

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Kritik mot Skolinspektionen för att i samband med en granskning av en konfessionell friskola ha ställt en fråga om enskildas församlingstillhörighet

Beslutet i korthet: Skolinspektionen har genomfört en kvalitetsgranskning av en konfessionell friskola. I samband med granskningen har Skolinspektionen ställt en fråga om eventuella kopplingar mellan personerna i skolans ledningsgrupp, bl.a. om de är med i samma församling.

ChefsJO konstaterar att ett svar på frågan kunnat avslöja om de tillfrågade personerna tillhörde en viss församling och därmed deras religiösa åskådning. Fråga uppstår därmed om myndighetens handläggning inneburit att enskilda utsatts för tvång att ge till känna sin åskådning i religiöst hänseende i strid med 2 kap. 2 § regeringsformen.

Skolinspektionen begärde upplysningarna med stöd av en bestämmelse i skollagen. Den uppgiftsskyldige förväntas enligt bestämmelsen svara sanningsenligt på myndighetens frågor även när myndigheten inte meddelat något föreläggande och riskerar i annat fall, i förlängningen, att föreläggas att fullgöra uppgiftsskyldigheten vid vite.

Mot den angivna bakgrunden anser chefsJO att det, när frågan om församlingstillhörighet ställdes, i vart fall kunde ha uppfattats som att det var fråga om ett sådant tvång att ge till känna sin åskådning som är förbjudet enligt grundlagsbestämmelsen. Det är angeläget att det allmänna inte agerar på ett sätt som kan ge ett sådant intryck. ChefsJO anser därför att frågan om församlingstillhörighet inte borde ha ställts och kritiserar Skolinspektionen för att så skedde.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Skolinspektionen och anförde bl.a. följande.

Skolinspektionen avser att genomföra en granskning av en konfessionell friskola. I ett mejl från en utredare har begärts att ledningen för skolan ska förbereda sig för att kunna svara på vilka kopplingar som finns mellan personer i ledande ställning vid skolan: ”[e]xempelvis släktskap, relationer och/eller att ni är med i samma församling”. Hans uppfattning är att begäran om att redovisa sin eventuella församlingstillhörighet strider mot 2 kap. 2 § regeringsformen (RF).

Utredning

Skolinspektionen yttrade sig. Av yttrandet framgick bl.a. följande.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning

Skolinspektionen arbetar med inspektionsformerna tillsyn och kvalitetsgranskning. I sin kvalitetsgranskning bedömer Skolinspektionen utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.

Anmälan till JO rör planerad kvalitetsgranskning av skolenhet och huvudmannanivå för huvudman med endast en skolenhet inom grundskola. Inom sådan kvalitetsgranskning finns det fem bedömningsområden. Ett av dessa bedömningsområden är huvudmannens styrning och stöd. Den fråga som utreds inom det området är i vilken utsträckning huvudmannen styr och stödjer skolenhetens arbete med att ge eleverna en god utbildning i en trygg miljö, i förhållande till Skolinspektionens kvalitetskriterier.

Av myndighetens styrande dokument, utredningsstöd för planerad kvalitetsgranskning, framgår att som underlag för bedömningen i frågan om huvudmannens styrning och stöd ska utredas dels på vilket sätt huvudmannen gör självständiga bedömningar om verksamheten, och i så fall utifrån vilket underlag, dels hur roller och ansvarsfördelning mellan skolenheten och huvudmannen fungerar och om styrkedjan är känd.

I fråga om roller och ansvarsfördelning anges i utredningsstödet bl.a. att Skolinspektionens erfarenheter från tematisk kvalitetsgranskning är att huvudmän med endast en skola ofta behöver vara särskilt uppmärksamma på sitt uppdrag att styra, så att distinktionen mellan rektorns och huvudmannens roller och ansvar blir tydlig.

Rättslig reglering

I 2 kap. 2 § RF föreskrivs att ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

I 26 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om statlig kvalitetsgranskning. Av 19 § framgår att Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun enligt 26 kapitlet. Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer (20 §). I 22 § första stycket anges att den vars verksamhet granskas ska på begäran av Skolinspektion lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar och övrigt material som behövs för granskningen. Skolinspektion får förelägga den som är uppgiftsskyldig enligt 22 § att fullgöra sin skyldighet (23 §). Av 27 § framgår att ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Handläggningen av det aktuella ärendet

Skolinspektionen inledde i juni 2025 en planerad kvalitetsgranskning av verksamheten vid en konfessionell friskola. Huvudman för skolenheten är en stiftelse.

I augusti 2025 skickade utredaren BB ett e-postmeddelande till skolchefen. I e-postmeddelandets ämnesrad stod det ”Skolinspektionen – Några snabba frågor inför intervjuerna”. E-postmeddelandet hade följande innehåll.

Hej!

Bara några frågor som är bra att veta inför intervjuerna.

1. Kommer ..., ordföranden för stiftelsen och verksamhetschef, också vara med på intervjun med huvudman?
2. Finns det förutom att rektor, bitr. rektor, du som skolchef och [verksamhetschefen] träffas på skolledningsmöten varje vecka, någon annan koppling mellan er?

Exempelvis släktskap, relationer och/eller att ni är med i samma församling?

Tack på förhand!

BB och en annan utredare från Skolinspektionen som är medbedömare i ärendet besökte skolan den 2–4 september 2025.

Skolinspektionens bedömning av handläggningens förenlighet med 2 kap. 2 § regeringsformen

Skolinspektionen har inför besöket på skolenheten ställt en fråga om eventuella kopplingar mellan personerna i skolans ledningsgrupp, t.ex. på grund av släktskap, relationer och/eller att de är med i samma församling. Frågan har också ställts till rektorn muntligen vid intervjun.

Syftet med att ställa frågan om eventuell församlingstillhörighet har varit att utreda kopplingar mellan personerna i skolans ledningsgrupp och inte att ta reda på om och i så fall vilken församling som dessa personer tillhör.

Skolinspektionen konstaterar dock att ett svar på frågan har kunnat innebära att personerna varit tvungna att för myndigheten avslöja om de tillhör en församling och därmed ge sin religiösa åskådning till känna. När Skolinspektionen i en kvalitetsgranskning, som i detta fall, begär upplysningar från den vars verksamhet är föremål för granskning görs det med stöd av 26 kap. 22 § skollagen. Skolinspektionen konstaterar att uppgiftsskyldighet enligt den bestämmelsen inte kan innebära en skyldighet att lämna uppgifter om religiös åskådning (jfr 2 kap. 20 § RF). När det gäller frågan om enskilda utsatts för tvång, konstaterar Skolinspektionen att den uppgiftsskyldige även när myndigheten inte meddelat något föreläggande förväntas svara sanningsenligt på myndighetens frågor och i annat fall, i förlängningen, riskera att föreläggas vid vite. Mot den bakgrunden gör Skolinspektionen bedömningen att det, när de aktuella frågorna ställdes, i vart fall kan ha uppfattats som att det var fråga om ett sådant tvång att ge till känna sin åskådning som avses i 2 kap. 2 § RF. Myndigheten beklagar detta.

Rättsliga utgångspunkter

Skolinspektionen har i allt väsentligt redogjort för den rättsliga regleringen. Följande kan dock tilläggas rörande 2 kap. 2 § RF.

Bestämmelsen ger skydd åt de centrala s.k. negativa opinionsfriheterna. Skyddet mot att tvingas uppge sin åskådning i bl.a. religiöst hänseende är absolut och kan för svenska medborgare inte begränsas på annat sätt än genom ändring i grundlag (se 2 kap. 20 och 25 §§ RF).

Enligt den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen var varje medborgare skyddad mot att en myndighet tvingade honom att ge sina åsikter till känna, men denna rättighet kunde begränsas genom lag. I förarbetena uttalades bl.a. att det självfallet inte bör komma i fråga att en medborgare vare sig i lag eller på annat sätt åläggs att avslöja sin religiösa åskådning. Vidare uttalades att skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter självfallet också omfattar sådana faktiska uppgifter varigenom någons åsikter röjs, exempelvis tillhörighet till politiskt parti. (Se bl.a. prop. 1973:90 s. 244.)

Bestämmelsen ändrades 1977. Genom reformen gjordes bestämmelsen absolut, men begränsades dels genom att den endast skulle gälla i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende, dels genom att ordet ”åsikter” ersattes med ”åskådning” (se JO 2022/23 s. 91, dnr 461-2021, för en utförligare redogörelse av dessa begrepp). I förarbetena uttalades bl.a. att förbuden mot rättighetsbegränsningar inte omfattar varje negativ åtgärd från det allmänna sida, som är föranledd av att någon har utnyttjat en rättighet på ett visst sätt, eller som har till syfte att förmå någon att medge ett visst integritetsintrång. Vidare uttalades att grundlagsskyddet i första hand är riktat mot sådana åtgärder från det allmänna sida som innebär faktiskt fysiskt tvång eller kriminalisering av vissa handlingar. Också vitesförelägganden nämndes i sammanhanget. Bestämmelsen utgör däremot inte något hinder mot regler som innebär att någon för att komma i åtnjutande av en särskilt förmånlig behandling måste lämna vissa uppgifter om sin inställning t.ex. i religiöst hänseende. (Se bl.a. SOU 1975:75 s. 104 och 197 samt prop. 1975/76:209 s. 145).

Bedömning

I ärendet är utrett att Skolinspektionen i samband med besöket på skolan ställde frågor om det fanns vissa kopplingar mellan personerna i skolans ledningsgrupp, t.ex. på grund av släktskap, relationer eller om de var med i samma församling. Enligt utredaren BB:s redogörelse i remissvaret ställdes frågan om eventuell koppling mellan personerna i skolans ledningsgrupp för att myndigheten skulle kunna bedöma om huvudmannen kunde göra självständiga bedömningar av utbildningens kvalitet och måluppfyllelse. Han anförde även att det inte alltid ställs frågor om det finns någon koppling på grund av släktskap eller andra relationer mellan personer i skolläbningen, men att det när det handlar om små friskolor kan ha betydelse för bedömningen om distinktionen mellan rektorns och huvudmannens roll blir tydlig. Om t.ex. rektor och

huvudmannen är gifta med varandra kan det påverka möjligheten för huvudmannen att göra självständiga bedömningar. Skolinspektionen har i efterhand bedömt att upplysningar om ledningsgruppens kopplingar utanför skolverksamheten inte behövdes för granskningen, men har tillagt att det kan vara komplext att på förhand bedöma vilka frågor som är relevanta.

Jag har inga synpunkter på att utredaren ställde frågor om kopplingar på grund av släktskap eller relationer. Som Skolinspektionen har konstaterat i remissvaret har ett svar på frågan om de är med i samma församling dock kunnat avslöja om de tillfrågade personerna tillhörde en viss församling och därmed deras religiösa åskådning (jfr prop. 1973:90 s. 244). Fråga uppstår därmed om myndighetens handläggning inneburit att enskilda utsatts för tvång att ge till känna sin åskådning i religiöst hänseende i strid med 2 kap. 2 § RF.

Jag har tidigare funnit att totalförsvarspiktiga som varit skyldiga att i en enkät svara på vissa frågor för utredning av förutsättningar att fullgöra värnplikt tvingats ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende i strid med bestämmelsen. I det fallet handlade det om en straffsanktionerad skyldighet att svara sanningsenligt på frågorna där uppgiftslämnandet kunde framtvingas genom vitesföreläggande, men som jag också konstaterade i beslutet bör en myndighet i sina förehavanden se till att hålla en rågång i förhållande till grundlagsskyddet i den aktuella bestämmelsen. (Se JO 2022/23 s. 91.)

I detta fall har Skolinspektionen begärt upplysningar med stöd av 26 kap. 22 § skollagen. Skolinspektionen har redogjort för att den uppgiftsskyldige förväntas svara sanningsenligt på myndighetens frågor även när myndigheten inte meddelat något föreläggande och att den uppgiftsskyldige i annat fall, i förlängningen, riskerar att föreläggas att fullgöra uppgiftsskyldigheten vid vite (se 23 och 27 §§). Som myndigheten konstaterat kan uppgiftsskyldigheten dock inte medföra någon skyldighet att lämna uppgifter om religiös åskådning (jfr 2 kap. 20 § RF). Mot den angivna bakgrunden instämmer jag i Skolinspektionens bedömning att det, när de aktuella frågorna ställdes, i vart fall kunde ha uppfattats som att det var fråga om ett sådant tvång att ge till känna sin åskådning som är förbjudet enligt 2 kap. 2 § RF (jfr bl.a. SOU 1975:75 s. 104 och 197). Det är angeläget att det allmänna inte agerar på ett sätt som kan ge ett sådant intryck (jfr JO 2021/22 s. 599, dnr 647-2020, och mitt beslut den 24 juni 2026, dnr 10608-2025). Jag anser därför att frågan om församlingstillhörighet inte borde ha ställts och kritiserar Skolinspektionen för att så skedde.

Av utredningen framgår att utredaren på Skolinspektionen som ställde frågan inte tidigare hade granskat en konfessionell skola. Jag vill därför understryka vikten av att myndighetens medarbetare får den handledning och utbildning som krävs för att de gränser som 2 kap. 2 § RF sätter upp inte överträds i samband med myndighetens granskningar. Jag ser positivt på att

Skolinspektionen kontrollerar om styrande och stödjande dokument kan behöva tydliggöras mot bakgrund av grundlagsbestämmelsen.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Erik Thilén har föredragit ärendet och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.