en elev i princip har rätt att bära religiösa symboler i skolväsendet, till exempel kors eller sjal. Men att bärandet av sådana symboler under vissa förutsättningar kan begränsas, till exempel när det av säkerhetsskäl uppställs särskilda krav på klädsel. Det måste finnas objektiva skäl för begränsningen och begränsningen måste vara legitim och stå i proportion till syftet med åtgärden.

### 11.3 Gränsdragningen mellan utbildning och undervisning ska förtydligas

Skolverket välkomnar förslagen när det gäller förtydligande av gränsdragningen mellan utbildning och undervisning.

Skolverket ser allvarligt på att det förekommer att skolor inte tillåter elever att avstå från konfessionella inslag i utbildningen.<sup>7</sup> Enligt 1 kapitlet 7 § andra stycket skollagen ska deltagande i konfessionella inslag i utbildningen alltid vara frivilligt. Att inte tillåta barn eller elever att avstå från konfessionella inslag i utbildningen strider alltså mot skollagen. Skolverket bedömer vidare att en sådan inställning innebär en stor risk för att barns och elevers negativa religionsfrihet överträds. I de obligatoriska skolformerna omfattas eleverna dessutom av skolplikt, vilket enligt Skolverkets uppfattning gör en sådan överträdelse än allvarligare.

Skolverket ser även allvarligt på att det förekommer konfessionella inslag inte enbart i utbildningen utan även i undervisningen, bland annat kopplat till skolans val.

---

<sup>6</sup> 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

<sup>7</sup> Utredningen sidan 27.

Skolverkets bedömer att konfessionella inslag i undervisningen innebär en stor risk för att barns och elevers rätt till en allsidig undervisning inte tillgodoses.

Skolverket vill i sammanhanget lyfta att enligt förarbetena till skollagen ska det inom ramen för elevens val eller skolans val i grundskolan eller inom det individuella valet i gymnasieskolan vara möjligt att erbjuda undervisning i religionskunskap, historia eller samhällskunskap som innebär en fördjupning i kristendom, islam, judendom, till exempel i form av bibel- eller koranstudier. Sådan undervisning måste dock ske på ett sådant sätt att undervisningen fortfarande är icke-konfessionell, det vill säga undervisningen ska vila på vetenskaplig grund och vara saklig och allsidig.<sup>8</sup> Enligt Skolverkets bedömning är det tveksamt om det är förenligt med Europadomstolens praxis att en icke-konfessionell skola inom ramen för skolans val har undervisning inom enbart en viss religion, som då är obligatorisk för eleven. Enligt Skolverkets bedömning kan det strida mot kravet på pluralism.

Skolverket delar utredningens uppfattning att begreppen utbildning och undervisning är väletablerade inom skolväsendet. Skolverket välkomnar därför förslaget att begreppen behålls i skolförfattningarna. Skolverket instämmer vidare i utredningens bedömning att definitionen av begreppen bör justeras och förenklas så att skillnaden dem emellan blir tydligare.

Skolverket delar utredningens mening att det särskilt för små barn i förskolan kan vara svårt att skilja på när personalen undervisar eller när samma personal genomför ett konfessionellt inslag i utbildningen.<sup>9</sup> Enligt Skolverkets bedömning är det tveksamt denna svårighet helt kan övervinnas ens genom utredningens förslag.

#### 11.3.4 Ändrad definition av utbildning

Skolverket anser att det bör förtydligas att den ändrade definitionen av begreppet utbildning omfattar aktiviteter som inte följer av författning men som huvudmannen frivilligt anordnar, till exempel skolresor eller skoldanser. Detta kan inte utläsas av det föreslagna begreppets ordalydelse: ”utbildningsverksamhet enligt skollagen och andra författningar som bedrivs av en huvudman och inom vilket barn eller elever erbjuds undervisning.”

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

---

<sup>8</sup> Regeringens proposition 2009/10:165 sidan 227.

<sup>9</sup> Utredningen sidan 226.

## 11.4 Definitioner som rör konfession

Skolverket tillstyrker förslagen att införa definitioner av begreppen konfessionell respektive icke-konfessionell.

Skolverket konstaterar i likhet med utredningen att konfessionella inslag inte får strida mot utbildningens allmänna mål och värdegrund. Men Skolverket ser samtidigt betydande tillämpningssvårigheter på området. Den omständigheten att konfessionella inslag står under offentlig tillsyn, vilket Skolverket i och för sig anser önskvärt, innebär att tillsynsmyndigheterna kan behöva bedöma innehållet i konfessionella inslag i utbildningen, till exempel andakter och bönestunder. Exempel på aktiviteter vars innehåll tillsynsmyndigheterna kan behöva bedöma är andakter och bönestunder som utgår från religiösa urkunder som fördömer homosexualitet eller som förespråkar olika rättigheter för kvinnor och män. Tillsynen kan alltså inbegripa bedömningar av innehållet i religiösa urkunder. Enligt Skolverket aktualiserar detta svåra avvägningar mellan å ena sidan religions- och yttrandefriheten och det allmännas roll i det sammanhanget och å andra sidan skolans värdegrund och skyldighet att motverka diskriminering och kränkande behandling. Enligt Skolverkets bedömning bör denna fråga bli föremål för närmare överväganden i den fortsatta beredningen, för att tillförsäkra att elevers och föräldrars rättigheter tillgodoses samt underlätta för skolorna och tillsynsmyndigheterna.

### 11.4.3 Definition av konfessionella inslag

Skolverket ser fördelar med utredningens förslag till en snäv definition av begreppet konfessionella inslag. En fördel är att det kan möjliggöra fler tillfällen för barn och elever att lära om varandras traditioner och högtider, utan att det för den skull räknas som konfessionella inslag.

Men Skolverket efterlyser närmare överväganden om vad det innebär för skolväsendet att inslag som har nära samband med religionsutövning men som faller utanför definitionen, blir möjliga i större utsträckning. Det kan innebära att alla skolor får större utrymme att möjliggöra sådana inslag och att därmed även skolor med offentlig huvudman kan få en religiös prägel som tidigare varit otillåten. Exempelvis kan handla om att religiösa aktiviteter som initieras av elever får stort utrymme inom ramen för utbildningen, exempelvis bön, studier av religiösa urkunder eller ordningsregler med religiös bakgrund.

Utredningens förslag kan tolkas som att det är möjligt för en skola att genom exempelvis schemaläggning underlätta för sådana aktiviteter. Eller att skolans personal efter önskemål från vårdnadshavare får i uppgift att påminna elever om exempelvis frivilliga böner. Skolverket anser att detta bör analyseras i förhållande till elevers möjlighet att i praktiken välja bort sådana aktiviteter och med förtroende kunna vända sig till skolans personal om eleverna vill avstå från alla konfessionella inslag i skolan, även de som initieras och genomförs av elever. Enligt Skolverkets

bedömning kan frågeställningen särskilt behöva analyseras i relation till skolans arbete mot hedersrelaterat förtryck.

Skolverket efterlyser förtydliganden av hur barns och elevers eget religionsutövande förhåller sig till skolans övergripande ansvar i fråga om skolans värdegrund och skyldighet att motverka diskriminering och kränkande behandling. Det kan exempelvis handla om hur skolan ska agera om elever på eget initiativ håller andakter och bönestunder som utgår från religiösa urkunder som fördömer homosexualitet eller som förespråkar olika rättigheter för kvinnor och män.

Skolverket anser att det behöver förtydligas om frivillighet innebär att eleven har rätt att utebli från det konfessionella inslaget. Eller om frivilligheten innebär att eleven är skyldig att närvara men inte behöver delta aktivt i det konfessionella inslaget. Enligt utredningen ska detta avgöras från fall till fall med utgångspunkt i det konfessionella inslagets längd. Skolverket bedömer att ett sådant förhållningssätt är otidligt och svårtillämpat för elever, vårdnadshavare och skolan. Skolverket anser att de konfessionella inslagen tydligt bör anges i exempelvis en terminsplanering som skolan delger elever och vårdnadshavare i förväg. Skolan bör ge elever och vårdnadshavare möjlighet att lämna besked om eleverna önskar delta i de konfessionella inslagen. Alternativa aktiviteter och förhållningssätt bör utformas i samverkan med berörda elever i förväg.

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

### 12.5.2 Demokrativillkor

Utredningens förslag till demokrativillkor är olika utformade i fråga om diskriminering (punkt 2) och kränkande behandling (punkt 3). Demokrativillkoret avseende diskriminering är generellt utformat. Det avser diskriminering som utövas mot alla, såväl barn som vuxna. Demokrativillkoret avseende kränkande behandling anknyter till skollagens definition. Villkoret avser endast kränkande behandling som utövas mot barn och elever.

Skolverket konstaterar att Arbetsmiljöverkets föreskrifter **Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4)** reglerar arbetsgivares ansvar i fråga om kränkande särbehandling. Kränkande särbehandling definieras i 4 § som handlingar som

riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap.

Utredningen redovisar inga överväganden om varför demokrativillkoret avseende diskriminering ska gälla diskriminering som utövas mot alla, men att villkoret avseende kränkande behandling endast ska avse sådan behandling som utövas mot barn och elever. Skolverket efterlyser närmare överväganden om detta i den fortsatta beredningen.

Skolverket har i remissyttrande över betänkandet **Demokrativillkor för bidrag för civilsamhället (SOU 2019:35)** pekat på att ett demokrativillkor för bidrag till civilsamhället men inte för godkännande av enskilda som skolhuvudmän kan innebära att Skolverket avslår en ansökan från en aktör i civilsamhället som också är skolhuvudman med hänvisning till demokrativillkoret. Men där samma aktör i egenskap av skolhuvudman har rätt till statsbidrag från Skolverket med stöd av författning som inte innehåller ett demokrativillkor.<sup>10</sup> Skolverket bedömer att utrymmet för denna konsekvens i viss mån minskas genom förslaget om ett demokrativillkor för skolväsendet. Men det förutsätter att tillsynsmyndigheterna och Skolverket tillämpar demokrativillkoren på ett enhetligt sätt. I den mån Skolverket och tillsynsmyndigheterna inte tillämpar demokrativillkoren på ett enhetligt sätt, kan den beskrivna konsekvensen fortsatt uppstå. Skolverket konstaterar i sammanhanget att demokrativillkoret för bidrag till civilsamhället inte innehåller något villkor om kränkande behandling.

Som framgått hänvisar utredningen till skollagens definition av kränkande behandling. Utredningen anger att uppträdandet inte ska ha samband med någon diskrimineringsgrund och tar bland annat upp exemplet tillmälen om övervikt. Detta exempel redovisas även i förarbetena från 2005 till nu gällande regler om kränkande behandling i skollagen.<sup>11</sup> Skolverket vill uppmärksamma att efter nämnda förarbetens tillkomst har EU-domstolen 2014 i målet C-354/13 Kaltoft tagit ställning till frågan om diskriminering som har samband med fetma inom arbetslivet. EU-domstolen slog fast att fetma kan utgöra ett funktionshinder i den mening som avses i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Enligt Skolverkets bedömning är därför uttalandet att öknamn för övervikt per definition saknar koppling till en diskrimineringsgrund alltför kategoriskt.

### 12.7.2 Stödmaterial om ägar- och ledningsprövning och huvudmannaförsäkringen

Skolverket tillstyrker förslaget att regeringen bör överväga att ge en skolmyndighet i uppdrag att ta fram ett stödmaterial. Men till skillnad från utredningen anser Skolverket att stödmaterial inte enbart ska rikta sig till kommunerna utan även till

<sup>10</sup> Skolverkets diarienummer 2019:01100.

<sup>11</sup> Regeringens proposition 2005/06:38 sidan 136.

Skolinspektionen. Skolverket instämmer utredningens bedömning att den skolmyndighet som får uppdraget att ta fram stödmaterialet bör samråda med andra relevanta myndigheter i arbetet.

Skolverket ser inga skäl till att stödmaterialet enbart ska rikta sig till kommunerna. Jämför stödmaterialet **Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället – Vägledning för handläggare**, som togs fram tillsammans med betänkandet **Demokrativillkor för bidrag för civilsamhället (SOU 2019:35)**. Vägledningen riktar sig inte enbart till kommunerna utan även till statliga myndigheter. Enligt Skolverket kan prövning av demokrativillkor inbegripa svåra bedömningar. Det är också viktigt att villkoret tillämpas på ett enhetligt sätt. Se vidare nedan under rubriken **13.2 En samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem**.

Av samma skäl som utredningen redovisar instämmer Skolverket i utredningens bedömning att frågan om vilken myndighet som ska ges uppdraget bör bli föremål för överväganden i den fortsatta beredningen.

### **13.2 En samlad godkännandeprövning och tillsyn för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem**

Skolverket instämmer i förslaget. Skolverket vill särskilt lyfta att om utredningens förslag om förstärkt ägar- och ledningsprövning samt tillsyn genomförs, kan det medföra svåra bedömningar av om demokrativillkoret är uppfyllt. Skolverket har i remissyttrande över betänkandet **Demokrativillkor för bidrag för civilsamhället (SOU 2019:35)** pekat på vissa svårigheter vid prövning av ett demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. En del av dessa svårigheter kan bli aktuella även vid prövning av ett demokrativillkor inom ramen för en ägar- och ledningsprövning och tillsyn. Enligt Skolverkets bedömning kan en samlad godkännandeprövning underlätta för en enhetlig tillämpning av demokrativillkoret för skolväsendet. Skolverket bedömer även att det kan underlätta för Skolverket och den centrala myndigheten att tillämpa de två demokrativillkoren på ett enhetligt sätt.

### **14. Förslag om skolavslutningar och andra traditionella högtider**

Skolverket tillstyrker utredningens förslag i fråga om skolavslutningar och andra traditionella högtider.

Utredningen redogör för vissa bedömningar som Skolverket gjort i publikationen **Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal** (juridisk vägledning från 2012). Vid tidpunkten för detta remissyttrande är nämnda publikation föremål för revidering. Skolverket tillhandahåller därför för närvarande inte publikationen. Men Skolverket ställer sig fortsatt bakom de bedömningar i publikationen som utredningen redogör för.



2020-05-11

9 (9)

Dnr 4.2.1-2020:302

Skolverket instämmer i utredningens ställningstagande att skolor inte bör förlägga aktiviteter till lokaler där trossamfund kräver att besökare vid dessa tillfällen segregerar besökare efter kön. Av beslut från Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen framgår att utrymmet att dela upp elever efter kön mycket begränsat. Att dela upp elever efter kön innebär en stor risk för diskriminering som har samband med kön och könsöverskridande identitet eller uttryck.<sup>12</sup>

Skolverket anser att det är oklart vad som avses med ett likvärdigt alternativ för barn och elever som inte önskar delta i firandet av avslutningar eller traditionella högtider i gudstjänstlokaler. Skolverket efterlyser förtydligande exempel i den fortsatta beredningen på vad som kan utgöra ett likvärdigt alternativ.

### **15 Förslag om etableringsstopp och konsekvenser av ett sådant**

Skolverket kan inte ta ställning till förslaget om etableringsstopp för fristående skolor med konfessionell inriktning. Skälet är att det inte redovisats några skäl till grund för förslaget. Skolverket konstaterar, i likhet med utredningen, att frågan om huruvida ett etableringsstopp förenligt med diskrimineringsförbuden är beroende av vilka skäl som lagstiftaren lägger till grund för etableringsstoppet. På det underlag som redovisats går det inte att bedöma ett etableringsstopp är en lämplig och proportionerlig åtgärd. Eller om det ännu inte redovisade syftet med etableringsstoppet kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.

#### **På Skolverkets vägnar**

Peter Fredriksson  
Generaldirektör

Andreas Lindholm  
Jurist

I ärendets slutliga handläggning har även undervisningsrådet Ingrid Essegård, avdelningschefen Joakim Feldt och rättschefen Ulrika Jonasson deltagit.

---

<sup>12</sup> Skolinspektionens beslut 2019-06-18 i ärenden 41-2019:3163 och 41-2019:3163, Diskrimineringsombudsmannens beslut 2017-07-07 i ärende GRA 2017/56, Diskrimineringsombudsmannens beslut 2018-06-07 i ärende GRA 2017/86 och Diskrimineringsombudsmannens beslut 2018-10-04 i ärende GRA 2017/162.