



Regeringskansliet

Promemoria

2024-08-21
U2024/02201

Utbildningsdepartementet

En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet

Innehåll

Förord	6
Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	9
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	9
1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolorrådet vid extraordinära händelser i fredstid.	15
1.3 Förslag till förordning om verksamheter på skolorrådet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.....	16
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap	19
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	21
2.1 Uppdraget	21
2.2 Utgångspunkter för utredningens arbete.....	21
2.3 Utredningsarbetet	22
3 Behovet av en översyn av befintlig reglering.....	22
3.1 Bestämmelserna som rör verksamheter på skolorrådet vid höjd beredskap behöver uppdateras	22
3.2 Erfarenheter från covid-19-pandemin	23
3.3 Behovet av bestämmelser som reglerar verksamheter på skolorrådet vid fredstida krissituationer	24
4 Nuvarande reglering.....	26
4.1 Rätten till utbildning.....	26
4.2 Kort om skolväsendet och andra utbildningsformer.....	27
4.3 Huvudmän inom skolverksamheten	28
4.4 Kommunerna har ett övergripande ansvar.....	28
4.5 Enskilda kan bedriva skolverksamhet efter godkännande.....	29
4.6 Reglering av skolans verksamheter vid extraordinära händelser i fredstid	29
4.7 Reglering av skolans verksamheter vid krigsfara och krig	30
4.7.1 Förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.....	30
4.7.2 Förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara	31
5 En ny förordning för verksamheter på skolorrådet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap	32
5.1 En tydlig och modern förordning	32
5.2 Centrala begrepp i den nya förordningen	32
5.2.1 Förordningen ska tillämpas vid höjd beredskap.....	32

	5.2.2	Förordningen ska tillämpas vid fredstida krissituationer	35
6	Bemyndiganden		36
	6.1	Nu gällande bemyndiganden	36
	6.1.1	Regeringsformen	36
	6.1.2	Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.....	37
	6.1.3	Skollagen (2010:800)	37
	6.1.4	Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid	38
	6.2	Upphävt bemyndigande	39
	6.2.1	Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta	39
	6.3	Förslag till nya bemyndiganden	39
	6.3.1	Ett generellt bemyndigande	39
	6.3.2	Tillfällig stängning av verksamheter vid fredstida krissituationer	40
	6.3.3	Bemyndigande för Myndigheten för sambands- och beredskap	41
7	Höjd beredskap och särskilt om enskilda huvudmäns ansvar		41
	7.1	Enskilda huvudmän ska omfattas av bestämmelser vid höjd beredskap.....	42
	7.2	Behov av omsorg	46
	7.2.1	Behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i sambands- och beredskap	46
	7.2.2	Behov av omsorg ska anmälas	48
	7.3	Behov av och rätten till utbildning	49
	7.3.1	Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning.....	49
	7.3.2	Avvikelser från föreskrifter för utbildning	50
	7.3.3	En möjlighet att övergå till fjärr- och distanseundervisning	51
	7.3.4	Särskilda bestämmelser och dess förhållande till fjärr- och distanseundervisning	55
	7.4	Behov av kompetensförsörjning	56
	7.5	Krisplan	58
	7.5.1	Samtliga skolverksamheter ska ha en plan för verksamheten inför och vid höjd beredskap	58
	7.5.2	Krisplanen ska tas fram i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen	60
	7.6	Ett samordningsansvar för kommunerna	62

7.7	Resurser ska inte kunna tas från kommunens gymnasieskola och vuxenutbildning	63
8	Fredstida krissituationer	65
8.1	Fredstida krissituationer och behovet av en reglering	66
8.2	Behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet.....	67
8.3	Behov av och rätten till utbildning	68
8.3.1	Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning	68
8.3.2	Avvikelser från föreskrifter för utbildning	68
8.3.3	En möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning	69
8.3.4	Särskilda bestämmelser och dess förhållande till fjärr- och distansundervisning	69
8.3.5	Beslut ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen	70
8.4	Behov av kompetensförsörjning.....	71
8.5	Samtliga skolverksamheter ska ha en plan för verksamheten inför och vid fredstida krissituationer.....	71
8.6	Ett samordningsansvar för kommunerna.....	72
9	Allvarliga störningar av lokal art	73
9.1	Ett nytt begrepp ska införas i skollagen.....	73
9.2	En möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning	73
9.2.1	Särskilda bestämmelser och dess förhållande till fjärr- och distansundervisning	75
9.2.2	Beslut ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen	75
9.2.3	Det ska inte vara möjligt att överklaga huvudmannens beslut	76
10	Allmän översyn av befintliga bestämmelser	76
10.1	Upphävande av lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid	76
10.2	Verksamheterna vid anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan	77
10.2.1	Anpassade grundskolan	77
10.2.2	Anpassade gymnasieskolan när en region är huvudman.....	78
10.3	Fortsatt drift av gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning	78
10.4	Behov av lokaler under krig och krigsfara	79
10.5	Överklagande	80
10.5.1	Ett överklagandeförbud bör införas	80
10.6	Verksamheten vid specialskolor och sameskolor.....	82

10.6.1	Specialskolor och sameskolor ska inte läggas ned och myndigheternas uppgifter ska inte övertas av kommunen.....	82
10.6.2	Reglering om verksamheterna läggs ned	83
10.7	Särskilda bestämmelser	83
10.7.1	Tjänstetillsättning	83
10.7.2	Experter i fråga om skolverksamheten för elever med funktionshinder	84
11	Ikraftträdande	84
12	Konsekvenser	85
12.1	Vilka kan bli berörda av utredningens förslag	85
12.2	Konsekvenser för kommunerna	85
12.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän	87
12.4	Konsekvenser för staten	88
12.5	Konsekvenser för barn, elever, vårdnadshavare och skolans personal	90
12.6	Konsekvenser för jämställdhet och integration	91
12.7	Europeiska unionen	91
13	Författningskommentar	91
13.1	Förslaget till lag om ändring i skollag (2010:800)	91
	Bilaga – Uppdraget, beslutat 2023-05-09 (U2023/01366, U2023/01610)	98

Förord

Regeringskansliet beslutade den 9 maj 2023 att uppdra åt en utredare att biträda Utbildningsdepartementet med att se över och modernisera författningsregleringen av verksamheten inom skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig (U 2023:B). Uppdraget finns i bilaga 1.

Den 23 maj 2023 fick rådmannen, numera kanslichefen Elin Carbell Brunner i uppdrag att biträda departementet som utredare. Som ämnessakkunniga, med uppgift att vara sekreterare och biträda i uppdraget, anställdes fr.o.m. den 1 augusti 2023 rådmannen Louise Molin Alfredsson och fr.o.m. den 14 augusti 2023 hovrättsassessorn Lisa Nordbrandt.

Utredaren och sekreterarna har inom ramen för uppdraget haft löpande kontakter med Utbildningsdepartementet. Värdefulla synpunkter och underlag har också lämnats vid möten med företrädare för myndigheter, kommuner, organisationer och huvudmän. Utredningen vill rikta ett särskilt tack till dessa.

De bedömningar som görs och de förslag som lämnas i denna promemoria är utredarens egna.

Sammanfattning

Denna promemoria innehåller förslag som syftar till att modernisera författningsregleringen av verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska se över och modernisera författningsregleringen av verksamheten inom skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig. I arbetet med översynen och förslaget till ny förordning har utredningen valt att i stället använda sig av begreppen fredstida krissituationer och höjd beredskap, vilket redogörs för närmare i avsnitt 5.2. Samtliga begrepp används dock för tydlighets skull i promemorian eftersom en del av referensmaterialet hänför sig till äldre utredningar och bestämmelser.

I arbetet med översynen ska överväganden göras kring enskilda huvudmäns ansvar vid höjd beredskap. De föreskrifter som reglerar olika skolformers verksamhet vid krig och krigsfara är inte anpassade till hur verksamheter på skolområdet är organiserade i dag, till exempel omfattas inte enskilda huvudmän. Vidare är det av stor vikt att samhället vid såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap så långt som möjligt kan tillgodose behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, behovet av och rätten till utbildning och behovet av kompetensförsörjning.

I promemorian föreslås en ny förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förordningen ersätter de två nu gällande förordningarna på området och ska tillämpas vid en fredstida krissituation eller när regeringen har beslutat att det råder höjd beredskap.

Förslagen inkluderar även ändringar i skollagen (2010:800) som möjliggör författningsreglering av samtliga huvudmäns uppgifter och ansvar vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bland annat införs en möjlighet att vid fredstida krissituationer tillfälligt stänga verksamheter på skolområdet och en bestämmelse som rör planläggning av skolverksamheten inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett bemyndigande införs också som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter avseende enskilda huvudmäns uppgifter under höjd beredskap. Förslagen i promemorian syftar i huvudsak till att möjliggöra för skolhuvudmän att under fredstida krissituationer eller höjd beredskap fortsätta att bedriva skolverksamhet, detta genom att bland annat göra avvikelser från ordinarie föreskrifter och övergå till fjärr- eller distansundervisning. Flera av bestämmelserna från de gällande förordningarna överförs till den nya förordningen, men i ett omarbetat utförande.

Utredningen föreslår vidare att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska fastställa vilka utbildningar som är att betrakta som samhällsviktig verksamhet och som särskilt ska prioriteras i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasialnivå vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Utredningen lämnar även förslag om att kommunen vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ges ett samordningsansvar för kommunikation med och information till samtliga huvudmän som bedriver verksamhet på skolområdet.

Vidare föreslås att ett nytt begrepp införs i skollagen, *allvarliga störningar av lokal art*, som är tänkt att tillämpas vid krissituationer som inte uppfyller kriterierna för en fredstida krissituation men ändå påverkar huvudmäns möjligheter att bedriva undervisning i lokalerna.

Med anledning av att relevanta bestämmelser i lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid överförs till skollagen föreslår utredningen att den förstnämnda lagen ska upphävas.

Det har inte funnits några egentliga alternativa lösningar till utredningens förslag. Behovet av en moderniserad reglering är tydligt bland annat eftersom den befintliga regleringen inte omfattar samtliga huvudmän och inte heller är anpassad till de tekniska möjligheter som i dag finns att tillgå.

Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att nuvarande 1 kap. 12 § ska betecknas 1 kap. 13 §,

dels att 1 kap. 3 §, den nya 1 kap. 13 §, 22 kap. 4 § och 29 kap. 29 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 22 a kap., av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 12 §, och närmast före 1 kap. 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

I denna lag avses med

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

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

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

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

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

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

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

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

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

– lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,

¹ Senaste lydelse 2023:951.

- läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,
- lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,
- 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,
 - *stängning: en förskoleenhet, skolenhet, fritidshem eller annan verksamhet enligt skollagen (2010:800) håller verksamhetens lokaler stängda för barnen eller eleverna, men undervisning bedrivs där eleven och läraren är åtskilda i rum men inte i tid, eller i både rum och tid, eller någon verksamhet tillfälligt inte alls bedrivs,*
- undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och
 - utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Planläggning inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

12 §

Samtliga skolverksamheter ska genomföra den planläggning av verksamheten som behövs inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planläggningen ska ske i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen i det län där skolverksamheten ligger.

13 §²

Lagen är uppdelad i 31 kapitel.
Dessa är

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),

Lagen är uppdelad i 32 kapitel.

- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- förskoleklassen (9 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- anpassade grundskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 a kap.),
- anpassade gymnasieskolan (18 och 19 kap.),
- kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
- fjärrundervisning i vissa skolformer (21 kap.),
- distansundervisning i vissa skolformer (22 kap.),
 - *allvarliga störningar av lokal art* (22 a kap.),
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
 - behandling av personuppgifter (26 a kap.),
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
 - överklagande (28 kap.), och
 - övriga bestämmelser (29 kap.).

22 kap.

4 §³

För en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan som har fått distansundervisning ska den totala undervisningstiden efter att eleven har återgått till ordinarie undervisning motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella årskursen under den kvarvarande skoltiden.

För en elev i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning ska den garanterade undervisningstiden efter att eleven har återgått motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella utbildningen under den kvarvarande skoltiden.

Första och andra stycket ska tillämpas även för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som på grund av att landet har varit i höjd beredskap har fått

³ Senaste lydelse 2022:1315.

distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning.

22 a kap. Allvarliga störningar av lokal art

1 § Vid allvarliga störningar av lokal art får en huvudman för grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola besluta att elever ska ges undervisning där läraren och eleven är åtskilda i rum men inte i tid (fjärrundervisning), eller är åtskilda i både rum och tid (distansundervisning), utöver vad som är föreskrivet i 21 kap. 3–4 §§, 22 kap. 5–8 §§ skollagen (2010:800), 5 a kap. skolförordningen (2011:185) eller i 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

Om läraren och eleven vid undervisningen är åtskilda både i rum och tid ska huvudmannen besluta hur många undervisningstimmar undervisningen ska anses motsvara, om huvudmannen avser att avräkna undervisningstiden mot den garanterade undervisningstiden.

2 § En huvudman som tillfälligt övergår till att bedriva distansundervisning får frångå vad som föreskrivs i 22 kap. 9 § skollagen (2010:800), 5 b kap. 3–7 §§ skolförordningen (2011:185) och 4 b kap. 3–7 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) om att en huvudman innan distansundervisning används ska göra en ansökan om och godkännas som utförare av sådan undervisning hos Statens skolinspektion.

3 § Huvudmannen ska dokumentera ett beslut om att använda fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art.

4 § Huvudmannen ska skyndsamt anmäla ett beslut om att använda fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art till Statens skolinspektion.

Anmälan enligt första stycket ska innehålla uppgifter om orsaken till att beslut har fattats om att övergå till fjärr- eller distansundervisning samt information om när och i vilken omfattning fjärr- eller distansundervisning har beslutats för olika ämnen och skolenheter. Huvudmannen ska även anmäla när fjärr- eller distansundervisningen har upphört.

Statens skolinspektion får meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

29 kap.

29 §

Regeringen får meddela generella föreskrifter avseende verksamheter på skolområdets uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Vid *extraordinära händelser i fredstid* som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag,

Vid *fredstida krissituationer* som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag, får

får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt denna lag.

regeringen därutöver meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt denna lag.

Vid fredstida krissituationer som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag får regeringen även meddela föreskrifter om att förskoleenheter, fritidshem eller andra verksamheter enligt denna lag ska stängas tillfälligt.

I samband därmed får regeringen meddela föreskrifter som innebär att en huvudman, trots sådana föreskrifter som avses i tredje stycket, ska erbjuda

- 1 förskola för barn som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i förskola,*
- 2 fritidshem för elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem, eller*
- 3 förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. denna lag för barn eller elever som har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet.*

I sådana föreskrifter får undantag göras från bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning. Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

I föreskrifter som meddelats med stöd av denna bestämmelse får undantag göras från bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning. Föreskrifter som meddelats med

*stöd av andra, tredje och fjärde
stycket ska vara tidsbegränsade.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om upphävande av lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

Härigenom föreskrivs att lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid ska upphöra att gälla den 31 december 2025.

1.3 Förslag till förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om verksamheter på skolområdet där en kommun, en region, staten eller en enskild är huvudman vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Föreskrifterna som rör höjd beredskap ska gälla också när det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

Föreskrifterna som rör verksamheten vid höjd beredskap ska tillämpas om regeringen beslutar det.

Föreskrifterna som rör verksamheten vid fredstida krissituationer ska tillämpas när en sådan situation råder.

2 § Med verksamheter på skolområdet avses i denna förordning, oberoende av huvudmannaskap, skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800).

Gemensamma bestämmelser för fredstida krissituationer och höjd beredskap

3 § En kommun är inom sitt geografiska område ansvarig för samordning av information och kommunikation med samtliga huvudmän avseende verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

4 § Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola.

5 § Huvudmannen får göra sådana avvikelser från föreskrifter för utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden.

6 § Förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800) ska bedrivas i sådan omfattning att barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen och har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet kan

erbjudas omsorg i den omfattning det behövs för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas.

Förskola eller fritidshem ska även erbjudas barn eller elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i förskola eller fritidshem.

7 § Barnets eller elevens vårdnadshavare ska anmäla behov av omsorg enligt 6 § till huvudmannen. Huvudmannen får begära att behovet styrks med intyg från en företrädare för den som bedriver den samhällsviktiga verksamheten. Behov av omsorg enligt 6 § andra stycket kan även anmälas av socialtjänsten.

8 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får meddela närmare föreskrifter om i vilken omfattning verksamhet ska bedrivas för barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen (2010:800) och har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas samt om tillämpningen av 7 §.

9 § Utbildningen i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska särskilt prioriteras inom de områden som har betydelse för samhällsviktig verksamhet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska fastställa vilka utbildningar som har betydelse för samhällsviktig verksamhet och som särskilt ska prioriteras.

10 § Huvudmannen för grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola får vid en fredstida krissituation eller höjd beredskap besluta att elever ska ges undervisning där läraren och eleven är åtskilda i rum men inte i tid (fjärrundervisning), eller är åtskilda i både rum och tid (distansundervisning), utöver vad som är föreskrivet i 21 kap. 3–4 §§, 22 kap. 5–8 §§ skollagen (2010:800), 5 a kap. skolförordningen (2011:185) eller i 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

11 § En huvudman som tillfälligt övergår till att bedriva distansundervisning får frångå vad som föreskrivs i 22 kap. 9 § skollagen (2010:800), 5 b kap. 3–7 §§ skolförordningen (2011:185) och 4 b kap. 3–7 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) om att en huvudman innan distansundervisning används ska göra en ansökan om och godkännas som utförare av sådan undervisning hos Statens skolinspektion.

Särskilda bestämmelser för fredstida krissituationer

12 § Om läraren och eleven vid undervisningen enligt 10 § är åtskilda både i rum och tid i en fredstida krissituation ska huvudmannen besluta hur många undervisningstimmar undervisningen ska anses motsvara, om huvudmannen avser att avräkna undervisningstiden mot den garanterade undervisningstiden.

13 § Huvudmannen ska dokumentera ett beslut om att använda fjärr- eller distansundervisning vid en fredstida krissituation.

14 § Huvudmannen ska skyndsamt anmäla ett beslut om att använda fjärr- eller distansundervisning vid en fredstida krissituation till Statens skolinspektion.

Anmälan enligt första stycket ska innehålla uppgifter om orsaken till att beslut har fattats om att övergå till fjärr- eller distansundervisning samt information om när och i vilken omfattning fjärr- eller distansundervisning har beslutats för olika ämnen och skolenheter. Huvudmannen ska även anmäla när fjärr- eller distansundervisningen har upphört.

Statens skolinspektion får meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

Särskilda bestämmelser vid höjd beredskap

15 § Kommuner, regioner samt huvudmannen för specialskolan eller sameskolan ska underrätta länsstyrelsen om behovet av lokaler för skolverksamheten vid höjd beredskap.

Länsstyrelsen beslutar, enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, vilka lokaler som får användas för skolverksamheten.

16 § Huvudmannen för specialskolan eller sameskolan får återbesätta tjänster som tillsätts av regeringen. Dessa tjänster får endast återbesättas som vikariat.

Övriga bestämmelser

17 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Genom författningen upphävs förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §⁴

Vid beredskapslarm ska följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,

lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,

lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden, kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,

lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig,

krigshandelslagen (1964:19),

förfogandelagen (1978:262),

ransoneringslagen (1978:268),

lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,

arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),

lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,

prisregleringslagen (1989:978),

förordningen (1991:1195) om förordningen (2025:xx) om skolväsendet under krig och vid verksamheter på skolområdet vid krigsfara m.m.,

förordningen (1991:1269) om beredskap, verksamheten vid statliga skolor

under krig och vid krigsfara,

lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring,

lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,

lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., och

lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

Beredskapslarm medför vidare att 6–11 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och 10–12 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser omedelbart ska tillämpas.

⁴ Senaste lydelse 2022:563.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredaren har fått i uppdrag att se över och modernisera författningsregleringen av verksamheten inom skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig.

I uppdraget har ingått att

- analysera befintliga författningar som avser den skollagsreglerade verksamheten vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig och utreda behovet av ändringar i och kompletteringar av reglerna,
- överväga vilket ansvar enskilda huvudmän inom skolväsendet bör ha vid krigsfara och krig och vid behov föreslå en författningsreglering av ansvaret,
- utreda om det behövs ett utvidgat bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelser om utbildningen vid extraordinära händelser i fredstid och vid behov föreslå ett sådant bemyndigande,
- identifiera och föreslå andra författningsändringar som är nödvändiga vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig för att trygga behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet samt av utbildning och kompetensförsörjning.

2.2 Utgångspunkter för utredningens arbete

I uppdragsbeskrivningen betonas att en allmän utgångspunkt för översynen är att det är viktigt för barn och elever att vistas i förskola och skola, inte bara för deras lärande utan också för deras hälsa och välmående. Det är även av stor vikt att samhället vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig så långt som möjligt kan tillgodose behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, behovet av och rätten till utbildning och behovet av kompetensförsörjning.

Föreskrifter om skollagsreglerad verksamhet vid krig eller krigsfara finns i dag dels i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., som avser den del av skolväsendet som en kommun eller en region är huvudman för, dels i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara, som avser skolorna sameskolan och specialskolan som staten är huvudman för. Förordningarna, i fortsättningen skolberedskapsförordningarna, är inte anpassade till hur skolväsendet är organiserat i dag. Exempelvis avspeglar inte att en stor del av utbildningen inom skolväsendet bedrivs av enskilda huvudmän.

2.3 Utredningsarbetet

Arbetet med denna promemoria inleddes i augusti 2023. I utredningens direktiv anges att utredaren vid genomförandet av uppdraget ska inhämta kunskaper och erfarenheter från Statens skolverk (Skolverket), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt andra relevanta myndigheter och aktörer. Utöver nyss nämnda aktörer har utredningen haft möten eller andra kontakter med företrädare för AcadeMedia, Friskolornas riksförbund, Hannaskolan i Umeå, Idéburna skolors riksförbund, Länsstyrelsen i Stockholms län, Minervagymnasium i Umeå, Sameskolstyrelsen, Statens skolinspektion (Skolinspektionen), Sveriges kommuner och regioner, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges skolläda och Umeå kommun.

3 Behovet av en översyn av befintlig reglering

3.1 Bestämmelserna som rör verksamheter på skolområdet vid höjd beredskap behöver uppdateras

Med stöd av 11 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. har regeringen meddelat föreskrifter om skollagsreglerad verksamhet vid krig eller krigsfara. Skolberedskapsförordningarna är inte anpassade till hur skolväsendet är organiserat i dag. Exempelvis avspeglas inte att en stor del av utbildningen inom skolväsendet numera anordnas av enskilda huvudmän. Under 2022 lämnade Skolverket in en hemställan¹ till Regeringskansliet om en översyn av förordningarna. I skrivelsen tar Skolverket upp flera områden där förordningarna inte är anpassade till nuvarande förhållanden, bland annat nämns föräldrad begreppsanvändning, behov av ökad tydlighet och harmonisering, att förordningarna inte omfattar alla olika typer av huvudmän inom verksamheter på skolområdet samt behov av ökad flexibilitet rörande fjärr- och distansundervisning. Utredningsuppdraget omfattar nyss nämnda punkter från Skolverkets hemställan och understryker särskilt vikten av att barn och elever under en kris kan fortsätta vistas i förskola och skola, inte bara för deras lärande utan också för deras hälsa och välmående. Även vikten av att samhället vid fredstida kris-situationer och höjd beredskap så långt som möjligt kan tillgodose behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, behovet av och rätten till utbildning och behovet av kompetensförsörjning noteras särskilt. Under de senaste åren har vi också på nära håll kunnat följa hur en krigssituation påverkar barns möjligheter till skolgång. Kriget i Ukraina har visat på vikten av att vid en krigssituation ha

¹ Skolverket, Beslut om hemställan, 2022-11-16, Dnr 2022:2602.

förutsättningar att kunna övergå till distansundervisning och på andra sätt anpassa undervisningen. Kreativa lösningar så som att bedriva undervisning i skyddsrum, att dela upp skoldagen så att alla elever ska få plats samt mellan årskurser turas om att ha undervisning på plats och på distans har visat sig vara viktiga sätt att se till att barn får möjlighet att tillgodogöra sig den utbildning de har rätt till.

3.2 Erfarenheter från covid-19-pandemin

Under covid-19-pandemin påverkades samhället kraftigt och frågan om hur skolans verksamheter skulle bedrivas blev central. Eftersom inga särskilda regler fanns att tillgå om hur skolans verksamheter skulle anpassas till de rådande förhållandena meddelade regeringen, med stöd av bland annat bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen, föreskrifter genom förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Förordningen trädde i kraft den 16 mars 2020 och upphörde att gälla den 31 juli 2022. I den numera upphävda förordningen reglerades bland annat stängning av skolor, förändring i lärotider, fördelning av undervisningstiden och utbildningens förläggning vid viss skolenhet. Bestämmelserna i förordningen omfattade till en början inte förskolan, fritidshemmen eller annan pedagogisk verksamhet. Inom dessa verksamheter bedrivs inte bara utbildning utan de tillgodoser också ett omsorgsbehov. En sådan verksamhet förutsätter normalt att barnen befinner sig i de lokaler som är avsedda för aktuell verksamhet och kan alltså inte bedrivas med hjälp av fjärr- eller distansundervisning. Det ansågs inte ligga inom ramen för bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen att meddela föreskrifter om stängning av sådan verksamhet eftersom en nedstängning skulle innebära att barnen inte tillförsäkrades sin rätt till utbildning.² Förordningen kom, efter införande av lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, att kompletteras med bestämmelser om omsorg för vissa barn och elever i förskolan, fritidshemmet eller annan pedagogisk verksamhet och under vilka förhållanden sådana verksamheter skulle fortsätta att bedrivas trots beslut om stängning.

Utvärderingar och slutsatser kring covid-19-pandemins påverkan på olika verksamheter på skolområdet

Flera myndigheter, bland annat Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen och Folkhälsomyndigheten har haft i uppdrag av regeringen att följa upp och kartlägga konsekvenser av pandemin för barns och elevers utbildning. Uppdragen har varit inriktade på att undersöka främst hur övergången till distansundervisning fungerade i praktiken, det vill säga de digitala och tekniska förutsättningarna, men också vilka utmaningar den snabba omställningen förde med sig på kort och lång sikt för personal och elever.³

² Bet. 2019/20:UbU25 s. 7.

³ SOU 2021:89 *Sverige under pandemin, Volym 2 Sjukvård och folkhälsa*, s. 682–683.

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2020⁴ i uppdrag att följa upp och utvärdera konsekvenserna av covid-19-pandemin för utbildningen inom skolväsendet. Uppdraget slutredovisades den 16 december 2022 med rapporten ”Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet”. I rapporten konstateras bland annat följande:

Styrningen av skolan påverkades på ett genomgripande sätt under pandemin genom en ökad central styrning av skolväsendet från såväl regering och stat som region. Huvudmän har vittnat om en otydlighet i denna styrning och att nya krav ställdes på huvudmännen att kontinuerligt sammanställa och tolka de förhållningsregler som fanns för skolverksamheten och att stödja rektorerna i implementeringen av dessa. Stundtals uppstod det en mängd tolkningar av hur den nya styrningen skulle ta sig uttryck när tusentals huvudmän skulle göra dessa uttorkningar. Detta medförde att det inte blev en enhetlig hantering av den kris som pandemin innebar och många huvudmän och rektorer upplevde att de skulle ha gynnats av ännu tydligare stöd från myndigheterna för att göra dessa svåra tolkningar. Sverige valde i hög utsträckning en modell där relativt få förändringar av regelverken med kraven på huvudmän och verksamheter gjordes och där många beslut i stället lämnades till den lokala nivån. Att utbildning och undervisning skulle bedrivas med samma krav på innehåll och kvalitet var även det som regeringen och ansvariga myndigheter med några få undantag kommunicerade. Det finns skäl att inför kommande kriser reflektera kring huruvida tydligare prioriteringar borde göras av staten för att värna elevernas och personalens arbetsmiljö och säkerställa en likvärdig hantering av en plötsligt uppkommen situation.⁵

3.3 Behovet av bestämmelser som reglerar verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer

Som redogjorts för ovan visade det sig tidigt under covid-19-pandemin att den lagstiftning på skolområdet som fanns tillgänglig inte fullt ut svarade mot de behov av åtgärder som uppkom och att ny lagstiftning därför behövde tas fram på mycket kort tid. Verksamheter på skolområdet behöver ha en flexibilitet och möjlighet till omställning till olika scenarier där skolor kan tvingas stänga och även på andra sätt förändra sättet som undervisningen bedrivs på. Under covid-19-pandemin blev det tydligt att det är av stor vikt att olika aktörers ansvarsområden och befogenheter så långt det är möjligt är tydliggjorda på förhand. Av utredningens möten med enskilda huvudmän, kommuner och Friskolornas riksförbund har det framkommit att informationsbrister uppstod i diskussionerna mellan Folkhälsomyndigheten, Skolverket, ansvariga för det svenska smittskyddet, Arbetsmiljöverket och skolhuvudmännen. De kommunala huvudmännen fick i många fall samordnad information, medan fristående huvudmän upplevde att deras tillgång till information varierade och var beroende av hur enskilda kommuner valde att lägga upp sitt arbete. Även om samarbetet blev bättre under tiden som pandemin pågick var fristående skolor i vissa områden enligt uppgift utlämnade till att söka information på egen hand

⁴ Skolverkets regleringsbrev 2020 samt Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk, regeringsbeslut U2020/03817/SAM (delvis), U2020/03838/S.

⁵ Skolverket (2022), *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 140–141.

eller att vända sig till Friskolornas riksförbund. Detta trots att de fristående skolorna delade ansvaret med de kommunala skolorna gällande exempelvis vaccinerings, extra stöd genom elevhälsan och andra viktiga frågor i samband med skolgången för barnen och eleverna.

För att undvika att hamna i en liknande situation igen är det nödvändigt med en översyn av befintlig lagstiftning på området så att relevanta bestämmelser finns och kan börja tillämpas direkt vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap.

Sverige har separata system och lagstiftningar för hantering av fredstida kriser respektive krig, och dessa bygger på olika utgångspunkter. Totalförsvarets verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig är beslutade med stöd av bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. Specialregler för krig och krigsfara återfinns i flertalet lagar och förordningar, vilka begränsar flera rättigheter. Totalförsvaret och dess regelverk är ett planeringsverktyg tills regeringen beslutar om höjd beredskap. Regeringsformen saknar däremot särskilda bestämmelser för krishantering i fredstid. Att lagstiftaren har valt den lösningen kan ha berott på att ett krig skapar så exceptionella omständigheter att särskilda regler kan behövas, medan rättsordningen i princip ska fungera som vanligt vid andra typer av kriser som till exempel omfattande olyckor, naturkatastrofer, allvarlig smittspridning eller kollaps för samhällsviktiga system såsom el- och telenät, IT-system och betalningssystem.⁶

I syfte att bland annat öka skolornas krisberedskap har Skolverket sedan den 1 oktober 2022 blivit beredskapsmyndighet med ett tydliggjort ansvar för beredskapen inom myndighetens ansvarsområde. Kortfattat innebär rollen som beredskapsmyndighet att Skolverket anses ha en särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret och därför ska ha en god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och kunna genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Därutöver ska myndigheten verka för att även andra relevanta aktörer inom myndighetens ansvarsområde, till exempel skolhuvudmän, ska ha god beredskap.

En grundläggande utgångspunkt för Skolverkets roll som beredskapsmyndighet är att myndigheten ska verka för att så kallad samhällsviktig verksamhet inom verksamheter på skolområdet kan upprätthållas även i kris och krig. Det handlar i huvudsak om verksamhet som upprätthåller funktionerna tillsyn av barn till vårdnadshavare som arbetar i annan samhällsviktig verksamhet, utbildning för barn och unga och övrig utbildning som bidrar med kompetens till samhällsviktig verksamhet, till exempel personal inom vård och omsorg, förskola, el- och energiförsörjning.⁷

För att verksamheter på skolområdet ska vara bättre rustade för en framtida fredstida kris bör bestämmelser införas som kan träda i kraft med kort varsel. För att säkerställa barns rätt till utbildning och även i övrigt så långt det är möjligt trygga samhällets behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet och behovet av kompetensförsörjning bör bestämmelserna som utgångspunkt vara gemensamma

⁶ Marika Ericson och Olof Wilske, *Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin*, SvJT 2020 s. 1085–1086.

⁷ Se bl.a. 6, 7 och 20 §§ förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

för samtliga skolhuvudmän. Att tydliggöra varje skolhuvudmans ansvar och funktion vid en eventuell fredstida kris ökar förutsebarheten även för de enskilda skolhuvudmännen och deras verksamhet.

4 Nuvarande reglering

4.1 Rätten till utbildning

Barns rätt till utbildning slås fast genom den lagstadgade skolplikten. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen). Det är rätten till undervisning som garanteras. Skolplikten kan fullgöras i de olika skolformerna oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman. Av bestämmelsen i regeringsformen framgår att det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns. Det finns dock ingen ovillkorlig rätt till högre utbildning. Ett skäl för detta är att det för sådan utbildning behövs villkor för tillträde som är beroende av utbildningens syfte och tillgång av plats.⁸

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och den redogörs för närmare i skollagens kapitel 7. Det är barnets hemkommun som har ansvar för att skolplikten fullgörs och att rätten till utbildning tillgodoses. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen (1 kap. 8 § skollagen). Vidare ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). En bärande princip vid införandet av skollagen var att alla verksamhetsformer och skolformer i så stor utsträckning som möjligt ska ha en gemensam reglering, där detta är lämpligt, oavsett om huvudmannen är en kommun, en region, staten eller en enskild.⁹

Vid sidan av regeringsformen och skollagen finns det även bestämmelser om barns rätt till utbildning bland annat i lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Av barnkonventionens artikel 28 framgår att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och att de särskilt åtar sig att bland annat göra grundskoleutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla, uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning inklusive såväl högskoleförberedande utbildning som yrkesutbildning samt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Barnkonventionens

⁸ Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 27 och prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 698.

⁹ Jfr prop. 2009/10:165 s. 203, 207 och 238.

bestämmelser om barns rätt till utbildning ska ses i ljuset av konventionens grundprinciper, som kommer till uttryck i artiklarna 2 (likvärdighet och icke diskriminering), 3 (barnets bästa), 6 (rätten till liv, överlevnad och utveckling) och 12 (barns rätt att uttrycka sina åsikter och bli hört). Vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn. Barn ska även tillförsäkras rätten att fritt uttrycka sina egna åsikter och dessa ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals kommer även till uttryck i 1 kap. 10 § skollagen.

4.2 Kort om skolväsendet och andra utbildningsformer

Skolväsendet regleras huvudsakligen i skollagen och omfattar en rad olika skolformer. Till dessa hör:

- förskola,
- förskoleklass,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- specialskola,
- sameskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola,
- kommunal vuxenutbildning och
- fritidshem, som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

Utöver skolväsendet finns det särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Till dessa hör:

- internationella skolor,
- utbildning vid särskilda ungdomshem,
- utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt,
- utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare,
- utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus,
- utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats,
- annat sätt att fullgöra skolplikten,
- pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem,
- öppen förskola,
- öppen fritidsverksamhet,
- omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds och
- annan pedagogisk verksamhet på nationella minoritetsspråk.

4.3 Huvudmän inom skolverksamheten

Det är skolans huvudman som ansvarar för att utbildning genomförs i enlighet med gällande lagar och föreskrifter (2 kap. 8 § skollagen). Huvudmannen kan antingen vara offentlig (en kommun, en region eller staten) eller enskild. Med en enskild huvudman avses den fysiska eller juridiska person som bedriver verksamheten. Det kan röra sig om ett bolag, en förening, en stiftelse, ett trossamfund eller en enskild person.

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 §). Även en region får vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola 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 §). Huvudmän för dessa verksamheter är myndigheterna Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive Sameskolstyrelsen. Staten är även huvudman för den utbildning som Statens institutionsstyrelse bedriver vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. För intagna i kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården (24 kap. 10 §). Enskilda får, efter ansökan, godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, fritidshem och internationell skola på grundskolenivå (2 kap. 5 § och 24 kap. 3 a §).

4.4 Kommunerna har ett övergripande ansvar

Kommunen har ett övergripande ansvar att se till att alla skolpliktiga barn i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola får föreskriven utbildning (7 kap. 21 § skollagen). Ansvaret innebär att kommunerna måste ha en beredskap att tillhandahålla utbildning i förskoleklass och grundskola för alla barn som har rätt till det. Detta kan ske genom att kommunen anordnar förskoleklass och grundskola i egen regi men även genom att utbildning fullgörs på annat sätt, till exempel genom en fristående skola. Om vissa av eleverna väljer att fullgöra grundskoleutbildningen på annat sätt är hemkommunen inte skyldig att anordna utbildning för dem. Om en elev väljer att avbryta en utbildning vid en fristående skola eller om en sådan skola läggs ned måste kommunen erbjuda eleven en annan plats. Bestämmelserna innebär således att hemkommunen inte kan neka att i förskoleklass eller grundskola som den själv bedriver, ta emot alla i kommunen som har rätt att gå i förskoleklass respektive grundskola. Hemkommunen kan inte hänvisa till en fristående skola eller annan utbildning som motsvarar förskoleklass respektive grundskola i eller utanför kommunen.¹⁰

Utöver det övergripande ansvaret har kommunerna även en skyldighet att erbjuda barn och ungdomar flera andra utbildningsformer. Kommunerna ska erbjuda förskola för alla barn i kommunen vars vårdnadshavare

önskar det (8 kap. 12 §). Vidare ansvarar kommunerna för att ungdomarna erbjuds gymnasieutbildning och anpassad gymnasieutbildning av god kvalitet (15 kap. 30 § och 18 kap. 27 §). Därutöver har kommunerna även ett ansvar för att kommunal vuxenutbildning tillhandahålls på grundläggande nivå, gymnasial nivå, som anpassad utbildning på grundläggande nivå, som anpassad utbildning på gymnasial nivå och som svenska för invandrare (20 kap. 3 §). Kommunerna ska även erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Kommunerna ansvarar i egenskap av hemkommun för att erbjuda fritidshem för elever som går i en fristående skola i de fall huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning (14 kap. 3 §).

4.5 Enskilda kan bedriva skolverksamhet efter godkännande

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, fritidshem och internationell skola på grundskolenivå. Det är Skolinspektionen som handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för ovan nämnda skolformer, med undantag av förskolan och vissa fritidshem. Dessa ärenden handläggs i stället av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 och 7 §§ och 24 kap. 3 a § skollagen).

Ett godkännande avser viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet. För att avgöra om ett godkännande ska lämnas ska det göras en bedömning av om den enskilde har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna. Den enskilda ska även ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och ska i övrigt bedömas som lämplig. Beträffande en juridisk person krävs att samtliga företrädare för verksamheten bedöms som lämpliga. Utbildningen får inte innebära 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 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 (2 kap. 5 §).

4.6 Reglering av skolans verksamheter vid extraordinära händelser i fredstid

Det har under lång tid saknats särbestämmelser för skolans verksamheter vid extraordinära händelser i fredstid. Under covid-19-pandemin var man därför tvungen att på kortare tid än en vecka ta fram en ny lag, lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar skolans verksamheter ska kunna stänga. Regel-

verket togs fram specifikt för att förhindra smittspridning av samhällsfarlig sjukdom. Lagen är inte tidsbegränsad utan kan tillämpas även vid framtida extraordinära händelser i fredstid.

I 29 kap. 29 § skollagen finns ett bemyndigande för regeringen att, vid extraordinära händelser i fredstid som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt skollagen. I sådana föreskrifter får undantag göras från bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning. Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade. Av förarbetena framgår att syftet med sådana föreskrifter ska vara att möjliggöra för barnen eller eleverna att få del av den utbildning eller den verksamhet som skollagen tillförsäkrar dem men att det låter sig svårtligen göras att förtutse exakt vilka bestämmelser som det kan bli aktuellt att göra undantag från.¹¹

4.7 Reglering av skolans verksamheter vid krigsfara och krig

Utgångspunkten vid krigsfara och krig är att de ordinarie författningarna om skolans verksamheter fortsätter att gälla till dess att riksdagen eller regeringen beslutar något annat. Vid höjd beredskap kan regeringen besluta att vissa bestämmelser i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska tillämpas. Då gäller de bestämmelserna i stället för motsvarande regler i ordinarie författningar.

4.7.1 Förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.

Förordningen innehåller föreskrifter om verksamheten under krig och vid krigsfara inom den del av skolväsendet som en kommun eller en region är huvudman för.

Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning i kommunens förskoleklass eller grundskola (3 §). För att verksamheten ska kunna fortsätta att bedrivas får huvudmannen göra sådana avvikelser från föreskrifter för utbildningen i förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden (4 §).

Utbildningen i förskolan och fritidshemmet ska fortsätta att bedrivas i den utsträckning som förhållandena medger. Kommunen ska prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas (4 a §). Kommunen får besluta att skolpliktiga elever i anpassade grundskolan ska fullgöra sin skolgång i kommunens grund-

skola. Huvudmannen för anpassade grundskolan ska vidare se till att eleverna får den tillsyn och vård som de behöver (7 §).

Beträffande gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå regleras att utbildning inom vårdområden ska fortsätta att bedrivas av huvudmannen så långt möjligt och att behovet av avkortad utbildning bland annat för de vårdutbildade som under en längre tid inte varit verksamma inom yrket även ska tillgodoses. Växlande behov av specialiseringar ska vidare beaktas (8 §). En region som är huvudman för utbildning i anpassade gymnasieskolan får besluta att de uppgifter som regionen har ska övertas av den kommun där skolenheten är belägen (8 a §). Därutöver stadgas att, i den utsträckning förhållandena medger det, en kommun ska fortsätta att bedriva utbildning i gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Vidare ska en region, under samma förutsättningar, fortsätta att bedriva utbildning i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning av annat slag än vårdutbildning (9 §).

Förordningen reglerar även prioriteringar i fråga om personal, lokaler och utrustning. Om personal, lokaler eller utrustning som tillhör en kommuns gymnasieskola eller vuxenutbildning behövs för förskoleklassens eller grundskolans verksamhet, ska kommunen helt eller delvis lägga ned gymnasieskolan eller den kommunala vuxenutbildningen och i stället använda resurserna för förskoleklassen och grundskolan (10 §). Detsamma gäller, med undantag av utbildning inom vårdområdet, om personal, lokaler eller utrustning behövs för en arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program (11 §). Det finns även vissa bestämmelser om planläggning av utbildningsverksamhet (12–13 §§).

4.7.2 Förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara

Förordningen innehåller föreskrifter om verksamheten vid specialskolor och sameskolor under krig och vid krigsfara.

På motsvarande sätt som i förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. regleras att huvudmannen får göra sådana avvikelser från föreskrifter för utbildningen i förskoleklassen, specialskolan och sameskolan som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden (3 §). Huvudmannen får besluta att de uppgifter som myndigheten har får tas över av den kommun där skolenheten ligger. Huvudmannen får vidare besluta att verksamheten vid skolenheten ska läggas ned (5 §). Om verksamheten vid en skolenhet läggs ned ska huvudmannen se till att eleverna får den tillsyn och vård som de behöver. Efter nedläggningen ska eleverna fullgöra sin skolplikt i den kommun där de vistas (6 §). Det finns vidare bestämmelser om bland annat planläggning av verksamheten och tjänstetillsättning (7–9 §§).

5 En ny förordning för verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

5.1 En tydlig och modern förordning

Förslag: En ny förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ersätta nuvarande bestämmelser på området. Den nya förordningen ska omfatta samtliga huvudmän inom skolområdet (kommuner, regioner, staten och enskilda).

Skälen för förslaget: För att skapa tydlighet kring vilka regler som gäller för verksamheter på skolområdet vid höjd beredskap och fredstida krissituationer ska en helt ny förordning införas. Den nya förordningen följer i huvudsak samma struktur och uppbyggnad som de i dag gällande skolberedskapsförordningarna från 1991. Till skillnad från de äldre förordningarna omfattas nu samtliga huvudmän på skolområdet. Bestämmelserna är i huvudsak gemensamma för fredstida kriser och höjd beredskap, men det finns även bestämmelser som endast rör respektive situation. Förordningen innehåller även bestämmelser som rör planläggningen av verksamheten inför fredstida kriser och höjd beredskap. Målsättningen med förordningen har varit att bestämmelserna i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensamma för hela skolområdet och omfatta samtliga huvudmän. I vissa fall har en åtskillnad behövt göras mellan kommunala, regionala och statliga huvudmän samt enskilda huvudmän. Varför och på vilket sätt redogörs för i promemorian. Den nya förordningen är också anpassad till andra lagar och föreskrifter på området.

5.2 Centrala begrepp i den nya förordningen

5.2.1 Förordningen ska tillämpas vid höjd beredskap

Förslag: Begreppen krig och krigsfara som används i de nuvarande förordningarna ersätts med begreppet höjd beredskap.

Skälen för förslaget

Begreppen krig och krigsfara

Skolberedskapsförordningarna från 1991 innehåller föreskrifter om verksamheten inom skolväsendet under krig och vid krigsfara samt sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. Merparten av bestämmelserna i skolberedskapsförordningarna ska tillämpas först när regeringen beslutar det. Föreskrifterna

är beslutade med stöd av bemyndigandet i 11 § första stycket lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Nämda lag infördes som en modernisering av den administrativa fullmaktslagen och den särskilda rättegångsrättegångslagen och är tänkt att tillämpas vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden föranledda av krig eller krigsfara. I förarbetena till lagen angavs att ett starkt och allsidigt totalförsvar redan i fred skapar förtroende i omvärlden för vår vilja och förmåga att försvara oss. För att vår motståndskraft mot yttre hot ska bli så hög som möjligt ska alla samhällsfunktioner som har viktiga uppgifter under kriser och i krig kunna ställas om för att verka i sådana situationer. Totalförsvaret omfattar i krig hela det omställda samhället. Utifrån denna breda syn på totalförsvaret ska totalförsvarets beredskap snabbt och effektivt kunna anpassas till aktuella situationer genom balanserade och samordnade åtgärder. För att detta ska kunna uppnås är det viktigt att det redan i fredstid skapas en god författningsberedskap, dvs. möjlighet att anpassa normgivningen till kris- och krigsförhållanden.¹²

Bestämmelser om den svenska författningsberedskapen vid krig och krigsfara återfinns i 15 kap. regeringsformen. Vad som avses med krig och krigsfara framgår inte av lagtexten. Det finns inte någon definition av begreppen. Av förarbetena framgår att krig i regeringsformens mening alltid ska anses föreligga om riket är helt eller delvis ockuperat men att det annars inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Begreppet krigsfara kommenteras inte i förarbetena. Uppgiften att tolka begreppen krig och krigsfara enligt regeringsformen ankommer i första hand på regeringen. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar bedömer en situation och avgör om Sverige är i krig eller krigsfara. Regeringens bedömning att Sverige är i krig eller krigsfara kan till exempel komma till uttryck genom att regeringen kallar riksdagen till sammanträde i händelse av krig eller krigsfara eller genom att regeringen, efter bemyndigande av riksdagen, vid krig och krigsfara och i vissa andra fall meddelar sådana föreskrifter som annars ska meddelas genom lag. Regeringens bedömning att Sverige är i krigsfara kan också komma till uttryck genom ett beslut om skärpt eller högsta beredskap. Om det till följd av krig eller krigsfara råder högsta beredskap i hela landet kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm. Bestämmelserna om höjd beredskap och beredskapslarm finns inte i regeringsformen utan i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Vid tillämpning av lagstiftning under grundlagsnivån kan även andra myndigheter än regeringen samt kommuner och regioner i vissa fall behöva ta ställning till om krig råder. Detta eftersom en stor del av beredskapslagstiftningen blir tillämplig om Sverige kommer i krig, utan att det behöver fattas något särskilt beslut. Varje myndighet, kommun eller region som kan konstatera att krig råder ska alltså börja tillämpa relevant lagstiftning även om regeringen har slagits ut och därför inte kan förklara att Sverige är i krig. Trots automatiken i regelverket understryks det i förarbetena till regeringsformen och lagen om totalförsvar och höjd beredskap att de berörda aktörerna normalt sett, om regeringen alltjämt fungerar, får antas komma att avvakta

¹² Prop. 1987/88:6 om de offentliga organens verksamhet vid krig och krigsfara, s. 14.

en krigsförklaring eller att regeringen på annat sätt tillkännager att Sverige är i krig, innan de särskilda reglerna börjar tillämpas. Att bedöma om Sverige är i krig är något som en statlig myndighet, en kommun eller en region helst inte ska behöva göra på egen hand.¹³

Begreppet höjd beredskap

Skolverket har i tidigare nämnd hemställan¹⁴ framfört att myndigheten anser att begreppen krig och krigsfara i titlarna på skolberedskapsförordningarna från 1991 bör ersättas av begreppet höjd beredskap. Detta för att bättre harmonisera med lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap samt med förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Begreppen krig och krigsfara saknar som tidigare nämnts juridiska definitioner och det är bra med en mer enhetlig begreppsanvändning i författningarna på området.

Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap trädde i kraft 1993 och ersatte då den tidigare lagen (1960:513) om beredskapstillstånd. I den nya lagen bemyndigades regeringen att besluta om höjd beredskap i en utsträckning som fullt ut utnyttjar de möjligheter som 15 kap. regeringsformen (tidigare 13 kap. 6 § regeringsformen) ger. Beredskapsgraderna begränsades till två: skärpt beredskap och högsta beredskap. Regeringen gavs också möjlighet att begränsa en beredskapshöjning till viss del av landet eller till viss verksamhet.¹⁵ Som det beskrivs i lagens första paragrafer är totalförsvar den verksamhet som behövs för att stärka Sverige för krig. Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Är Sverige i krig råder automatiskt högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Till skillnad från begreppen krig och krigsfara, som saknar legal definition och närmare bestämmelser kring vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder, framgår det alltså av lag att det är regeringen som beslutar om huruvida beredskapen ska höjas. Begreppet höjd beredskap används även bland annat i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH), förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (Beredskapsförordningen). Samtliga dessa föreskrifter är nyare än skolberedskapsförordningarna och för enhetlighetens skull föreslås därför att begreppet krig och krigsfara byts ut mot det numera i huvudsak använda höjd beredskap.

¹³ SOU 2023:75 *Stärkt konstitutionell beredskap*, s. 84–88.

¹⁴ Skolverket, Beslut om hemställan, 2022-11-16, Dnr 2022:2602.

¹⁵ Prop. 1992/93:76 om höjd beredskap, s. 1.

5.2.2 Förordningen ska tillämpas vid fredstida krissituationer

Förslag: Förordningen ska tillämpas vid fredstida krissituationer.

Skälen för förslaget

Olika begrepp används för att beskriva fredstida kriser

I utredningens direktiv anges bland annat att en översyn ska göras av författningsregleringen för skollagsreglerad verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid. Begreppet extraordinära händelser i fredstid återfinns bland annat i LEH. Bestämmelserna syftar bland annat till att kommuner och regioner ska ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Som framgår av lagens namn innehåller den också regler om extraordinära händelser i fredstid. Till lagen ansluter förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Utöver begreppet extraordinära händelser i fredstid används en rad andra termer och uttryck för att beskriva fredstida kriser. I regeringsformen används uttrycket fredstida krissituation i en paragraf om Riksbankens föreskriftsrätt, i övrigt innehåller regeringsformen enbart uttryck som tar sikte på en mer specifik situation eller typ av kris, exempelvis svår ekonomisk kris och farsot. I lagstiftning under grundlagsnivån och inom svensk förvaltning används flera begrepp för att beskriva svåra situationer i fredstid, bland annat fredstida krissituation, extraordinär händelse, svår påfrestning på samhället, olycka, samhällsstörning och allvarlig händelse. Dessa begrepp är i varierande grad definierade i lag, föreskrifter och förarbeten. De är helt eller delvis överlappande och används också i dagligt tal.¹⁶

Generella bestämmelser om vilka uppgifter statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap återfinns i Beredskapsförordningen. Syftet med förordningen är att myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I förordningen definieras begreppet fredstida krissituation som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer.¹⁷ Förordningen bygger på betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25) där man föreslog att begreppet extraordinär händelse skulle bytas ut mot fredstida krissituation. Begreppet fredstida krissituation hade i betänkandet en liknande definition som den som kom att införas i förordningen.¹⁸ I och med införandet av förordningen upphävdes förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, vilken också innehöll begreppet fredstida krissituation.

¹⁶ SOU 2023:75 s. 108–109.

¹⁷ Se 6 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

¹⁸ SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 453–455.

Samtidigt som Beredskapsförordningen trädde också förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser i kraft, där begreppet fredstida krissituation används när länsstyrelsernas ansvar för ett civilområde och deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer regleras.

Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan framstår det som naturligt att vi i den nya förordningen ansluter oss till användandet av begreppet fredstida krissituation för att beskriva och definiera fredstida kriser där verksamheter på skolområdet ska tillämpa förordningen. Utredningen föreslår därför att detta begrepp används i stället för begreppet extraordinära händelser i fredstid.

6 Bemyndiganden

Utredningen ska enligt uppdraget utreda om det behövs ett utvidgat bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelser om utbildningen vid extraordinära händelser i fredstid och vid behov föreslå ett sådant bemyndigande.

Utredningen har även i uppdrag att analysera befintliga författningar som avser den skollagsreglerade verksamheten vid krigsfara och krig och utreda behovet av ändringar i och kompletteringar av reglerna.

I detta kapitel redogörs därför för befintliga och upphävda bemyndiganden avseende verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig samt föreslås kompletterande bemyndiganden för att föreslagna förordningsändringar och nya författningsförslag i denna promemoria ska kunna genomföras.

6.1 Nu gällande bemyndiganden

6.1.1 Regeringsformen

Av 8 kap. 7 § regeringsformen följer att regeringen har en normgivningskompetens, oberoende av delegering. Regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Verkställighetsföreskrifter är i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning är det också möjligt att genom verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende fylla ut en lag också inom det obligatoriska lagområdet. Lagregleringen får däremot inte tillföras något väsentligt nytt genom verkställighetsföreskrifter. De får alltså inte innebära nya åligganden för enskilda eller nya ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna så kallade restkompetens som regeringen har omfattar till exempel instruktioner och andra föreskrifter riktade till statliga myndigheter samt föreskrifter riktade till enskilda om dessa är berättigande för dem eller kan betraktas

som neutrala. Inget hindrar att en i huvudsak gynnande reglering innehåller villkor som, sedda för sig, skulle kunna uppfattas som betungande.¹⁹

6.1.2 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Av 11 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår att regeringen får föreskriva att en förvaltningsmyndighets uppgifter inte ska fullgöras eller att de ska övertas av en annan sådan myndighet eller av en domstol. Regeringen får därvid besluta de ytterligare bestämmelser som behövs till följd av att sådana föreskrifter meddelas. Regeringen får föreskriva, eller i särskilda fall besluta, att de som tjänstgör hos en förvaltningsmyndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag av det allmänna. Det finns inget krav på att föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

Bestämmelsen ger stöd för att meddela föreskrifter som avviker från skollagen under förutsättning att föreskrifterna bara får tillämpas när lagen får tillämpas. Med stöd av nämnda bestämmelse har regeringen meddelat föreskrifter om skollagsreglerad verksamhet vid krig eller krigsfara. Föreskrifterna finns dels i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., som avser den del av skolväsendet som en kommun eller en region är huvudman för, dels i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara, som avser skolorna specialskolan och sameskolan som staten är huvudman för samt efterföljande ändringar (senast SFS 2023:221).

6.1.3 Skollagen (2010:800)

Av 29 kap. 29 § skollagen följer att regeringen, vid extraordinära händelser i fredstid som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag, får meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt denna lag. I sådana föreskrifter får undantag göras från bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning. Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

Bemyndigandet tar enligt förarbetena sikte på sådana mycket allvarliga situationer när undervisning eller annan verksamhet måste ställas in för viss tid, till exempel för att förhindra smittspridning eller för att en betydande del av personalen insjuknat vid en epidemi. För att göra det möjligt att låta barnen eller eleverna ta igen det de gått miste om, kan det vara nödvändigt att till exempel föreskriva om tidsbegränsade undantag från bestämmelser om skolarbetets förläggning från måndag till fredag. Ett annat exempel kan vara en förlängning av pågående eller nästföljande läsår om ett avbrott inträffar sent under ett läsår.²⁰

¹⁹ Se Jermsten, Regeringsformen (1974:152), 8 kap. 7 §, Karnov (JUNO), (besökt 2024-06-22).

²⁰ Prop. 2009/10:165, s. 937.

Med stöd av detta bemyndigande utfärdade regeringen i inledningen av covid-19-pandemin förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Förordningen omfattade samtliga huvudmän inom skolområdet, men initialt inte alla skolformer. Med stöd av förordningen fick huvudmän möjlighet att anpassa undervisningen och besluta bland annat att utbildningen skulle omfatta fler skoldagar under ett läsår eller fler timmar per dag eller att utbildningen skulle förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar. Detta för att säkerställa att eleverna totalt sett skulle få den undervisningstid de har rätt till enligt skollagen, även om skolan med anledning av olika scenarier relaterade till coronaviruset hade hållit stängt.

6.1.4 Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid

Vid inledningen av covid-19-pandemin föreslog utbildningsutskottet, med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § riksdagsordningen att riksdagen skulle anta utskottets förslag till lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Bakgrunden till att lagen togs fram så snabbt och på initiativ från utbildningsutskottet var den extraordinära och svåra situation som Sverige och omvärlden befann sig i. För att ge regeringen och huvudmännen inom skolan förutsättningar att skyndsamt fatta nödvändiga beslut så fort ett behov uppstod, till exempel av att stänga en verksamhet tillfälligt, var det viktigt att det fanns ett regelverk på plats.²¹ Det bedömdes inte ligga inom ramen för bemyndigandet i ovan nämnda 29 kap. 29 § skollagen att meddela föreskrifter om stängning av förskola, fritidshem eller annan pedagogisk omsorg och således omfattades nämnda verksamheter inte heller av förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Inom dessa verksamheter bedrivs inte bara utbildning utan det finns också ett omsorgsbehov. Sådan verksamhet förutsätter därför att barnen befinner sig i de lokaler som är avsedda för sådan verksamhet och kan till exempel inte bedrivas med hjälp av fjärr- eller distansundervisning.

Ett nytt bemyndigande beslutades därför i 3 § lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid där regeringen ges rätt att vid extraordinära händelser i fredstid meddela föreskrifter om att förskoleenheter, skolenheter, fritidshem eller andra verksamheter enligt skollagen (2010:800) ska stängas tillfälligt på nationell, regional eller kommunal nivå. I samband därmed får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som innebär att en huvudman, trots sådana föreskrifter som avses i första stycket, ska erbjuda förskola eller fritidshem för barn och elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i förskola respektive fritidshem. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får också meddela föreskrifter som innebär att en

huvudman, trots sådana föreskrifter som avses i första stycket, ska erbjuda förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen för barn eller elever som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet. De föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska vara tidsbegränsade.

Med stöd av detta bemyndigande kompletterades förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta med bestämmelserna i 13–18 §§ som reglerade hur verksamheten skulle fortsätta bedrivas för vissa barn och elever i förskolan, fritidshemmet eller annan pedagogisk verksamhet om regeringen meddelat föreskrifter om tillfällig stängning.

6.2 Upphävt bemyndigande

6.2.1 Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta

I 18 § i den numera upphävda förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta fanns ett bemyndigande för MSB att, efter att ha gett länsstyrelserna tillfälle att yttra sig, meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av de bestämmelser i förordningen som avsåg att samhällsviktig verksamhet måste kunna upprätthållas och vid behov meddela föreskrifter om att ytterligare samhällssektorer skulle omfattas. En kommun och andra kunde göra framställningar till MSB om ändringar i föreskrifterna.

Med samhällsviktig verksamhet avsågs i förordningen en verksamhet som antingen innebar att ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kunde leda till att en allvarlig kris inträffade i samhället eller att verksamheten var nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället skulle kunna hanteras så att skadeverkningsarna blev så små som möjligt. De samhällssektorer som avsågs i 14 § var energiförsörjning, finansiella tjänster, handel och industri, hälso- och sjukvård samt omsorg, information och kommunikation, kommunalteknisk försörjning, livsmedel, militärt försvar, offentlig förvaltning, skydd och säkerhet, socialförsäkringar och transporter.

6.3 Förslag till nya bemyndiganden

6.3.1 Ett generellt bemyndigande

<p>Förslag: Ett nytt bemyndigande ska införas som ger regeringen möjlighet att meddela generella föreskrifter rörande samtliga huvudmäns uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bemyndigandet bör placeras i skollagen.</p>

Skälen för förslaget: Skolberedskapsförordningarna som reglerar skollagsreglerad verksamhet vid krig eller krigsfara tar sikte på de offentliga skolhuvudmännen och innehåller inte några bestämmelser om enskilda huvudmäns ansvar. De reglerar därutöver endast hur huvudmännen ska agera vid höjd beredskap. Vid tidpunkten när förordningarna beslutades fanns det avsevärt färre fristående förskolor och skolor än i dag. Sverige har också varit förskonat från krig och krigsfara och förordningarna har därför inte behövt tillämpas.

Som redogjorts för ovan saknas i dag ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter rörande enskilda huvudmäns uppgifter vid krig eller krigsfara. I kapitel 7 redogörs närmare för vilket ansvar enskilda huvudmän bör ha vid höjd beredskap. För att kunna föreslå författningsändringar som innefattar enskilda huvudmän och reglerar även deras roller och ansvar vid höjd beredskap behövs därför ett nytt bemyndigande. Bemyndigandet kommer att komplettera det befintliga bemyndigandet i 11 § lag (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. För att kunna besluta om den i utredningen föreslagna förordningen behövs även ett generellt bemyndigande för regeringen att utfärda icke tidsbegränsade föreskrifter gällande fredstida krissituationer. Det utvidgade bemyndigandet placeras lämpligen i 29 kap. 29 § skollagen.

6.3.2 Tillfällig stängning av verksamheter vid fredstida krissituationer

Förslag: Ett nytt bemyndigande ska införas som ger regeringen möjlighet att vid fredstida krissituationer meddela föreskrifter om att samtliga verksamheter på skolområdet ska stängas tillfälligt. Bemyndigandet bör placeras i skollagen.

Skälen för förslaget: Som redogjorts för ovan har det befintliga bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen bedömts inte innefatta en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om stängning av förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet eftersom det inom dessa verksamheter inte bara bedrivs utbildning utan det också finns ett omsorgsbehov. Sådan verksamhet förutsätter att barnen befinner sig i de lokaler som är avsedda för sådan verksamhet och kan till exempel inte bedrivas med hjälp av fjärr- eller distansundervisning.

Vid fredstida krissituationer som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen bör regeringen få meddela föreskrifter om att verksamheter ska stängas tillfälligt. Föreskrifterna bör som utgångspunkt omfatta samtliga huvudmän på skolområdet. I samband med att sådana föreskrifter beslutas bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer få meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt skollagen. Åtgärderna bör inte vara mer långtgående än nödvändigt.

Regeringen måste även i en sådan situation kunna meddela föreskrifter om att det ska finnas omsorg för barn till vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet och för barn och elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl har eget behov av sådan omsorg. Vad som avses med samhällsviktig verksamhet bör preciseras i föreskrifter av regeringen.

I dag finns, som redogjorts för ovan, ett sådant bemyndigande i lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. I syfte att hålla regelverket på skolans område enkelt att överblicka bör bemyndigandet flyttas till skollagen.

6.3.3 Bemyndigande för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förslag: Ett nytt bemyndigande ska införas som ger Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) möjlighet att meddela närmare föreskrifter om i vilken omfattning verksamhet ska bedrivas för barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen och har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas. MSB ska även ha möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av de bestämmelser som avser att samhällsviktig verksamhet måste kunna upprätthållas.

Bemyndigandet bör placeras i den nya förordningen.

Skälen för förslaget: Den nya förordningen kommer innehålla bestämmelser som reglerar i vilken omfattning verksamhet ska bedrivas för barn och elever som ska erbjudas förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen och som har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas. Vidare kommer det att finnas en bestämmelse som reglerar att ett behov av omsorg ska anmälas till huvudmannen och hur ett sådant behov ska styrkas. Ett bemyndigande för MSB liknande det som tidigare fanns i 18 § förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta bör därför införas även i den nya förordningen.

7 Höjd beredskap och särskilt om enskilda huvudmäns ansvar

Utredningen ska enligt uppdraget överväga vilket ansvar enskilda huvudmän inom skolområdet bör ha vid krigsfara och krig och vid behov föreslå en författningsreglering av ansvaret. Utredningen ska vidare identifiera och föreslå andra författningsändringar som är nödvändiga vid krigsfara och krig för att bland annat trygga behov av omsorg för barn vars vård-

nadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet samt av utbildning och kompetensförsörjning.

I detta kapitel görs överväganden kring behovet av en reglering avseende enskilda huvudmän och hur en reglering i sådana fall bör utformas. Vidare görs överväganden kring behovet av en uppdaterad reglering för samtliga huvudmän vid höjd beredskap. Förslagen utgår från regleringen i de befintliga skolberedskapsförordningarna från 1991.

Som framgår av uppdraget bedrivs en stor del av utbildningen på skolområdet av enskilda huvudmän. De enskilda huvudmännen är inte en homogen grupp, utan utgörs av allt från stora koncerner som drivs i form av aktiebolag till mindre byskolor som drivs i form av föräldrakooperativ. Genom sina skillnader i storlek möter de enskilda huvudmännen olika utmaningar i sina respektive verksamheter. De små aktörerna kan å ena sidan vara mer sårbara eftersom de har färre resurser att tillgå, å andra sidan kan en liten verksamhet ha fördelen att den snabbt kan ställa om utifrån nya förutsättningar. En större verksamhet kan ha goda resurser när det kommer till personal, utrustning och lokaler, men samtidigt ha en organisation som innebär att beslut fattas långt ifrån den faktiska verksamheten och därigenom gör den mindre flexibel och anpassningsbar. Det finns alltså stora skillnader mellan de enskilda aktörerna. Utredningen har tagit detta, liksom den omständighet att det rör sig om enskilda näringsidkare, i beaktande vid övervägande av vilket ansvar som ska åvila de enskilda huvudmännen vid höjd beredskap.

7.1 Enskilda huvudmän ska omfattas av bestämmelser vid höjd beredskap

Förslag: Enskilda huvudmän ska så långt det är möjligt omfattas av författningsbestämmelser om verksamheter på skolområdet vid höjd beredskap.

Skälen för förslaget

Regleringen vid höjd beredskap och principen om enhetlig reglering

Det civila försvaret är den verksamhet som bland annat myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället bedriver för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap, och ytterst krig, utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Det civila försvaret ska bland annat värna civilbefolkning, upprätthålla en nödvändig försörjning och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.²² Skolan är en del av det civila försvaret och utgör en viktig samhällsfunktion. Den svenska krisberedskapen bygger på den så kallade ansvarsprincipen, som innebär att den som bedriver en verksamhet också är ansvarig för densamma vid en samhällsstörning, fredstida krissituation och vid höjd beredskap. Ansvarsprincipen kompletteras av likhetsprincipen och närhetsprincipen. Likhetsprincipen innebär

att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än situationen kräver. Närhetsprincipen betyder att samhällsstörningen ska hanteras där den inträffar och av de närmast berörda.²³ Verksamheter ska vid höjd beredskap, så långt som möjligt, fungera som under normala förhållanden. För skolans vidkommande innebär det att barns rätt till utbildning ska tillgodoses och utgångspunkten är att det är kommunerna som har det huvudsakliga ansvaret för detta.

Sedan friskolereformen genomfördes 1992 har antalet friskolor ökat markant. Läsåret 2023/24 gick omkring 16 procent av barnen i grundskolan i en fristående skola. Motsvarande siffra för gymnasie-ungdomar var 32 procent och i förskoleklassen var siffran tolv procent. I förskolan var närmare 22 procent inskrivna i en fristående förskola under 2023. Det rör sig om omkring 180 900 av grundskolans elever som gick i en fristående skola respektive 116 400 av gymnasieskolans elever.²⁴ Det är således en stor andel elever som fullgör sin utbildning inom friskolesektorn. Samtliga elever har rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet i alla skolor. En bärande princip vid införandet av skollagen var att alla verksamhetsformer och skolformer i så stor utsträckning som möjligt skulle ha en gemensam reglering där det är lämpligt, oavsett om huvudmannen är en kommun, en region, staten eller en enskild.²⁵

Utgångspunkten vid krissituationer är att de ordinarie bestämmelserna i skolans författningar fortsätter att gälla, så länge riksdag eller regering inte beslutar något annat. Vid höjd beredskap kan regeringen besluta att förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. och förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska tillämpas. Skolberedskapsförordningarna avser verksamheter på skolområdet som kommun och region är huvudman för respektive skolformerna specialskolan och sameskolan som staten är huvudman för. Det saknas särskilda bestämmelser som omfattar enskilda huvudmän vid höjd beredskap. En tänkbar anledning till detta kan, så som tidigare nämnts i avsnitt 6.3.1, vara att antalet fristående skolor vid införandet av bestämmelserna 1991 var förhållandevis få. Regelverket har vidare aldrig tillämpats eftersom Sverige under lång tid inte har befunnit sig i riskzonen för att involveras i krig.

Bestämmelserna i skolberedskapsförordningarna anger bland annat vilket ansvar olika huvudmän har, hur verksamheterna ska prioriteras och vilka anpassningar som kan göras av verksamheterna för att utbildning ska kunna erbjudas. En kommun får beträffande förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan göra sådana avvikelser från föreskrifter för utbildningen som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden. Sådana avvikelser kan till exempel vara att avsteg görs från hur många dagar ett läsår ska omfatta eller vilka veckodagar skolverksamheten får förläggas. Utbildningen ska vidare i kommunens förskola och fritidshem fortsätta att bedrivas i den utsträckning som förhållandena medger. Kommunen ska prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som det behövs för att den sam-

²³ Prop. 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 75–77.

²⁴ Beräknat utifrån Skolverkets statistik, www.skolverket.se.

²⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 203, 207 och 238.

hällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas. När det gäller gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska kommunen respektive regionen så långt som möjligt fortsätta att bedriva den reguljära utbildningen inom vårdområdet. Växlande behov av specialiseringar ska beaktas och behovet av avkortad utbildning tillgodoses.

Eftersom enskilda huvudmän inte omfattas av regleringen vid höjd beredskap har de inte samma förutsättningar att anpassa sina verksamheter vid en kris och eleverna i fristående skolor löper därför större risk att inte få sin utbildning tillgodosedd i den skola som de själva valt. Utifrån principen om en enhetlig reglering, som beskrivits ovan, framstår det även som rimligt att de enskilda huvudmännen omfattas en reglering. Mot denna bakgrund bedöms det vara ändamålsenligt att de enskilda huvudmännen ska omfattas av regelverket.

Näringsfrihet och försörjningsberedskap

Näringsfriheten skyddas i 2 kap. 17 § regeringsformen. Av bestämmelsen 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. Vid införandet av principen diskuterades den omständighet att näringsfriheten redan är inskränkt till exempel på grund av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetskydds- och ordningssynpunkt eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken. Regeringen menade att det kan vara svårt att ge närings- och yrkesfriheten ett reellt innehåll med hänsyn till de möjligheter till begränsningar som nödvändigtvis måste finnas. Den reglering som infördes byggde därför på att en ekonomisk likhetsprincip fick en överordnad ställning. Syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten får inte enbart vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. För att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse.²⁶

Sverige har inom ramen för den tidigare försörjningsberedskapen, i syfte att säkerställa tillgången av varor och tjänster i kris och krig, planlagt företags produktion. Fram till millennieskiftet registrerades företag som bedömdes ha en för totalförsvaret central produktion som kris- och krigsföretag (K-företag). Dessa företag hade upprättade beredskapsplaner med åtgärder för att säkra fortsatt produktion och distribution av försörjningsviktiga varor och tjänster. Det var funktionsansvariga myndigheter som träffade avtal med företagen om leverans av varor och tjänster under kris och krig.²⁷ Efter inträdet i EU konstaterade regeringen att försörjningsförmågan och försörjningsberedskapen inte kunde bygga på självförsörjning samt att EU-marknaden var det för Sverige relevanta försörjningsområdet.²⁸ K-företagen kom därefter att fasas ut.

Näringslivets ansvar beträffande beredskap regleras i dag främst genom civilrättsligt bindande avtal med offentliga aktörer. Det finns därutöver flera lagar som reglerar näringsidkares roll i totalförsvarsplaneringen och försörjningsberedskapen bland annat lagen (1982:1004) om skyldighet för

²⁶ Prop. 1993/94:117 s. 19–20.

²⁷ SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*, s. 186–187.

²⁸ Prop. 2001/02:10 s. 177.

näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen och lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskapen. Av den senare framgår att staten kan begära att vissa näringsidkare ska upplåta lagringsutrymme, eller plats för uppförande av sådant utrymme, för varor som är av vikt för totalförsvaret. Vidare finns förfogandelagen (1978:262) som ger staten en möjlighet att vid krigsfara och krig förfoga över resurser som finns i näringslivet. Ett förfogande får enligt 4 § endast ske om totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Utgångspunkten är att enskilda huvudmän kommer att fortsätta bedriva verksamhet

Ett alternativ för att säkerställa att enskilda huvudmän fortsätter att bedriva verksamhet under höjd beredskap skulle kunna vara att införa en bestämmelse som förpliktar dem att göra det. Detta skulle kunna göras genom att det vid tillståndsgivningen ställs som krav att verksamheten även ska fortsätta att bedrivas under höjd beredskap. En fördel med ett sådant villkor är att det skapar en trygghet för barn och elever att verksamheten i deras skola kommer att fortsätta. Det underlättar även för hemkommunen, som har ett ansvar att ta emot elever om en fristående skola lägger ned. En nackdel med förslaget är den inskränkning som görs i den enskilde näringsidkarens rätt att själv kunna styra sin verksamhet. Ett sådant villkor bör även vara kopplat till någon form av sanktion för att vara verkningfullt. Även om det skulle införas en sanktion i form av exempelvis ett vite är det ingen garanti för att huvudmannen kommer att fortsätta bedriva verksamhet. Huvudmannen kan trots villkoret och sanktionen lägga ned sin verksamhet. Det kan även finnas praktiska svårigheter med att genomföra sanktionen under höjd beredskap. En sådan bestämmelse tenderar därför att bli verkninglös och bör inte införas. Det finns vidare inget intresse av att en huvudman ska fortsätta att bedriva verksamheten om inte kvaliteten i utbildningen kan upprätthållas. För skolans vidkommande är kommunerna huvudansvariga för att tillse att utbildning erbjuds barn och unga. Om en enskild huvudman lägger ned sin verksamhet är det hemkommunen som ska ombesörja elevernas rätt till utbildning. Rätten till utbildning är således garanterad genom hemkommunerna.

Det kan förutsättas att det ligger i enskilda huvudmäns intresse att fortsätta att bedriva sin verksamhet även under höjd beredskap. Utredningen har vid ett antal möten med olika aktörer, till exempel riksförbunden för friskolorna och de idéburna skolorna, kunnat konstatera att det synes råda enighet om att de enskilda huvudmännen under höjd beredskap vill bidra på motsvarande sätt som andra huvudmän och att utgångspunkten är fortsatt drift av verksamheterna. Vidare kan det konstateras att om de enskilda huvudmännen inte bedriver någon verksamhet förlorar de sina ekonomiska anslag, vilket i många fall kan jämföras med en nedläggning av verksamheten. Utredningen har därför som utgångspunkt att enskilda huvudmän kommer att vilja fortsätta bedriva verksamheten under höjd beredskap. För att detta ska vara möjligt är det viktigt att ett regelverk finns på plats som möjliggör en fortsatt drift för dessa huvudmän även under höjd beredskap.

Den ökade centrala styrningen av skolans verksamhet under covid-19-pandemin medförde stora svårigheter för huvudmän att tolka och implementera de förhållningsregler och riktlinjer som på kort tid infördes på området.²⁹ Inför framtida kriser är det därför påkallat att regelverket är tydligt utformat och att tolkningsutrymmet av innehållet i bestämmelserna är begränsat. Genom att föreslå en reglering där enskilda huvudmän i huvudsak omfattas av samma reglering som kommunala huvudmän förtydligas ansvarsfördelningen. Även utifrån principen om barnets bästa är det mest ändamålsenligt att skolan vid höjd beredskap, så långt som möjligt, kan fortsätta i den verksamhet och på det sätt som eleverna känner till. Kontinuitetsprincipen är en sedan länge erkänd princip inom familjerätten. Principen bygger på tanken att det så långt som möjligt bör undvikas att flytta barnet från dess invanda miljö eller i övrigt rubba en fungerande ordning.³⁰ I linje med denna princip bör ett liknande resonemang kunna appliceras på andra frågor som rör barn. En utgångspunkt bör därmed vara att det är till barnets bästa att få gå kvar i den skola som det går i.

7.2 Behov av omsorg

7.2.1 Behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet

Förslag: Bestämmelsen om omsorg i förskolan och fritidshemmet för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet ska även avse annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.

Även barn och elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av särskilt stöd i sin utveckling ska erbjudas förskola och fritidshem.

Skälen för förslaget

Samhällsviktig verksamhet och nuvarande reglering

Med samhällsviktig verksamhet avses sådan verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.³¹ Dessa verksamheter bedrivs av ett stort antal privata och offentliga aktörer. MSB arbetar kontinuerligt med att ta fram stöd både till offentliga och privata aktörer i arbetet med att identifiera vad som är samhällsviktig verksamhet. Stödet består bland annat av vägledning i metod för identifiering av samhällsviktig verksamhet och publicering av en lista med viktiga samhällsfunktioner som används som utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap.

I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigs fara m.m. finns en bestämmelse som reglerar att utbildningen i förskolan

²⁹ Skolverket (2022), *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet*, s. 140.

³⁰ SOU 2005:43 *Vårdnad - Boende - Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar*, s. 273 (se även JT 1999–2000 s. 338–339).

³¹ 6 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

och fritidshemmet ska fortsätta att bedrivas i den utsträckning som förhållandena medger det. Kommunen ska enligt samma bestämmelse prioritera barn som har en vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet i den utsträckning som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas (4 a §).

I förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, som beslutades och tillämpades under covid-19-pandemin, fanns flertalet bestämmelser som rörde omsorg för vissa barn och elever i förskolan, fritidshemmen eller annan pedagogisk verksamhet. I den numera upphävda förordningen reglerades bland annat att förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen skulle bedrivas i sådan omfattning att barnens och elevernas vårdnadshavare som deltog i samhällsviktig verksamhet kunde erbjudas omsorg i den omfattning det behövdes för att sådan samhällsviktig verksamhet skulle kunna upprätthållas (14 §). Av andra stycket samma bestämmelse framgick även att förskola och fritidshem skulle erbjudas barn och elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl var i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling. Det var barnets eller elevens hemkommun som i egenskap av huvudman ansvarade för att sådan verksamhet anordnades (15 § första stycket). Vidare reglerades att barnets eller elevens vårdnadshavare skulle anmäla behov av omsorg till hemkommunen samt att kommunen fick begära att behovet styrktes med intyg från den samhällsviktiga verksamheten (15 § tredje stycket).

Behov av omsorg under obekväma tider

Under höjd beredskap kommer många vårdnadshavare att bli ianspråktaga inom det civila och militära försvaret, vilket medför ändrade behov av barnomsorg. Högre krav kommer att ställas på förskola och skola genom att till exempel barn- och undervisningsgrupper kan behöva bli större och förskola erbjudas dygnet runt. Av skollagen framgår att en kommun ska sträva efter att erbjuda omsorg för barn under den tid förskola eller fritidshem inte erbjuds i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrars förvärsarbete och familjens situation i övrigt (25 kap. 5 §). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att utgångspunkten bör vara att omsorg ska erbjudas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärsarbete eller familjens situation i övrigt, om föräldrarna inte själva kan ordna omsorgen. Omsorgen ska kunna erbjudas i olika former som nattöppna förskolor, familjedaghem eller barnvårdare i det egna hemmet.³² Behovet av att kunna tillgodose omsorg under tid då förskola och fritidshem inte är öppna är centralt för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas under höjd beredskap. Bestämmelsen bör därför ändras så att den även omfattar annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.

Barn och elever med särskilda behov

Barn och elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl har ett eget behov av omsorg bör kunna få det behovet tillgodosett även under höjd beredskap. I likhet med 14 § förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss

³² Prop. 2009/10:165 s. 532.

smitta bör den nuvarande bestämmelsen ändras till att även avse dessa barn och elever. Med ”fysiska, psykiska eller andra skäl” avses, på motsvarande sätt som i ovan nämnda bestämmelse, till exempel funktionsnedsättningar av olika svårighetsgrad eller barnets eller elevens sociala situation. Det gäller även till exempel elever som tidigare inte gått i fritidshem men som väljer att utnyttja den omsorg som erbjuds under den tid som skolan är stängd. När det gäller den sociala situationen kan det vara fråga om familjens situation eller andra sociala skäl (jfr 8 kap. 7 § och 14 kap. 6 och 7 §§ skollagen). Vid denna bedömning ska, liksom i all annan verksamhet enligt skollagen, barnets bästa vara utgångspunkten.

Redaktionella ändringar

Vissa redaktionella ändringar bör även göras av bestämmelsen. Det bör, på motsvarande sätt som i 14 § förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, framgå att verksamheterna inom förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet ska bedrivas i sådan omfattning att barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen och har vårdnadshavare som deltar i samhällsviktig verksamhet kan erbjudas omsorg i den omfattning det behövs för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas. Språkligt bör begreppet *deltar* bytas ut till *har uppgifter*. Att delta kan i sammanhanget framstå som ett alltför vagt begrepp. Att någon har uppgifter i samhällsviktig verksamhet speglar i större utsträckning att personen har ett ansvar för vissa uppgifter. Det nya begreppet omfattar i huvudsak samma situationer som i ovan nämnda bestämmelse. Med att vårdnadshavaren *har uppgifter* i samhällsviktig verksamhet avses att personen i fråga antingen är anställd inom verksamheten eller arbetar i verksamheten utan att vara anställd där, till exempel upphandlad städpersonal på sjukhus, inhyrda konsulter i såväl offentlig som privat verksamhet eller bemanningskonsulter som har uppgifter i en samhällsviktig verksamhet. Det skulle också kunna avse andra uppdragsförhållanden, till exempel tjänsteplikt enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs inte enbart att man har uppgifter i samhällsviktig verksamhet utan även att barnomsorgen behövs för att sådan verksamhet ska kunna upprätthållas. Det kan till exempel vara så att inte alla inom den samhällsviktiga verksamheten behövs för att kunna upprätthålla verksamheten. Vidare kan det finnas en annan vårdnadshavare som kan ta ansvar för barnet. Om den andra vårdnadshavaren är förhindrad att ta hand om barnet, till exempel på grund av sjukdom, eller om båda vårdnadshavarna arbetar inom samhällsviktig verksamhet, eller om vårdnadshavarna inte bor tillsammans kan ett behov av omsorg föreligga.

7.2.2 Behov av omsorg ska anmälas

Förslag: En ny bestämmelse ska införas innebärande att behov av omsorg för barn och elever vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet ska anmälas till huvudmannen.

Huvudmannen får begära att behovet styrks med intyg från en företrädare för den som bedriver den samhällsviktiga verksamheten.

Skälen för förslaget: För att huvudmannen ska veta vilket behov av omsorg det finns för barn och elever vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet är det nödvändigt att en anmälan görs. Huvudmannen bör kunna begära att behovet styrks med intyg från en företrädare för den som bedriver den samhällsviktiga verksamheten, normalt vårdnadshavarens arbetsgivare. Det intyget ska styrka är att vårdnadshavaren behövs i den samhällsviktiga verksamheten för att den ska kunna upprätthållas. Motsvarande bestämmelse fanns i förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, med skillnaden att anmälan skulle göras till hemkommunen. Eftersom fler huvudmän än kommunen kan erbjuda omsorg genom förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet bör anmälan göras till den huvudman där barnet tar del av sådan verksamhet. Om barnet sedan tidigare inte tagit del av förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet ska en anmälan enligt ordinarie förfarande göras till kommunen.

När det gäller behov av omsorg för barn eller elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i förskola eller fritidshem, kan utöver vårdnadshavaren, även socialtjänsten anmäla behov av omsorg. Med socialtjänst avses, på motsvarande sätt som framgår av förordningsmotiven till ovan nämnda förordning, verksamhet som omfattas av socialtjänstlagen (2001:453) eller av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Socialtjänstens kontakt med huvudmannen ska grundas på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet (jfr 6 § första stycket lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) och utformas och genomförs tillsammans med den enskilde (jfr 3 kap. 5 § socialtjänstlagen).

7.3 Behov av och rätten till utbildning

7.3.1 Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning

Förslag: Bestämmelsen om att kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning ska omfatta alla obligatoriska skolformer.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns en bestämmelse om att kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning i kommunens förskoleklass eller grundskola (3 §). Av skollagen framgår att det är hemkommunen som har ett övergripande ansvar att se till att alla skolpliktiga barn i förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola får föreskriven utbildning (7 kap. 21 §). Med en persons hemkommun avses i skollagen den kommun som personen är folkbokförd i (29 kap. 6 §). I 3 § i förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. används i stället begreppen *kommun* och *vistas*. Det innebär att det är den kommun där personen vistas som vid höjd beredskap ska tillgodose

att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning i förskoleklass och grundskola. Folkbokföringen är av grundläggande betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter både under fredstid och vid höjd beredskap.³³ Folkbokföringens roll får dock anses ha en underordnad betydelse när regeringen har beslutat om höjd beredskap. Det kan under höjd beredskap och ytterst krig vara svårt att kontrollera register och även vara olämpligt med förflyttningar inom landet. Ansvaret bör därför alltså vila på vistelsekommunen.

Utredningens utgångspunkt är att samtliga verksamheter på skolområdet så långt som möjligt ska fortsätta att bedrivas under höjd beredskap. Den föreskrivna utbildningen bör därför erbjudas i samtliga obligatoriska skolformer. Vidare bör en mindre redaktionell ändring göras i form av att utbildningen i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola även ska erbjudas i annan regi än kommunal. Detta görs genom att inte längre ange att det är utbildning i *kommunens* förskoleklass eller grundskola som avses.

7.3.2 Avvikelse från föreskrifter för utbildning

Förslag: Bestämmelserna om att avvikelser från föreskrifter för utbildning får göras ska utöver de obligatoriska skolformerna även omfatta gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. regleras att huvudmannen får göra sådana avvikelser från föreskrifter för utbildningen i förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till rådande förhållanden (4 §). Motsvarande bestämmelse finns i förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara beträffande förskoleklassen, specialskolan och sameskolan (3 §). Syftet med bestämmelserna är att öka flexibiliteten i undervisningen för huvudmän vid höjd beredskap. Med regleringen kan avsteg göras från de ordinarie bestämmelserna om bland annat hur många dagar ett läsår ska omfatta, vilka veckodagar skolverksamhet får förläggas och att undervisningstiden i ett eller flera ämnen får fördelas på ett annat sätt än som föreskrivs i den timplan som gäller för skolformen enligt skolförordningen (2011:185). I de fall huvudmannen förlägger undervisningen till exempelvis lördagar, söndagar eller andra helgdagar föreslår utredningen att skolans övriga bestämmelser om utbildningen ska tillämpas, till exempel om skolmåltider och skolskjuts, i likhet med hur man gjorde under covid-19-pandemin. Vid planeringen behöver huvudmannen förhålla sig till att eleverna tillförsäkras den vila de har rätt till enligt arbetsmiljölagen (1977:1160).

Gymnasieskolan är inte en obligatorisk skolform. Det är samtidigt viktigt att även sådan verksamhet upprätthålls så långt som möjligt. Skolan har utöver undervisningen ett socialiserings- och värdegrundsuppdrag som har stor betydelse för barns och elevers utveckling och välmående. Erfar-

renheter från kriget i Ukraina visar på betydelsen av att utbildning kan fortgå i så stor utsträckning som möjligt. Även i fredstida krissituationer har gymnasieskolan en viktig uppgift att fylla. I en rapport från Bris framgår att många gymnasieelever under covid-19-pandemin upplevde en känsla av ensamhet och minskad motivation, vilket förvärrades ju längre tid som distansundervisningen pågick. Färre sociala kontakter och avsaknaden av dagliga rutiner påverkade även elevernas mående negativt.³⁴ Det är en mindre ingripande åtgärd att göra avvikelser från föreskrifter för utbildning än att till exempel övergå till fjärr- och distansundervisning. Genom att det finns en flexibilitet i utbildningens utformning möjliggörs för huvudmän att disponera läsåret på ett friare sätt, vilket ökar förutsättningarna till att utbildning kan fortgå. Mot denna bakgrund bör även gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan omfattas av regleringen.

7.3.3 En möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse som möjliggör undervisning genom att läraren och eleven är åtskilda i rum men inte i tid (fjärrundervisning), eller är åtskilda i både rum och tid (distansundervisning).

Skälen för förslaget

Utgångspunkten är närundervisning

Utgångspunkten i den svenska skolan är att undervisningen ska bedrivas under lärarens ledning. Eleverna i de obligatoriska skolformerna har skolplikt och därmed även närvaroplikt. Skolan har i och med det ett tillsynsansvar för eleverna. Direktkontakten mellan lärare och elev anses vara en viktig del av utbildningen för barn och unga och en förutsättning för att genomföra skolans värdegrundsuppdrag.³⁵ Utbildning som bedrivs i skolans lokaler, av lärare som är på plats tillsammans med eleverna kommer vi hädanefter att benämna som närundervisning.³⁶ Därutöver finns fjärr- och distansundervisning, som får användas under vissa uppräknade förutsättningar som framgår av kapitel 21–22 i skollagen. Med fjärrundervisning avses interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid. Distansundervisning definieras på motsvarande sätt men med den skillnaden att elever och lärare är åtskilda i både rum och tid (1 kap. 3 § skollagen).

Fjärrundervisning får bara användas om det för viss undervisning inte finns någon legitimerad lärare inom huvudmannens skolenhet eller, när det gäller integrerad samisk undervisning i grundskolan, det inte finns någon lämplig lärare inom huvudmannens skolenhet. Huvudmannen ska i dessa situationer ha gjort upprepade ansträngningar att försöka anställa en sådan

³⁴ Bris (2021), *Första året med pandemin - Om barns mående och utsatthet*, s.15–17.

³⁵ Se prop. 2014/15:44 *Möjligheter till fjärrundervisning*, s. 7.

³⁶ Samma begrepp används i prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*, s. 39.

lärare. Vidare får fjärrundervisning användas om elevunderlaget för en viss skolenhet är så begränsat att ordinarie undervisning inom skolenheten leder till organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för huvudmannen (21 kap. 3 § skollagen). Fjärrundervisning får inte användas i förskolan. Vid fjärrundervisning ska elever delta i undervisningen i lokaler som disponeras av skolenheten (12 §). Vidare krävs i de obligatoriska skolformerna att det finns en handledare närvarande där eleverna befinner sig (13 §). Ytterligare förutsättningar och begränsningar för fjärrundervisning finns i kapitel 5 a i skolförordningen (2011:185) respektive kapitel 4 a i gymnasieförordningen (2010:2039).

Distansundervisning får användas som särskilt stöd i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan för en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik, om alla andra möjligheter till särskilt stöd är uttömda eller bedöms olämpliga och om elevens vårdnadshavare medger att sådan undervisning används. I lågstadiet får dock sådan undervisning användas som särskilt stöd endast om det finns synnerliga skäl (22 kap. 5 § skollagen). Distansundervisning får inte användas i förskolan eller förskoleklassen. I gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan får distansundervisning inom ramen för en påbörjad utbildning användas som särskilt stöd för en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik, om eleven medger att sådan undervisning används. Distansundervisning får även användas för en hel utbildning i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan för en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik eller av andra särskilda skäl (22 kap. 7–8 §§ skollagen).

Beträffande kommunal vuxenutbildning finns det inte några bestämmelser i skollagen om fjärr- och distansundervisning. Skolformen vänder sig till vuxna och det finns inte några bestämmelser om närvaroplikt eller att utbildningen ska vara skolförlagd. Möjligheten att använda flexibla undervisningsformer som fjärr- och distansundervisning är en viktig del i att anpassa undervisningen efter vuxnas varierande behov och förutsättningar. Detta är sin tur avgörande för att vuxenutbildning ska vara tillgänglig för vuxna som behöver utbildningen till exempel de som behöver kombinera vuxenutbildning med andra studier eller arbete.³⁷

Erfarenheter av fjärr- och distansundervisning

När reglering av fjärr- och distansundervisning har diskuterats har det framkommit både för- och nackdelar med utbildningsformerna. Fördelarna tar ofta sikte på att elever över huvud taget ska få tillgång till undervisning, det vill säga att fjärr- och distansundervisning är det enda alternativet till att utbildning kan erbjudas. Vidare betonas att fjärr- och distansundervisning kan vara tillgänglig när och var som helst. Skälen emot att anordna fjärr- och distansundervisning berör bland annat elevernas förutsättningar, så som att distansundervisning ställer högre krav på mognad, engagemang och eget ansvar hos eleverna. Vidare betonas elevernas rätt till lärarledd undervisning och att tillräckligt stöd ska kunna lämnas av

lärare och handledare. Även frågor om hur interaktionen mellan lärare och elever påverkas och möjligheterna till att anpassa undervisningen efter enskilda elevers behov har berörts. Slutligen har man betonat vikten av att elever interagerar med varandra och att skolans socialiserings- och värdegrundsuppdrag kan bli svårt att uppfylla när undervisningen sker genom fjärr eller distans.³⁸

Visst utvärderingsarbete har skett av den begränsade fjärr- och distansundervisning som har bedrivits med stöd av skollagen och andra förordningar. Efter covid-19-pandemin har detta material kompletterats av flertalet utvärderingar och granskningar av hur fjärr- och distansundervisningen påverkat barn och elever under pandemin. Skolinspektionen genomförde under 2021 en granskning av hur fjärr- och distansundervisningen påverkat elevers hälsa och förutsättningar att nå målen.³⁹ Rapporten omfattade elever i högstadiet, gymnasiet och vuxenutbildningen. Skolinspektionen har i sin rapport redogjort för att stora delar av skolans uppdrag fungerade väl trots omställningen till undervisning på distans och att det genomfördes ett stort digitaliseringslyft. Trots detta kunde fjärr- och distansundervisningen sällan erbjuda samma förutsättningar för lärande som närundervisningen. Granskningen har visat att undervisningen på distans har påverkat många elevers hälsa negativt. Mer än hälften av de tillfrågade gymnasieeleverna uppgav att deras psykiska hälsa och sociala situation påverkades till det sämre av att undervisningen hölls på distans. Nära hälften svarade att även deras fysiska hälsa påverkades till det sämre, bland annat förlorade vissa elever dygnsrytmen, fick sämre kostvanor och tappade rutiner för skolarbete och träning, vilket ledde till minskat välmående och försämrad motståndskraft mot påfrestningar så som stress och oro. Skolinspektionen har konstaterat att ju större omfattningen av fjärr- och distansundervisning varit för eleverna, desto större har de negativa konsekvenserna varit för både hälsa och lärande.

En möjlighet till fjärr- och distansundervisning bör införas

Regeringen bedömde i propositionen om fjärrundervisning från 2015 att elever primärt ska undervisas i skolan, av lärare som finns på plats tillsammans med eleverna. I sitt ställningstagande hänvisades till studier som visar på lärarens betydelse för undervisningens kvalitet och resultat. Utredningen delar denna uppfattning men anser att fjärr- och distansundervisning är ett nödvändigt komplement vid höjd beredskap. Under sådana förhållanden kan fjärr- och distansundervisning vara det enda möjliga alternativet för att utbildning ska kunna komma till stånd. Under covid-19-pandemin fanns det en överhängande risk att skolorna skulle tvingas stänga ned sina verksamheter. I den upphävda förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta infördes en bestämmelse som gav grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning (7 §), vilket möjliggjorde att skolorna kunde hålla öppet. Erfaren-

³⁸ SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*, s. 141–142.

³⁹ Skolinspektionen (2021), *Fjärr- och distansundervisningens konsekvenser - Granskning av hur fjärr- och distansundervisningen under covid-19-pandemin påverkat elevers förutsättningar att nå målen och deras hälsa*, s. 7, 56 och 59–60.

heter från kriget i Ukraina har visat att möjligheten till distansundervisning har varit avgörande för att utbildning ska kunna fortgå. Det bör därför införas en motsvarande bestämmelse till den som fanns under covid-19-pandemin, det vill säga att grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ska ha möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning vid höjd beredskap. Även om det finns en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om detta är det viktigt att en bestämmelse om att kunna övergå till fjärr- och distansundervisning finns på plats redan innan höjd beredskap råder. På så sätt ökar flexibiliteten för skolorna och risken för att verksamheterna ska behöva stänga minskar.

Bestämmelsen bör omfatta grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Fjärr- och distansundervisning ställer högre krav på mognad och självdisciplin hos eleverna än närundervisning. För de yngre eleverna är det dessutom viktigare med den sociala relationen mellan elev och lärare, vilket kan göra det svårare för yngre elever att hantera dessa undervisningsformer.⁴⁰ Vidare har de yngre barnen ett tillsyns- och omsorgsbehov som inte kan tillgodoses om undervisningen sker genom fjärr eller distans. I första hand bör undervisningsformerna därför användas för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt för högstadiet. Med hänvisning till de argument som redogjorts för ovan drar utredningen slutsatsen att fjärr- och distansundervisning även bör erbjudas i de lägre åldrarna om det utifrån omständigheterna bedöms vara nödvändigt. Om ingen närundervisning kan bedrivas bedöms det vara bättre för de yngre eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan att distansundervisning bedrivs än att ingen undervisning alls kommer till stånd.

Garanterad undervisningstid och skolförlagd undervisning

I skollagen finns bestämmelser som anger att den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska vara minst ett visst antal timmar och att regeringen får meddela föreskrifter om fördelning av undervisningstiden i form av en timplan (10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 §). Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak vara skolförlagd (15 kap. 11 §). Beträffande gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan finns det också bestämmelser om garanterad undervisningstid. Med garanterad undervisningstid avses den minsta undervisningstid i timmar som eleverna ska erbjudas enligt 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 § eller 19 kap. 20 § skollagen.

Distansundervisning innebär att eleverna får färre antal timmar lärarledd undervisning i förhållande till närundervisning. Att den lärarledda tiden vid distansundervisning blir mindre än vid närundervisning behöver kompenseras genom att eleverna får tydliga riktlinjer för och gedigen återkoppling på sitt arbete och sin utveckling. Distansläraren måste också ha god förmåga att motivera och stimulera eleverna. När eleverna därefter återgår till närundervisning kan det vara svårt för huvudmannen att under den kvarvarande tiden kompensera för det färre antal lärarledda timmar som har getts under den tid som eleverna har fått distansundervisning.⁴¹ I syfte

⁴⁰ Se SOU 2017:44 s. 385.

⁴¹ Prop. 2019/20:127 s. 127.

att möta denna problematik infördes därför i samband med tillkomsten av bestämmelserna om distansundervisning ett undantag från den garanterade undervisningstiden och skolförlagd undervisning. När en elev som har fått distansundervisning återgår till ordinarie undervisning ska eleven ges minst den undervisningstid som återstår för övriga elever i den årskurs eller utbildning som eleven återgår till under den kvarvarande skoltiden (22 kap. 4 § skollagen). Undantagsbestämmelsen ska även gälla för den distansundervisning som aktualiseras under höjd beredskap.

7.3.4 Särskilda bestämmelser och dess förhållande till fjärr- och distansundervisning

Förslag: När fjärr- eller distansundervisning tillämpas under höjd beredskap ska vissa avsteg få göras från de ordinarie bestämmelserna om sådan undervisning.

Undantag ska även få göras från bestämmelserna om att en huvudman ska ansöka om och godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används.

Inga avsteg från skollagens bestämmelser om tillhandahållande av skolmåltider vid fjärr- eller distansundervisning ska göras.

Skälen för förslaget

Undantag ska göras från ordinarie reglering av när och hur fjärr- eller distansundervisning får tillämpas

Fjärrundervisning får bara användas under de förutsättningar som uppställs i 21 kap. 3 § skollagen. Det finns vidare begränsningar för i vilka ämnen som fjärrundervisning får tillämpas och, avseende de obligatoriska skolformerna, i vilka årskurser som fjärrundervisning får användas. Fjärrundervisning får i de obligatoriska skolformerna under ett läsår inte avse mer än 25 procent av elevens respektive skolenhetens undervisningstimmar. I gymnasieskolan respektive anpassade gymnasieskolan är motsvarande omfattning 50 procent.

Distansundervisning får användas som särskilt stöd i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan. I dessa skolformer får distansundervisning endast användas i vissa ämnen (22 kap. 5–6 §§). I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får distansundervisning användas som särskilt stöd inom ramen för en påbörjad utbildning. Distansundervisning får även användas för en hel utbildning i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan (22 kap. 7–8 §§).

Under höjd beredskap kan förutsättningarna för att bedriva närundervisning snabbt förändras och fjärr- eller distansundervisning kan bli den undervisningsform som i stället måste tillämpas. Det är svårt att överblicka hur lång tid det kan råda höjd beredskap. Om ett väpnat angrepp har drabbat landet kan det röra sig om flertalet månader eller år innan en verksamhet kan återgå till det normala. De ordinarie bestämmelserna om under vilka förutsättningar, i vilken omfattning och i vilka ämnen som fjärr- och distansundervisning får användas begränsar under sådana förhållanden huvudmännens möjlighet att erbjuda eleverna en fullständig utbildning.

Det bör därför införas ett undantag från dessa bestämmelser. Om undervisningen bedrivs helt genom fjärr och distans kommer det att ställa högre krav på lärare att kunna tillförsäkra barn och elever ett bra utbildningsinnehåll, framför allt i de praktisk-estetiska ämnena.

Undantag ska göras från bestämmelserna om ansökningsförfarande vid distansundervisning

Distansundervisning får endast utföras av en huvudman som efter ansökan har godkänts som utförare av utbildning där distansundervisning används. En ansökan om godkännande som utförare görs till Skolinspektionen senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta.

Av praktiska skäl är det varken möjligt eller lämpligt att en huvudman ska ansöka om att i förväg, vid händelse av höjd beredskap, få bedriva undervisningen på distans. Möjligheten att kunna övergå till fjärr- och distansundervisning förutsätter att det finns en flexibilitet i bestämmelserna och att en sådan åtgärd kan vidtas utan dröjsmål. Det ska därför införas ett undantag från bestämmelserna om att en huvudman måste ansöka om och godkännas för att kunna bedriva distansundervisning.

Det ska inte göras några undantag från skollagens bestämmelser om skolmåltider

Elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och same-skolan ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider (10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 § och 13 kap. 10 § skollagen). Utredningen föreslår i likhet med de ordinarie bestämmelserna att det inte ska göras några undantag från kostnadsfria skolmåltider vid fjärr- eller distansundervisning. Kostnadsfria skolmåltider är en viktig del av den avgiftsfria utbildningen för skolpliktiga barn. Elever som får fjärr- och distansundervisning bör därför, i likhet med andra elever i de obligatoriska skolformerna, erbjudas näringsriktiga skolmåltider. Det kan till exempel ske genom erbjudande om måltidskuponger eller att eleven får inta måltider i en närbelägen skola i hemkommunen.⁴² Huvudmannen kan även erbjuda frysta måltider inför dagar där undervisningen ska genomföras genom fjärr- eller distansundervisning.

7.4 Behov av kompetensförsörjning

Förslag: En ny bestämmelse om att undervisningen i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå särskilt ska prioriteras inom de områden som har betydelse för samhällsviktig verksamhet ska ersätta nuvarande bestämmelse om att vårdutbildningen ska fortgå.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska avgöra vilka utbildningar som har betydelse för samhällsviktig verksamhet och som särskilt ska prioriteras.

Skälen för förslaget: I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. lyfte man särskilt fram vårdutbildningen. Av 8 § i nämnda förordning framgår att den reguljära utbildningen inom vårdområden i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå så långt som möjligt ska fortsätta att bedrivas. Behovet av avkortad utbildning, bland annat för vårdutbildade som en längre tid inte varit verksamma inom yrket ska tillgodoses. Även växlande behov av specialiseringar ska beaktas.

Vid höjd beredskap är det av stor vikt att samhällsviktig verksamhet kan fortgå. Det är under sådana förhållanden centralt att kompetens finns tillgänglig för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten. Samhällsviktig verksamhet är, som tidigare beskrivits i avsnitt 7.2.1, ett vitt begrepp som inrymmer verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. MSB har tagit fram en lista med en sammanställning av de viktiga samhällsfunktionerna som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. De viktiga samhällsfunktionerna utgör grunden för att identifiera samhällsviktig verksamhet. De är uppdelade i viktiga samhällsfunktioner som har en huvudsaklig hemvist i en sektor och sådana som inte har en huvudsaklig hemvist i en sektor. Målet är att de viktiga samhällsfunktionerna ska upprätthållas för att på så vis stärka samhällets beredskap. De viktiga samhällsfunktioner som MSB har identifierat är följande:

- ekonomisk säkerhet,
- elektroniska kommunikationer och post,
- energiförsörjning,
- finansiella tjänster,
- försörjning av grunddata,
- hälsa, vård och omsorg,
- livsmedelsförsörjning och dricksvatten,
- ordning och säkerhet,
- räddningstjänst och skydd för civilbefolkningen,
- transporter,
- demokrati och beredskap,
- förskola, utbildning och forskning,
- bygg, handel och industri och
- övriga

I den upphävda förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, fanns bestämmelser som reglerade omsorg för barn vars vårdnadshavare deltog i samhällsviktig verksamhet inom vissa uppräknade samhällssektorer (14 och 17 §§). Uppräkningen byggde på MSB:s indelning i samhällssektorer, där merparten av de viktiga funktionerna var upptagna.⁴³

Det är utredningens uppfattning att det kan variera över tid vilka utbildningar som ska prioriteras vid höjd beredskap. Nya innovationer och samhällsutvecklingen kan ställa andra krav på kompetens inom bara några år

⁴³ Se SOU 2021:25 s. 197.

jämfört med i dag. Vidare kan behovet variera utifrån vilken typ av kris som drabbar samhället och se olika ut beroende på om det är en kris eller en krigssituation som råder. Det är därför mindre lämpligt att i förordningen ange vilka utbildningar som ska prioriteras särskilt.

Vid tidpunkten för införandet av förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. fanns inte någon möjlighet att undervisa på distans. Utgångspunkten var att vid krigsfara och krig skulle utbildningen i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning fortsätta att bedrivas i den utsträckning förhållandena medgav. Personal, lokaler och utrustning kunde dock tas från verksamheterna för att användas i bland annat förskoleklassens eller grundskolans verksamheter. Detta med följden att verksamheten i gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen helt eller delvis fick läggas ned. Det var endast utbildning inom vårdområden som fick en särställning och som skulle fortsätta att bedrivas. I dag finns helt andra möjligheter att kunna fortsätta att bedriva undervisning om elever och lärare befinner sig på olika platser. Utgångspunkten är att gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen så långt som möjligt kommer att fortsätta bedriva sina respektive verksamheter vid såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. Om det inte är möjligt att bedriva verksamheten på sedvanligt sätt är det anpassningar i undervisningen och övergång till fjärr- och distansundervisning som i första hand ska aktualiseras. Om det trots detta inte är möjligt att fortsätta att bedriva samtliga utbildningar måste prioriteringar göras. De utbildningar som ska fortsätta är de som har betydelse för samhällsviktig verksamhet. I syfte att skapa en enhetlighet i bedömningen och säkerställa den kompetens som samhället vid den givna tidpunkten har störst behov av bör det ankomma på en och samma aktör att besluta om vilka utbildningar som ska prioriteras. MSB är, utifrån sitt uppdrag och sitt arbete med att vara rådgivande i frågor om vad som utgör samhällsviktig verksamhet, den bäst lämpade aktören att göra denna bedömning.

7.5 Krisplan

7.5.1 Samtliga skolverksamheter ska ha en plan för verksamheten inför och vid höjd beredskap

Förslag: Bestämmelserna om att kommunala-, regionala- och statliga huvudmän ska ha en krisplan ska inte överföras till den nya förordningen. I stället ska en ny bestämmelse införas i skollagen om att samtliga skolverksamheter ska ha en plan för hur verksamheten ska fortsätta att bedrivas vid höjd beredskap.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns en bestämmelse om att kommuner och regioner såvitt avser skolverksamhet ska planlägga i enlighet med 4 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och

vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (12 §). Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas vid höjd beredskap. Av planerna ska också framgå krigsorganisationen, den personal som ska tjänstgöra i denna och vad som i övrigt behövs för att kommunen eller regionen ska kunna höja sin beredskap och bedriva verksamheten under höjd beredskap. I förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara regleras att Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive Sameskolstyrelsen ska genomföra den planläggning av verksamheten som behövs (7 §). Enligt den nuvarande regleringen är det skolhuvudmännen som ska upprätta en plan, inte varje skola. Bestämmelserna om planläggning ska tillämpas utan särskilt beslut av regeringen.

Under höjd beredskap kan skolorna behöva hantera frågor som normalt sett inte ingår i verksamheten, bland annat elavbrott, bristande tillgång till mat och vatten, desinformationskampanjer samt oro, stress och rädsla bland barn, elever, personal och vårdnadshavare. En effektiv krishantering förutsätter förebyggande arbete. En krisplan måste därför finnas på plats innan den ska börja tillämpas. De nuvarande bestämmelserna om att kommunala, regionala och statliga huvudmän ska upprätta en krisplan bedöms inte vara tillräckligt tydliga. Hänvisningen till 4 § förordning (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap är inte heller relevant eftersom den inte innehåller några detaljer om hur just skolverksamheter ska förbereda sig för kris. Därtill omfattas inte de enskilda huvudmännen av den aktuella bestämmelsen.

För att effektivt kunna hantera kriser bör varje skolverksamhet upprätta en egen krisplan. Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse ska införas om att alla skolverksamheter ska vara skyldiga att upprätta en egen krisplan inför höjd beredskap. Bestämmelsen bör placeras i skollagen.

Beträffande de enskilda huvudmännen är utredningens utgångspunkt att de kommer fortsätta att bedriva sin verksamhet under höjd beredskap. Under sådana förhållanden är det nödvändigt att även de enskilda huvudmännen har en krisplan för verksamheten. Kravet att upprätta en krisplan bör för de enskilda huvudmännen, på samma sätt som för andra huvudmän, åläggas varje skolverksamhet. Den nya bestämmelsen ska därför omfatta samtliga skolverksamheter. Även om de enskilda huvudmännen nu åläggs att ha en plan för sina respektive verksamheter vid höjd beredskap har de inte någon skyldighet att fortsätta att bedriva verksamhet. Detta innebär att kommunerna har ett ansvar för att i sina krisplaner även beakta de elever inom kommunen som går i fristående skolor.

Såväl de fristående som offentliga skolorna skiljer sig åt när det kommer till storlek, resurser och förmåga. Utmaningarna kan se olika ut och frågorna som aktualiseras vid framtagandet av en krisplan kan skilja sig åt mellan verksamheterna. Mot den bakgrunden saknas det skäl att närmare precisera vad en krisplan ska innehålla. Det blir upp till varje skolverksamhet att själv ta ställning till vilken planläggning som behövs för deras verksamhet.

7.5.2 Krisplanen ska tas fram i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen

Förslag: Bestämmelserna om att huvudmän vid planläggning av verksamheten ska samråda med vissa specifika myndigheter ska inte överföras till den nya förordningen. I stället ska krisplanen tas fram i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen i det län där skolan ligger.

Skälen för förslaget

Vilka myndigheter bör vara behjälpliga med en krisplan?

I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. framgår att en kommun och region i fråga om planläggning av skolverksamheten ska samråda med Statens skolverk, länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen (12 §). I förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara regleras att huvudmannens (statens) planläggning ska ske efter samråd med länsstyrelsen i det län där skolan ligger (7 §).

Kravet på att samråd ska ske med Skolverket infördes i bestämmelsen efter att Skolverket blev beredskapsmyndighet den 1 oktober 2022. En beredskapsmyndighet är en myndighet med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvär.⁴⁴ Det är lämpligt att Skolverket i egenskap av central förvaltningsmyndighet inom verksamheter på skolområdet och som beredskapsmyndighet står kvar som en myndighet som kan vara behjälplig med en krisplan. I syfte att nå en så enhetlig reglering som möjligt och att planläggningen ska bli mer likvärdig bör samtliga skolverksamheter etablera en kontakt med Skolverket.

Beträffande länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen ligger införandet av samråd med dessa myndigheter längre tillbaka i tiden. Av förordningen (1988:1129) om kommunal och landstingskommunal skolverksamhet m.m. under krig och vid krigsfara, som var tillämplig innan 1991 års skolberedskapsförordningar, reglerades att en kommun och landstingskommun avseende planläggning av skolverksamhet skulle samråda med länskolnämnden och AMU-myndigheten i länet. Länskolnämnden var en statlig myndighet som upphörde 1991 och som utövade tillsyn över skolväsendet. AMU är en förkortning av arbetsmarknadsutbildning, det vill säga yrkesutbildning för vuxna via Arbetsförmedlingen. AMU-myndigheten hade till huvudsaklig uppgift att ordna arbetsmarknadsutbildning på uppdrag av arbetsmarknadsverket.⁴⁵ Arbetsmarknadsverkets uppgifter togs 2008 över av Arbetsförmedlingen. Både länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen är beredskapsmyndigheter.

Beträffande länsstyrelsen regleras i båda förordningarna från 1991 att länsstyrelsen, enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, beslutar vilka lokaler som får användas för skolverksamhet under krig och vid krigsfara. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Det är en geografiskt områdes-

⁴⁴ 18 § förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

⁴⁵ Se 2 § förordning (1985:833) med instruktion för AMU-gruppen.

ansvarig myndighet som har det yttersta ansvaret för förvaltningen i länet. Myndigheten har bland annat uppgifter i fråga om skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska vidare vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa.⁴⁶ Länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Utifrån länsstyrelsens övergripande ansvar vid kris och höjd beredskap samt i syfte att nå en enhetlig reglering bedöms det vara lämpligt att samtliga skolverksamheter även etablerar en kontakt med länsstyrelsen vid planläggning av verksamheten.

Arbetsförmedlingen kan enligt nuvarande reglering begära att länsstyrelsen beslutar att personal, lokaler och utrustning för en kommuns gymnasieskola eller kommunala vuxenutbildning behövs för arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.⁴⁷ Utredningen har föreslagit att denna reglering ska upphävas (se avsnitt 7.7). När det råder höjd beredskap och regeringen föreskriver om allmän tjänsteplikt har Arbetsförmedlingen till uppgift att anvisa allmänt tjänstepliktiga till arbeten inom samhällsviktig verksamhet som har brist på personal.⁴⁸ Även om Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsmarknadspolitiska program och har en central roll vid anvisning till samhällsviktigt arbete under höjd beredskap framstår det inte som nödvändigt att en kontakt ska tas med myndigheten vid utformningen av en krisplan. Arbetet med att utforma en krisplan ska göras innan krisen eller kriget kommer. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och vilka arbeten som bedöms vara samhällsviktiga kan vid en sådan tidpunkt vara andra än vid en senare kris eller ett krig. Det framstår även som en olägenhet för skolverksamheterna att behöva etablera en kontakt med tre olika myndigheter vid framtagande av en krisplan. Det bör därför inte längre vara ett krav att en kontakt ska tas med Arbetsförmedlingen vid planläggning av skolverksamheten. Utredningen föreslår således att samtliga skolverksamheter vid planläggningen ska etablera en kontakt med Skolverket och länsstyrelsen.

Riktlinjer i stället för samråd

Enligt den nuvarande regleringen ska planläggningen ske efter samråd med vissa specifika myndigheter. För att uppnå en enhetlighet och för att säkerställa en viss kvalitet på krisplanerna bedömer utredningen att det är lämpligt att Skolverket och länsstyrelsen i någon form bistår med framtagandet av en krisplan. Enligt skolberedskapsförordningarna från 1991 är det ett krav för kommunala, regionala och statliga huvudmän att ha en krisplan och vid framtagandet av en sådan ska samråd ske med bland annat Skolverket och länsstyrelsen. När de fristående skolorna nu föreslås att omfattas av detta krav kommer antalet aktörer som ska samråda med myndigheterna att öka markant. För att inte belasta Skolverkets och länsstyrelsens verksamheter i alltför stor utsträckning och eftersom arbetet med en krisplan sker kontinuerligt föreslår utredningen inte att det ska ske

⁴⁶ Se förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁴⁷ 11 § förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.

⁴⁸ Se 6 kap. 2 § förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt.

ett formellt samråd mellan skolverksamheterna och myndigheterna. Skolverket har på sin webbplats samlat information om krisberedskap för förskolor och skolor samt riktlinjer för vad en krisplan ska innehålla. Utredningen utgår ifrån att även länsstyrelsen har tagit fram eller kommer att ta fram sådana riktlinjer. Genom att skolverksamheterna tar del av sådana riktlinjer bör arbetet med framtagandet av en krisplan underlättas och kvaliteten av planerna bli bättre. Det föreslås således att det i stället för ett samråd ska införas ett krav om att skolverksamheterna vid framtagandet av en krisplan ska ta del av riktlinjer från Skolverket respektive länsstyrelsen och utforma sina krisplaner i enlighet med dessa.

7.6 Ett samordningsansvar för kommunerna

Förslag: En ny bestämmelse ska införas som ålägger kommunerna ett samordningsansvar inom sitt geografiska område för kommunikation och information beträffande verksamheter på skolområdet.

Skälen för förslaget: Kommunikationen före, under och efter en kris är en viktig del av krisberedskapen. Coronakommissionen har genom en översyn av hur kommunikationen fungerade under covid-19-pandemin kunnat konstatera att flera länsstyrelser, regioner och kommuner upplevt en bristande kommunikationssamordning, främst mellan myndigheter och aktörer på den regionala och lokala nivån.⁴⁹ Av möten med riksförbunden för friskolorna och de idéburna skolorna har utredningen fått en samstämmig bild av att kommunikationen i vissa fall fungerade mindre bra under covid-19-pandemin. Det förekom att enskilda huvudmän upplevde att de glömdes bort eller av olika anledningar inte inkluderades vid informationstillfällen och att de därmed var hänvisade till att själva söka information. Särskilt i kontakten med regionen och smittskyddsläkare har upplevda brister påtalats. Flera regioner kommunicerade endast med kommunen, vilket resulterade i att de enskilda huvudmännen inte alltid fick del av information som var central för deras verksamhet.

Det finns flertalet bestämmelser om olika aktörers ansvar för samverkan och samordning vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap regleras att länsstyrelsen ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information. Länsstyrelsen ska vidare vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas (3–4 §§). Beträffande kommuner regleras i 2 kap. 7 § LEH att de inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer

samordnas och att informationen till allmänheten samordnas. Vidare framgår av 3 kap. 4 § samma lag att kommunstyrelsen under höjd beredskap ska verka för att den verksamhet som bedrivs i kommunen av olika aktörer samordnas och att samverkan kommer till stånd mellan dem som bedriver verksamheten.

Erfarenheterna från covid-19-pandemin vittnar om att den befintliga regleringen inte är tillräcklig. Det är därför lämpligt att det ankommer på en aktör att ansvara för information och kommunikation på skolområdet. Eftersom kommunen har ett huvudansvar för att barn och unga erbjuds föreskriven utbildning är det rimligt att ett samordningsansvar ankommer på den. Syftet med den nya bestämmelsen är att kommunen genom samordning och samverkan ska ansvara för att samtliga huvudmän inom skolområdet ges tillgång till enhetlig och central information. Bestämmelsen innebär inte att kommunen tar över andra aktörers ansvar.

7.7 Resurser ska inte kunna tas från kommunens gymnasieskola och vuxenutbildning

Förslag: Bestämmelserna om att resurser kan tas från den kommunala gymnasieskolan eller kommunala vuxenutbildningen och i stället användas i förskoleklass, grundskola, arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program ska inte överföras till den nya förordningen. Det finns mot denna bakgrund ingen anledning att införa motsvarande bestämmelse för enskilda huvudmän.

Skälen för förslaget

Ett behov av ökade resurser

I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns bestämmelser om att personal, lokaler och utrustning som hör till en kommuns gymnasieutbildning eller kommunala vuxenutbildning får tas i anspråk och i stället användas för förskoleklassen och grundskolan alternativt för arbetsmarknadsutbildning eller utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Gymnasieutbildningen eller den kommunala vuxenutbildningen ska då helt eller delvis läggas ned (10–11 §§).

Förordningen från 1991 har inga förarbeten varför det saknas möjlighet att ta del av de bakomliggande skälen för att bestämmelserna infördes. Möjligen fanns det ett synsätt om att barn som uppnått en ålder av 16 år skulle tas i anspråk för andra uppdrag i en krigssituation och inte gå i skolan. Barns rättigheter har emellertid fått en mer framträdande roll under årens lopp, vilket har kommit till uttryck i flertalet lagar, konventioner och rättighetsstadgor. Även principen om barnets bästa har etablerats som en stark utgångspunkt vid alla beslut som rör barn. Den ovillkorliga rätten till utbildning för skolpliktiga barn framgår av regeringsformen. Likaså framgår principen om barnets bästa i såväl skollagen som barnkonventionen. Med barn avses varje människa under 18 år.

Det kan vid höjd beredskap och ytterst krig uppstå ett ökat behov av lokaler, utrustning och personal för att kunna fortsätta att bedriva viss verksamhet. Beträffande lokaler kan ett ökat behov snabbt uppstå i en krigssituation för att kunna fortsätta att bedriva undervisning på plats. Kommuner bör dock ofta ha möjlighet att förfoga över andra lokaler i kommunens ägo. Vidare kan man tänka sig att lokaler till följd av en krigssituation kan komma att stå tomma, varför behovet av att nyttja gymnasieskolan eller kommunala vuxenutbildningens lokaler inte blir lika stort. I det pågående kriget i Ukraina övergick undervisningen i ett tidigt skede till att i betydande omfattning hållas på distans.⁵⁰ Sannolikt skulle det se ut på motsvarande sätt i Sverige vid höjd beredskap. Samtidigt finns det vissa verksamheter inom skolområdet som ska bedrivas i just fysiska lokaler till exempel förskole- och fritidsverksamhet. Så som den nuvarande bestämmelsen i 10 § är utformad får resurser tas i anspråk för att i stället användas i förskoleklassen och grundskolan.

Beträffande utrustning är sannolikt behovet av digital utrustning stort även vid höjd beredskap, särskilt om undervisningen övergår till att hållas på distans. Lärare och elever kommer i sådana fall att vara i behov av digital utrustning i form av bärbara datorer, surfplattor och dylikt för att undervisningen ska kunna genomföras. I många skolor används i dagsläget digitala verktyg i stor utsträckning i undervisningen, både i grundskolor och gymnasiet. Detta innebär att kommuner i stor omfattning redan har tillgång till denna resurs. I vilken utsträckning olika skolor använder sig av digitala hjälpmedel i sin undervisning varierar, men lite förenklat kan man säga att elever i grundskolan nyttjar digitala verktyg i sin utbildning medan gymnasieeleverna ofta har tillgång till en egen dator, som tillhandahållits av huvudmannen.⁵¹ Om till exempel grundskolan skulle övergå till att bedriva all undervisning på distans kommer troligen mer digital utrustning att behövas. Kommuner har sannolikt i andra delar av sin verksamhet tillgång till datorer och surfplattor. Det är dock svårt att överblicka huruvida sådan utrustning kan nyttjas för skolans räkning. Det är vidare svårt att överblicka hur lätt respektive svårt det skulle vara att i en krigssituation införskaffa ytterligare resurser.

När det kommer till personal kan omständigheterna vid höjd beredskap leda till en lärar- och pedagogbrist. Personalen kan ha blivit inkallad eller av andra anledningar inte vara tillgänglig för undervisning. För kommunens vidkommande bör det vara möjligt att flytta personalresurser från andra kommunala verksamheter till skolan. Det är även möjligt att kommuner sluter avtal med enskilda huvudmän om till exempel utlåning av personal i krigstid på liknande sätt som skedde på hälso- och sjukvårdsområdet under covid-19-pandemin. Under pandemin gav den privata vården på frivillig väg stöd till den offentliga vården genom bland annat utlåning av personal, vård av covidpatienter och utförande av operationer.⁵²

Sammanfattningsvis kan det vid höjd beredskap och ytterst krig finnas ett behov av ytterligare resurser i form av lokaler, utrustning och personal.

⁵⁰ MSB (2024) *Erfarenheter från Ukraina - Lärdomar för det civila försvaret*, Slutredovisning av regeringsuppdrag Fö2023/01325, s. 56.

⁵¹ Se Skolverket (2022), *Skolverkets uppföljning av digitaliseringsstrategin 2021*, s. 45–46.

⁵² SOU 2021:89 *Sverige under pandemin, Volym 1 Smittspridning och smittskydd*, s. 492.

Bedömningen är dock att detta behov kan tillgodoses utan att resurser tas från en kommuns gymnasieskola eller kommunala vuxenutbildning.

Gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen bör fortgå

Gymnasieskolan är inte skolpliktig. Trots detta har gymnasieungdomar rätt till utbildning upp till 18 års ålder. Det innebär att deras rätt till utbildning ska tillgodoses så långt det är möjligt. Vidare har utbildning betydelse för ungdomars välmående och framtidstro. Det framstår mot denna bakgrund som mindre lämpligt att lägga ned gymnasieskolan, även om det sker i syfte att bedriva förskoleklass och grundskola. Även den kommunala vuxenutbildningen kan ha en viktig funktion att fylla vid höjd beredskap. Inom denna verksamhet kan prioriterade utbildningar som har betydelse för samhällsviktig verksamhet fortsätta att bedrivas. Vid tidpunkten för förordningens tillkomst saknades möjlighet att kunna bedriva undervisning genom fjärr och distans. Utvecklingen inom fjärr- och distansundervisning har medfört helt andra möjligheter att fortsätta att bedriva verksamhet även när det råder brist på lokaler och personal. Genom undervisning på distans kan en lärare undervisa en mycket stor grupp av elever. Utgångspunkten vid en krissituation är att utbildning ska fortgå. Rimligen ska samma utgångspunkt även gälla i krig. En förutsättning för detta är att skolans personal inte krigsplaceras i någon annan verksamhet.

Regeringen har beslutat att återinföra civilplikten från och med den 19 januari 2024. I ett första steg gäller det räddningstjänsten och elförsörjningsområdet. Civilplikten är en del av totalförsvarplikten där även värnplikt och allmän tjänsteplikt ingår. Totalförsvarplikten gäller alla svenska medborgare och de som är stadigvarande bosatta i Sverige, från början av det kalenderår man fyller 16 år till utgången av det kalenderår man fyller 70 år. Möjligen kan ett återinförande av civilplikten komma att medföra att en del gymnasieungdomar blir ianspråkta för annan verksamhet än utbildning. Det bör dock sannolikt inte bli fråga om att samtliga ungdomar från 16 år kommer att omfattas av civilplikten. Utbildningen i en kommuns gymnasieskola och kommunala vuxenutbildning bör, på samma sätt som annan utbildning, så långt som möjligt fortsätta att bedrivas. Om resurser tas från dessa verksamheter finns det en ökad risk för att den aktuella verksamheten inte kan fortgå och så småningom tvingas att läggas ned. Bestämmelserna i 10–11 §§ förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. bör därför inte överföras till den nya förordningen. Mot bakgrund av utredningens förslag om att bestämmelserna inte ska överföras till den nya förordningen ska inte någon motsvarande bestämmelse införas för enskilda huvudmän.

8 Fredstida krissituationer

Utredningen ska enligt uppdraget analysera befintliga författningar som avser den skollagsreglerade verksamheten vid bland annat extraordinära händelser i fredstid och utreda behovet av ändringar i och kompletteringar av reglerna.

I detta kapitel görs överväganden kring fredstida krissituationer, behovet av författningsändringar och kompletteringar av reglerna. I utredningens direktiv används begreppet extraordinära händelser i fredstid. I kapitel 5 har närmare redogjorts för varför begreppet fredstida krissituationer i stället kommer att användas.

8.1 Fredstida krissituationer och behovet av en reglering

Den begränsade reglering som finns på skolans område vid fredstida krissituationer har berörts i avsnitt 4.6. Sådana situationer har i princip behövt hanteras inom det ordinarie regelverket för skolan. Den särreglering som finns i lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid tillkom under covid-19-pandemin och innehåller bestämmelser om att skolans verksamheter ska kunna stänga. Regelverket är specifikt framtaget för att förhindra smittspridning av samhällsfarlig sjukdom och är inte tillämpligt på andra fredstida krissituationer. Därutöver finns, med undantag av bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen, inga permanenta bestämmelser om verksamheter på skolområdet i fredstida krissituationer.

Som framgår av kapitel 3 har erfarenheterna från covid-19-pandemin visat att den lagstiftning som fanns på plats inte svarade mot de behov av åtgärder som uppkom. Bemyndigandet i 29 kap. 29 § skollagen bedömdes inte ge stöd för möjligheten att kunna stänga förskolor, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet på skolområdet. Då behovet av att kunna stänga verksamheterna bedömdes vara akut togs en ny lag fram under stor tidspress. För att undvika att hamna i en liknande situation igen är det nödvändigt att viss reglering finns på plats innan en kris uppstår. Att det finns en god författningsberedskap ökar barns och ungas möjligheter att tillförsäkras sin rätt till utbildning.

Många fredstida krissituationer är oförutsägbara och de kan variera i allvarlighetsgrad. De kan avse allt från en plötslig lokal olycka till en global pandemi. Det kan mot den bakgrunden vara svårt att ha ett komplett regelverk på plats innan krisen har uppstått. Behovet av anpassning av skolans verksamheter kommer att variera beroende av vilken typ av kris som inträffar. Krisens allvar och möjliga konsekvenser blir ofta avgörande för vilka insatser som kommer att krävas från samhället. Även om ett fullständigt regelverk inte kan eller ens bör finnas på plats innan krisen kommer finns det vissa områden som bör prioriteras oavsett vilken kris det är som drabbar samhället. Oberoende av krisens karaktär är det nödvändigt att trygga behovet av utbildning och kompetensförsörjning samt behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet.

8.2 Behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet

Förslag: Bestämmelsen om omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet ska även avse fredstida krissituationer.

Behovet av omsorg ska anmälas på motsvarande sätt som vid höjd beredskap.

Skälen för förslaget: Skolans verksamheter främjar barns och ungdomars utveckling. Förskolan och fritidshemmet har dessutom stor betydelse för andra samhällsviktiga funktioners möjlighet att fungera under en fredstida krissituation eller höjd beredskap genom att säkerställa att barn till vårdnadshavare som arbetar i samhällsviktig verksamhet erbjuds omsorg så att vårdnadshavarna kan arbeta.⁵³

Vid fredstida krissituationer är det av särskilt stor betydelse att samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas. Om det uppstår en situation där förskolor och fritidshem tvingas stänga är det mycket viktigt att detta inte inverkar på landets möjlighet att bedriva till exempel hälso- och sjukvård. Huvudmän för förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet kan därför inte stänga sin verksamhet helt. Barn till föräldrar som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet behöver ha fortsatt rätt till barnomsorg i den omfattning som krävs för att viktiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas.⁵⁴

Det är centralt att säkerställa att arbetet inom samhällsviktig verksamhet kan fortgå även vid fredstida krissituationer. En bestämmelse som reglerar detta finns för närvarande vid krigsfara och krig men saknas helt för fredstida krissituationer. En permanent bestämmelse bör därför införas för fredstida krissituationer. Genom en sådan bestämmelse kan behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter inom samhällsviktig verksamhet tryggas i ett tidigt skede. Av samma skäl som framgår av avsnitt 7.2.1 ska bestämmelsen även avse annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Vidare ska barn och elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av särskilt stöd i sin utveckling erbjudas förskola och fritidshem även vid fredstida krissituationer.

Vårdnadshavaren eller socialtjänsten, såvitt avser barn eller elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd som endast kan erbjudas i förskola eller fritidshem, ska göra en anmälan om behov av omsorg. På motsvarande sätt som vid höjd beredskap ska anmälan göras till huvudmannen.

⁵³ Jfr SOU 2021:25 s. 263.

⁵⁴ Se bet. 2019/20:UbU25 s. 8.

8.3 Behov av och rätten till utbildning

8.3.1 Kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning

Förslag: Bestämmelsen om att kommunen ska sörja för att alla skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning ska även avse fredstida krissituationer.

Skälen för förslaget: I 2 kap. 18 § regeringsformen framgår att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri och grundläggande utbildning i allmän skola. Rätten till utbildning är även skyddad i barnkonventionen, Europakonventionen och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Rätten till utbildning är en grundläggande fri- och rättighet.

Vid fredstida krissituationer måste barns rätt till utbildning kunna garanteras. Det är därför viktigt att det finns bestämmelser som anger hur denna rätt ska kunna säkerställas. Eftersom de yttre förhållandena förändras vid fredstida krissituationer måste vissa avsteg kunna göras från skollagens ordinarie regler om hur verksamheter på skolområdet ska utföra sina uppdrag. Det måste finnas en flexibilitet kring när, var och hur utbildning erbjuds barn och unga.

Det är kommunen där en elev vistas som vid höjd beredskap ska se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning. En jämförelse kan göras med en regions ansvar för hälso- och sjukvård. En region ska till exempel erbjuda öppen hälso- och sjukvård även till patienter som omfattas av en annan regions primära ansvar. Vidare ska regionen erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård till den som är i behov av sådan vård och som vistas inom regionen utan att vara bosatt där.⁵⁵ I likhet med situationen vid höjd beredskap kan det även vid fredstida krissituationer vara mindre lämpligt att personer förflyttar sig mellan olika kommuner. Om den aktuella krisen är en pandemi kan förflyttningar inom landet öka smittspridningen. Även vid andra krissituationer, så som en naturkatastrof, kan det vara olämpligt att personer förflyttar sig mellan kommuner om det inte är särskilt påkallat. Den aktuella bestämmelsen ska därför även avse fredstida krissituationer.

8.3.2 Avvikelser från föreskrifter för utbildning

Förslag: Bestämmelsen om att avvikelser från föreskrifter för utbildning får göras ska även avse fredstida krissituationer.

Skälen för förslaget: Under covid-19-pandemin bedömdes det vara nödvändigt att kunna göra avvikelser från de ordinarie bestämmelserna om lärotider och undervisningstidens fördelning för att tillförsäkra barn och elever deras rätt till utbildning. Fredstida krissituationer kan vara av olika slag och skilja sig mycket åt. Nästa fredstida kris kan vara en naturkatastrof, en kärnteknisk olycka eller en svår ekonomisk kris. Den kan vara

utdragen eller ha ett förhållandevis snabbt händelseförlopp men med stora skadeverkningar. Oavsett vilken kris det rör sig om är det nödvändigt att det finns en flexibilitet i hur utbildning genomförs. Bestämmelsen om att avvikelser från föreskrifter för utbildning får göras bör därför även omfatta fredstida krissituationer.

8.3.3 En möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning

Förslag: Den nya bestämmelsen som möjliggör undervisning genom fjärr och distans ska även avse fredstida krissituationer.

Det ska införas en möjlighet för huvudmannen att avräkna delar av genomförd distansundervisning som en del av den garanterade undervisningstiden.

Skälen för förslaget: I fredstida krissituationer kan fjärr- och distansundervisning vara det enda möjliga alternativet till att utbildning kan fortgå. Så som redogjorts för i avsnitt 7.3.3 visar både erfarenheterna från covid-19-pandemin och kriget i Ukraina vikten av att kunna övergå till fjärr- och distansundervisning. En smidig och enkel övergång till fjärr- och distansundervisning förutsätter att ett regelverk finns på plats innan krisen inträffar. Bestämmelsen bör därför även avse fredstida krissituationer.

Det bör inte aktualiseras att, som vid höjd beredskap, göra undantag från bestämmelserna om garanterad undervisningstid. I stället ska det, i likhet med utformningen av fjärr- och distansbestämmelsen i förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, införas en möjlighet för huvudmannen att kunna besluta om hur många undervisningstimmar som distansundervisningen ska anses motsvara, om avräkning görs mot den garanterade undervisningstiden.

8.3.4 Särskilda bestämmelser och dess förhållande till fjärr- och distansundervisning

Förslag: När fjärr- eller distansundervisning tillämpas under fredstida krissituationer ska vissa avsteg få göras från de ordinarie bestämmelserna om sådan undervisning.

Undantag ska även få göras från bestämmelserna om att en huvudman ska ansöka om och godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används.

Några avsteg från skollagens bestämmelser om tillhandahållande av skolmåltider vid fjärr- eller distansundervisning ska inte göras.

Skälen för förslaget: På motsvarande sätt som vid höjd beredskap ska ett undantag från de ordinarie bestämmelserna om under vilka förutsättningar, i vilken omfattning och i vilka ämnen som fjärr- och distansundervisning får användas gälla vid fredstida krissituationer. Huvudmannen har en skyldighet att i första hand försöka att bedriva undervisningen enligt

huvudregeln, det vill säga i form av närundervisning. Om det på grund av den aktuella krissituationen inte är möjligt att bedriva undervisning i lokalerna bör huvudmannen överväga om delar av den, trots den rådande situationen, ändå kan bedrivas i form av närundervisning. Lämpligen bör undervisningen i de ämnen som normalt sett inte är möjliga att bedriva genom fjärr- och distansundervisning vara de som i första hand bör prioriteras att hållas på plats. I vissa situationer kan det dock förekomma att all undervisning behöver bedrivas genom fjärr eller distans.

Även i fredstida krissituationer behövs en flexibilitet i bestämmelserna och en möjlighet att snabbt kunna anpassa verksamheten till de nya förhållandena. Det ska därför även avseende fredstida krissituationer göras undantag från bestämmelserna om att en huvudman i förväg måste ansöka om och godkännas för att kunna bedriva distansundervisning.

Det ska inte göras några avvikelser från skollagens bestämmelser om skolmältider vid fredstida krissituationer.

8.3.5 Beslut ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen

Förslag: Det ska införas nya bestämmelser om att huvudmannens beslut att övergå till fjärr- eller distansundervisning ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen. En anmälan ska även göras när fjärr- och distansundervisningen upphört.

Det ska även införas ett bemyndigande som ger Skolinspektionen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

Skälen för förslaget: För att kunna utvärdera i vilken omfattning fjärr- och distansundervisning nyttjas behöver det framgå när den används. Huvudmannen bör därför fatta beslut om när och i vilken utsträckning som fjärr- och distansundervisning används. Ett sådant beslut kan ta sikte på en enskild dag men kan även avse en längre tid när det är tydligt att verksamheten inte kommer att kunna övergå till närundervisning inom kort, till exempel under en pandemi. Besluten bör vidare dokumenteras. I syfte att följa utvecklingen av fjärr- och distansundervisning och för att säkerställa att bestämmelsen inte överutnyttjas ska huvudmannen anmäla förekomsten av undervisningsformerna till Skolinspektionen. Anmälan bör även innehålla information om varför, när och i vilken omfattning fjärr- och distansundervisning har beslutats för olika ämnen och verksamheter. Huvudmannen ska även anmäla när fjärr- och distansundervisningen upphört. En sådan anmälan medför viss administration för huvudmännen. Uppgifterna bedöms dock vara nödvändiga för tillsyn och för att kunna utvärdera när och hur fjärr- och distansundervisning används. Det är sedan upp till Skolinspektionen att i egenskap av tillsynsmyndighet bevaka och i förekommande fall ingripa mot användning av fjärr- och distansundervisning som inte bedöms vara nödvändig eller i enlighet med bestämmelsernas syfte. Bestämmelsen om dokumentation och anmälningsskyldighet bör vara tillämplig vid fredstida krissituationer. Under höjd beredskap och

ytterst krig råder sådana speciella omständigheter att det inte kan anses vara påkallat att sådan dokumentation görs.

Skolinspektionen ska även ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

8.4 Behov av kompetensförsörjning

Förslag: Bestämmelsen om att undervisningen i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå särskilt ska prioriteras inom de områden som har betydelse för samhällsviktig verksamhet ska även avse fredstida krissituationer.

Skälen för förslaget: Vid fredstida krissituationer är det precis som vid höjd beredskap viktigt att rätt kompetens finns tillgänglig för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Så som redogjorts för i avsnitt 7.4 är utredningens utgångspunkt att gymnasieskolan och kommunala vuxenutbildningen kommer fortsätta att bedriva sina verksamheter. Det är först om det inte är möjligt att fortsätta att bedriva alla utbildningar som det blir aktuellt att prioritera. Beroende på vilken fredstida krissituation som uppstår kan behovet av kompetensförsörjning skilja sig mycket åt. Är krissituationen kortvarig och överblickbar bör det knappast bli fråga om att särskilda utbildningar ska prioriteras. Om krisen däremot är en ny pandemi eller en omfattande naturkatastrof kan behovet av särskild kompetens sannolikt vara större och vissa utbildningar kan då komma att behöva prioriteras. Bestämmelsen bör därför även avse fredstida krissituationer.

Även vid fredstida krissituationer bör det ankomma på MSB att besluta om vilka utbildningar som ska prioriteras.

8.5 Samtliga skolverksamheter ska ha en plan för verksamheten inför och vid fredstida krissituationer

Förslag: Bestämmelsen om att samtliga skolverksamheter ska ha en plan för hur verksamheten ska fortsätta att bedrivas ska även avse fredstida krissituationer.

Skälen för förslaget: Så som redogjorts för i avsnitt 7.5.1 föreslås att samtliga förskolor och skolor, oavsett huvudmannaskap, ska ha de planer som behövs för att skolverksamheten ska kunna fortsätta att bedrivas under höjd beredskap.

Det kan inför en fredstida krissituation även vara viktigt att ha en plan för hur verksamheten ska kunna fortsätta. Kommuner och regioner ska enligt 2 kap. 1 § LEH analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive regionen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska värderas och sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Kommuner och regioner ska vidare, med beaktande av risk- och sårbarhetsanalysen, för varje ny

mandatperiod fastställa en plan för hur de ska hantera extraordinära händelser.

Genom att skolverksamheter förbereder sig för olika krisscenarier och har en plan för dessa ökar förutsättningarna för att verksamheten ska kunna fortsätta att bedrivas vid en fredstida krissituation. Om verksamheten är förberedd och anpassad för olika typer av krisscenarier kommer sannolikt omställningen att gå lättare. Det är viktigt att förberedelser för hantering av allvarliga kriser sker i ett sammanhang för hela hotskalan – olycka – kris – krig – med utgångspunkt i förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällsverksamhet som alltid måste kunna upprätthållas. På så sätt skapas också grunden för förmågan att klara en svår påfrestning i fred och kraven för höjd beredskap.⁵⁶ Samtliga skolverksamheter bör därför ha en krisplan även för fredstida krissituationer. På motsvarande sätt som vid höjd beredskap är det varje skolverksamhet som ska upprätta en egen plan.

8.6 Ett samordningsansvar för kommunerna

Förslag: Den nya bestämmelsen som ålägger kommunerna ett samordningsansvar inom sitt geografiska område för kommunikation och information beträffande verksamheter på skolområdet ska även avse fredstida krissituationer.

Skälen för förslaget: Samordning är viktigt för verksamheter som innefattar flera aktörer. En välfungerande samordning mellan aktörer ökar sannolikheten för att aktörer får del av samma information och att beslut kan fattas på ett enhetligt underlag. Samordnade åtgärder ökar i sin tur trovärdigheten i relation till medborgare och andra utomstående aktörer. Erfarenheter från covid-19-pandemin har visat att samordningen mellan myndigheter respektive mellan myndigheter och andra aktörer i många delar var bristfällig. Utvärderingar från tidigare kriser har även visat att aktörer har brustit i kommunikation mellan varandra och att friktioner om ansvarsförhållanden har uppstått.⁵⁷ På motsvarande sätt som under höjd beredskap finns ett behov av att en aktör har ett uttalat samordningsansvar för verksamheter på skolområdet i fredstida krissituationer. Bestämmelsen om att kommuner ska ges ett samordningsansvar för kommunicering och information beträffande verksamheter på skolområdet bör därför även avse fredstida krissituationer.

⁵⁶ Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*, s. 157 (författningskommentar till 2 kap. 1 § lag [2006:544]).

⁵⁷ SOU 2022:10 s. 321.

9 Allvarliga störningar av lokal art

9.1 Ett nytt begrepp ska införas i skollagen

Förslag: Det ska införas ett nytt begrepp i skollagen, kallat allvarliga störningar av lokal art.

Begreppet innefattar situationer som inte är så allvarliga att de når upp till definitionen av en fredstida krissituation, men ändå påverkar skolhuvudmäns möjligheter att bedriva undervisning i lokalerna.

Skälen för förslaget: Fredstida krissituationer kan avse vitt skilda händelser, vara av olika allvarlighetsgrad och drabba olika delar av samhället i varierad utsträckning. Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.⁵⁸ En kris måste således vara av en viss omfattning och allvar. Med fredstida krissituationer avses kriser av olika slag och allvar som inte faller in under reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. I begreppet inryms inte de allra allvarligaste kriserna.⁵⁹ Mindre olyckor och andra händelser av mer vardaglig karaktär är inte att se som kriser. Likväl kan sådana händelser föra med sig ett behov av att anpassa verksamheterna på olika skolenheter. För att beskriva sådana situationer har utredningen valt begreppet allvarliga störningar av lokal art. Vad som kan utgöra en allvarlig störning av lokal art kan till exempel vara jordskred och ras, översvämningar, stormar och skogsbränder, störningar i transport, störningar i energiförsörjning, skolskjutningar, andra yttre hot mot en skolenhet med mera. Avgränsningen mot fredstida krissituationer är inte helt lätt att göra. Utgångspunkten är dock att allvarliga störningar av lokal art är mindre till sin omfattning. Det kan röra sig om en översvämning som drabbar en enskild skolenhet, ett hot som riktas mot en specifik skola eller ett jordskred som enbart drabbar en viss del av en stad men som har stor påverkan på framkomligheten i trafiken. Som begreppet antyder ska störningen vara av viss dignitet.

9.2 En möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i skollagen som möjliggör undervisning genom att läraren och eleven är åtskilda i rum men inte i tid (fjärrundervisning), eller är åtskilda i både rum och tid (distansundervisning) vid allvarliga störningar av lokal art.

⁵⁸ Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 77.

⁵⁹ Jfr begreppet allvarliga fredstida kriser, SOU 2023:75 s. 112.

Det ska även införas en möjlighet för huvudmannen att avräkna delar av genomförd distansundervisning som en del av den garanterade undervisningstiden.

Skälen för förslaget: Vid allvarliga störningar av lokal art kan det vara svårt att fortsätta bedriva närundervisning. Till exempel kan störningar i trafiken eller extrema väderhändelser leda till att elever och lärare har svårt att ta sig till skolans fysiska lokaler. Vidare kan ett yttre hot mot skolan medföra att elevernas säkerhet äventyras om de befinner sig på plats i skolans lokaler. Det kan under sådana förhållanden finnas ett behov av flexibilitet i hur undervisningen får bedrivas. Barn har rätt till utbildning men i vissa situationer kan sådan inte erbjudas i form av närundervisning. I stället för att stänga verksamheten och inte bedriva någon undervisning alls kan ett alternativ vara att undervisningen bedrivs genom fjärr eller distans. Det bör därför införas en möjlighet för huvudmän att besluta om att övergå till fjärr- och distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art.

Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Omfattningen av fjärr- eller distansundervisningen ska inte vara större än vad som är oundgängligen påkallat på grund av störningen. Det kan uppstå situationer då delar av verksamheten kan bedrivas på plats, till exempel hålla idrottslektioner, medan övriga delar av skolverksamheten kan behöva genomföras genom fjärr eller distans. Bestämmelsen ska endast användas i undantagsfall när det inte är möjligt att erbjuda undervisning på plats på grund av en allvarlig störning. Det blir i dessa situationer upp till huvudmannen att göra en bedömning av om skolenheten befinner sig i en sådan situation att bestämmelsen blir tillämplig och om undervisningen eller delar av den ska bedrivas genom fjärr eller distans.

En allvarlig störning av lokal art tar sikte på en kortvarig händelse. Det bör därför inte finnas något skäl att göra avvikelser från bestämmelserna om garanterad undervisningstid och skolförlagd undervisning. Huvudmannen bör dock, på samma sätt som vid fredstida krissituationer, kunna besluta om hur många undervisningstimmar som distansundervisningen ska anses motsvara, om avräkning görs mot den garanterade undervisningstiden.

En allvarlig störning av lokal art omfattas inte av begreppet fredstida krissituationer. Begreppet tar i stället sikte på mindre olyckor och lokala incidenter som medför påtagliga begränsningar för skolhuvudmän att bedriva närundervisning. Ett beslut om att övergå till att bedriva undervisning genom fjärr och distans ska under sådana förhållanden kunna fattas med kort varsel och kan inte vara beroende av att en förordning ska träda i kraft. Bestämmelsen bör därför inte placeras i den nya förordningen utan i stället införas i skollagen.

9.2.1 Särskilda bestämmelser och dess förhållande till fjärr- och distansundervisning

Förslag: När fjärr- eller distansundervisning tillämpas vid allvarliga störningar av lokal art ska vissa avsteg få göras från de ordinarie bestämmelserna om sådan undervisning.

Undantag ska även få göras från bestämmelserna om att en huvudman ska ansöka om och godkännas som utförare av utbildning där distansundervisning används.

Några avsteg från skollagens bestämmelser om tillhandahållande av skolmåltider vid fjärr- eller distansundervisning ska inte göras.

Skälen för förslaget: På motsvarande sätt som vid fredstida krissituationer och höjd beredskap ska ett undantag från de ordinarie bestämmelserna om under vilka förutsättningar som fjärr- och distansundervisning får användas även gälla vid allvarliga störningar av lokal art. Eftersom bestämmelsen om att övergå till fjärr- eller distansundervisning ska tillämpas restriktivt bör det som utgångspunkt inte komma i fråga att göra undantag från de ordinarie bestämmelserna om i vilken omfattning och i vilka ämnen som fjärr- och distansundervisning får användas. En allvarlig störning av lokal art är till sin natur kortvarig. Det bör därför vara möjligt för huvudmannen att göra schemaändringar så att ämnen som inte lämpar sig för fjärr- eller distansundervisning i stället kan hållas vid en senare tidpunkt.

Precis som vid fredstida krissituationer behövs det vid allvarliga störningar av lokal art en flexibilitet i bestämmelserna och en möjlighet att snabbt kunna anpassa verksamheten till de nya förhållandena. Det ska därför även avseende allvarliga störningar av lokal art göras undantag från bestämmelserna om att en huvudman i förväg måste ansöka om och godkännas för att kunna bedriva distansundervisning.

Det ska inte göras några avvikelser från skollagens bestämmelser om skolmåltider.

9.2.2 Beslut ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen

Förslag: Det ska införas nya bestämmelser om att huvudmannens beslut att övergå till fjärr- eller distansundervisning ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen. En anmälan ska även göras när fjärr- och distansundervisningen upphört.

Det ska även införas ett bemyndigande som ger Skolinspektionen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

Skälen för förslaget: I syfte att begränsa risken för överutnyttjande ska huvudmannens beslut om att övergå till fjärr- och distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art omfattas av samma dokumentations- och anmälningsskyldighet som vid fredstida krissituationer. Huvudmannens beslut om att övergå till fjärr- och distansundervisning ska dokumenteras

och anmälas till Skolinspektionen. Anmälan ska innehålla information om varför, när och i vilken omfattning fjärr- och distansundervisning har beslutats för olika ämnen och verksamheter. Huvudmannen ska även anmäla när fjärr- och distansundervisningen upphört. Uppgifterna utgör ett underlag för Skolinspektionen i myndighetens tillsynsarbete.

Skolinspektionen ska även ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

9.2.3 Det ska inte vara möjligt att överklaga huvudmannens beslut

Förslag: Det ska inte införas någon möjlighet att överklaga huvudmannens beslut vid allvarliga störningar av lokal art.

Skälen för förslaget: Syftet med införandet av bestämmelsen om att en huvudman kan övergå till fjärr- eller distansundervisning är att öka huvudmannens flexibilitet i förhållande till hur undervisningen får bedrivas när en allvarlig störning av lokal art har inträffat. Denna typ av beslut behöver ofta fattas med kort varsel och är till sin natur ett beslut som bör gälla omedelbart. En allvarlig störning av lokal art avser en kortvarig situation. Huvudmannens beslut att övergå till fjärr- eller distansundervisning bör därför avse en mycket kort tidsperiod. Mot denna bakgrund bedöms beslutets påverkan för enskilda vara av liten omfattning. Det bör således inte införas någon möjlighet att överklaga huvudmannens beslut om att övergå till att bedriva fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art.

10 Allmän översyn av befintliga bestämmelser

10.1 Upphävande av lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid

Förslag: Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid ska upphävas.

Skälen för förslaget: Så som redogjorts för i avsnitt 6.1.4 togs lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid fram under covid-19-pandemin. Vid införandet av lagen gjordes bedömningen att huvudmän för förskola, fritidshem och viss annan pedagogisk verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid bör tillåtas att stänga sina verksamheter. I lagens 4 § räknas ett antal förutsättningar upp för när huvudmannen får fatta ett beslut om

tillfällig stängning. Förutsättningarna tar enbart sikte på ett scenario där samhället är drabbat av en samhällsfarlig sjukdom. Bestämmelsen är begränsad till en pandemi eller samhällsfarlig sjukdom och är således inte tillämplig på andra typer av kriser. Utredningen har identifierat ett behov av att kunna besluta om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet även vid andra krissituationer än vid samhällsfarlig sjukdom. I samband med att ett bemyndigande införs i skollagen motsvarande det som återfinns i 3 § lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid bör därför lagen upphävas. Vid en framtida kris möjliggör bemyndigandet att nya föreskrifter kan tas fram med kort varsel, anpassade till den då rådande situationen.

10.2 Verksamheterna vid anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan

10.2.1 Anpassade grundskolan

Förslag: Bestämmelsen som ger en kommun möjlighet att besluta att skolpliktiga elever i anpassade grundskolan ska fullgöra sin skolgång i kommunens grundskola ska inte överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns en bestämmelse som reglerar att en kommun får besluta att skolpliktiga elever i anpassade grundskolan ska fullgöra sin skolgång i kommunens grundskola (7 §). I samma bestämmelse regleras att huvudmannen för anpassade grundskolan ska se till att eleverna får den tillsyn och vård de behöver.

Utredningens utgångspunkt är att samtliga verksamheter på skolområdet kommer att fortsätta att bedrivas under höjd beredskap. Om en verksamhet inte kan bedrivas i enlighet med ordinarie regelverk bör anpassningar i verksamheten göras genom avvikelser från föreskrifter för utbildning och övergång till fjärr- eller distansundervisning. Eleverna i anpassade grundskolan har ett större behov av stöd och anpassad undervisning än andra elevgrupper. En sådan verksamhet ställer även andra krav på lärarnas kompetens och pedagogiska förmåga. Utifrån principen om barnets bästa bör det bästa för barnen vara att gå kvar i den verksamhet som de känner till. Det framstår därför som mindre lämpligt att eleverna i anpassade grundskolan ska fullgöra sin skolgång i kommunens grundskola. Bestämmelsen i 7 § förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. ska därför inte överföras till den nya förordningen.

Anpassad grundskola bedrivs också av enskilda huvudmän. De enskilda huvudmännen kan utifrån den nuvarande bestämmelsen inte fullt ut styra sin verksamhet eftersom det är kommunen som avgör om elever ska förflyttas. Även denna omständighet talar för att bestämmelsen inte ska överföras till den nya förordningen.

10.2.2 Anpassade gymnasieskolan när en region är huvudman

Förslag: Bestämmelsen om att en region som är huvudman för utbildning i anpassade gymnasieskolan får besluta att de uppgifter som regionen har ska övertas av den kommun där skolenheten är belägen ska inte överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. regleras att en region som är huvudman för utbildning i anpassade gymnasieskolan får besluta att de uppgifter som regionen har ska övertas av den kommun där skolenheten är belägen (8 a §). Under läsåret 2022/23 var det såvitt avser regioner fem olika huvudmän som bedrev anpassad gymnasieskola fördelat på åtta skolenheter med totalt 168 elever. Det rör sig således om få skolenheter och ett litet antal elever. Så som beskrivits ovan är utgångspunkten att samtliga verksamheter inom skolområdet kommer fortsätta att bedrivas under höjd beredskap. Vissa anpassningar får göras i syfte att verksamheten ska kunna fortgå. På samma sätt som i anpassade grundskolan har eleverna i anpassade gymnasieskolan ett större behov av stöd och anpassad undervisning. Vidare krävs en annan kompetens hos lärarna för denna utbildningsform. Det är således mindre lämpligt att regionen lämnar över sina uppgifter till kommunen. Bestämmelsen i 8 a § förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. ska därför inte överföras till den nya förordningen.

10.3 Fortsatt drift av gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning

Förslag: Bestämmelsen om att utbildning i kommunal gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning samt i regionalt driven gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning av annat slag än den prioriterade vårdutbildningen, i den utsträckning förhållandena medger det ska fortgå, ska inte överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. regleras, i den utsträckning förhållandena medger det, att en kommun ska fortsätta att bedriva utbildningen i gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Vidare ska en region på motsvarande sätt fortsätta att bedriva utbildningen i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning av annat slag än den prioriterade vårdutbildningen (9 §). Rätten till utbildning framgår bland annat av regeringsformen och där regleras också att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns. Så som redogjorts för i avsnitt 7.7 har barns rättigheter under åren stärkts vilket bland annat tagit sig uttryck genom att barnkonventionen blivit svensk lag. Enligt konventionen har barn rätt till

utbildning och med barn avses varje människa under 18 års ålder. Även om gymnasieskolan inte är skolpliktig så har barn upp till 18 års ålder en långtgående rätt till utbildning. Även den kommunala vuxenutbildningen kan vara viktig att upprätthålla inför och under höjd beredskap. Inom denna verksamhet kan prioriterade utbildningar som är av betydelse för samhällsviktig verksamhet upprätthållas. Grundtanken enligt regeringsformen är att högre utbildning ska tillgodoses och den uppgiften vilar ytterst på barns och elevers hemkommuner. Något avsteg från detta ska inte göras vid höjd beredskap. Huvudregeln är således att utbildning ska tillgodoses så långt som möjligt i gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och inom kommunal vuxenutbildning. Under höjd beredskap kan det, liksom i övriga verksamheter på skolområdet, vara svårt att till fullo upprätthålla den ordinarie verksamheten. Utredningens utgångspunkt är att verksamheterna kommer att fortsätta att bedrivas i den utsträckning som förhållandena medger det. Omvärldsläget kan dock medföra att det måste göras anpassningar avseende hur utbildningen ska bedrivas. Då det följer av regeringsformen att det allmänna ska svara för att högre utbildning finns saknas det behov av särskilda bestämmelser om att verksamheten inom vissa specifikt uppräknade områden ska fortgå vid höjd beredskap. Bestämmelsen i 9 § förordning (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. ska därför inte överföras till den nya förordningen.

10.4 Behov av lokaler under krig och krigsfara

Förslag: Bestämmelserna om att en huvudman ska underrätta länsstyrelsen om skolans behov av lokaler under krig och krigsfara ska överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. finns en bestämmelse som reglerar att kommuner och regioner ska underrätta länsstyrelsen om behovet av lokaler för skolverksamheten under krig och vid krigsfara. Länsstyrelsen beslutar, enligt förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov, vilka lokaler som får användas för skolverksamheten (13 §). Motsvarande bestämmelse om att huvudmannen (staten) ska underrätta länsstyrelsen om behovet av lokaler för skolverksamheten finns i förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara (8 §).

Av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov framgår föreskrifter för förfogande över bland annat byggnader som myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Det är lämpligt att huvudmännen fortsatt har en möjlighet att kunna underrätta länsstyrelsen om behovet av lokaler för skolverksamheten under höjd beredskap. Bestämmelserna ska därför överföras till den nya förordningen. Eftersom en fristående skola inte utgör en myndighet kan den nya bestämmelsen inte omfatta enskilda huvudmän. Det är således de kommunala, regionala och statliga huvudmännen som kan tillämpa bestämmelsen.

10.5 Överklagande

10.5.1 Ett överklagandeförbud bör införas

Förslag: Bestämmelserna om att beslut av huvudmannen kan överklagas till länsstyrelsen ska inte överföras till den nya förordningen. I stället ska ett överklagandeförbud införas.

Överklagandeförbudet ska gälla beslut under såväl fredstida krisituationer som höjd beredskap.

Skälen för förslaget

Länsstyrelsen som överklagandeinstans

I förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m. regleras att beslut av huvudmannen enligt denna förordning får överklagas hos länsstyrelsen (16 §). Av andra stycket samma bestämmelse framgår att länsstyrelsens beslut enligt denna förordning inte får överklagas. Motsvarande bestämmelse finns i förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara (11 §).

De regelverk som var tillämpliga innan skolberedskapsförordningarna från 1991 trädde i kraft, det vill säga förordning (1988:1129) om kommunal och landstingskommunal skolverksamhet m.m. under krig och vid krigsfara och förordning (1984:825) om verksamheten vid vissa statliga skolor under krig och vid krigsfara, innehöll bestämmelser om att beslut av en lokal styrelse respektive styrelsen för skolan fick överklagas hos länskolnämnden. Så som tidigare redogjorts för utövade länskolnämnden tillsyn över skolväsendet.

Länsstyrelserna lämnade 2019 en redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2018 avseende översyn av tillämpbarhet, ansvarsförhållanden och eventuella behov av ändringar i författningar för totalförsvaret. Av redovisningen framgår att länsstyrelserna förordar att det bör utredas om länsstyrelsen ska vara överinstans för den typ av beslut som huvudmannen kan fatta i enlighet med förordningarna.⁶⁰

Länsstyrelsen är en beredskapsmyndighet och ska genom sin verksamhet bland annat minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen samt utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krisituationer och höjd beredskap.⁶¹ Länsstyrelserna har ett stort ansvar för krisberedskapen inom sitt geografiska område och ska verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.⁶² Myndigheten har inget särskilt ansvar för verksamheter på skolområdet. Att ansvaret för överklagade beslut ankommer på länsstyrelsen förefaller vara en kvarleva från den tid då länskolnämnderna fanns.

⁶⁰ Redovisning av uppdrag 3.12 i regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna bilaga 1, dnr Fi2019/00308/SFÖ.

⁶¹ 7 § och 7 b § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁶² Jfr 4 § förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Ett överklagandeförbud bör införas

Enligt skollagen ska beslut, förutsatt att det inte råder överklagandeförbud, överklagas till allmän förvaltningsdomstol eller Skolväsendets överklagandenämnd. I lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, som tillkom under covid-19-pandemin, saknas överklagandebestämmelser. I den numera upphävda förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta fanns ett uttryckligt överklagandeförbud (20 §).

Beslut som fattas under fredstida krissituationer och höjd beredskap är ofta till sin natur sådana beslut som bör gälla omedelbart. Det kan till exempel vara nödvändigt för verksamheter på skolområdet att med mycket kort varsel göra avvikelser från föreskrifter för utbildning eller övergå till fjärr- eller distansundervisning. Sådana omständigheter talar för att det bör råda ett överklagandeförbud för de beslut som huvudmannen kan fatta enligt förordningen. En ytterligare aspekt som bör beaktas vid bedömningen av om ett överklagandeförbud eller en rätt till överklagande ska finnas är hur ingripande besluten är som huvudmannen kan fatta. Av nu gällande bestämmelser är de beslut som är mest ingripande mot enskilda personer att vissa verksamheter kan läggas ned och elever flyttas till andra skolenheter. Enligt utredningens förslag ska dessa bestämmelser inte överföras till den nya förordningen. Av de bestämmelser som föreslås i den nya förordningen är det möjligen bestämmelserna om att övergå till fjärr- eller distansundervisning eller att vissa barn vars vårdnadshavare har uppgifter inom samhällsviktig verksamhet ska prioriteras som är de mest ingripande. Framför allt bestämmelsen om vilka barn och elever som ska prioriteras i förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet kan få stora konsekvenser för den enskilde. Ett beslut om att ett barn inte har rätt till omsorg eftersom vårdnadshavarna inte bedöms ha arbeten med uppgifter inom samhällsviktig verksamhet får sannolikt betydelse på olika sätt för det aktuella hushållet. Beslutet kan även komma att gälla under en ansevärd tid vilket medför att beslutet får än större betydelse för den enskilde.

Under normala förhållanden skulle det inte komma i fråga att beslut där det görs skillnad mellan olika barns och elevers rätt till omsorg omfattas av ett överklagandeförbud. Vid fredstida krissituationer och höjd beredskap råder dock sådana speciella omständigheter att det inte är i linje med bestämmelsernas syfte att huvudmannens beslut ska gå att överklaga. Huvudmannens beslut ska gälla omedelbart och de kan snabbt komma att förändras. Därtill behöver samhällets resurser vid såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap prioriteras på bästa sätt. Under sådana förhållanden bör huvudmannens beslut inte vara möjliga att överklaga. Ett överklagandeförbud bör därför införas.

En potentiell möjlighet till domstolsprövning

Trots att det föreslås att ett överklagandeförbud ska införas i den nya förordningen finns det vissa situationer som omfattas av rättigheter i andra konventioner. Sedan Europakonventionen införlivades i svensk rätt kan ett överklagandeförbud, i den mån beslutet rör civila rättigheter eller skyldigheter, åsidosättas med stöd av konventionen. Beslutet kan i sådana fall överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (40 § förvaltningslagen

[2017:900]). Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat ett flertal domar där olika beslut har bedömts avse en civil rättighet enligt artikel 6.1 Europakonventionen och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning (se bland annat HFD 2016 ref. 49 och HFD 2019 ref. 43). En huvudmans beslut om att inte erbjuda ett barn omsorg på grund av att dennes vårdnadshavare inte bedöms ha uppgifter inom samhällsviktig verksamhet kan möjligen även aktualisera artikel 8 Europakonventionen om rätten till privatliv. Om en enskild skulle vilja överklaga ett beslut som en huvudman fattat enligt förordningen kan det således finnas en möjlighet att använda sig av andra rättsmedel.

10.6 Verksamheten vid specialskolor och sameskolor

10.6.1 Specialskolor och sameskolor ska inte läggas ned och myndigheternas uppgifter ska inte övertas av kommunen

Förslag: Bestämmelsen om att Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Sameskolstyrelsen får besluta att de uppgifter som myndigheten har ska övertas av kommunen samt att respektive myndighet får besluta att verksamheten vid skolenheten ska läggas ned ska inte överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara finns en bestämmelse om att Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Sameskolstyrelsen får besluta att de uppgifter som myndigheten har ska övertas av den kommun där skolenheten är belägen (5 §). I andra stycket samma paragraf regleras att Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Sameskolstyrelsen får besluta att verksamheten vid skolenheten ska läggas ned. Som redogjorts för ovan är utgångspunkten att samtliga verksamheter kommer att fortsätta att bedrivas under höjd beredskap. Vissa anpassningar får göras i utbildningens utformning för att verksamheterna ska kunna fortgå. Så som framgår av avsnitt 7.7 har barns rättigheter med tiden fått en starkare ställning bland annat genom att barnkonventionen numera utgör svensk lag och att principen om barnets bästa ska genomsyra alla beslut som rör barn. Utifrån barnets bästa kan det ifrågasättas om det är ändamålsenligt att kunna lägga ned specialskolan och sameskolan. Specialskolan bedriver en skola för elever med särskilda behov. En sådan verksamhet ställer andra krav på skolans personal och verksamhetens utformning. En upparbetad och anpassad verksamhet som dessutom är bekant för barnen kan endast med svårighet övertas av kommunen under höjd beredskap. Beträffande sameskolan har barnen i denna verksamhet på motsvarande sätt som elever som sökt sig till en särskild friskola aktivt valt att gå i sameskolan. Utifrån principen om barnets bästa och kontinuitetsprincipen bör det bästa för dessa barn sannolikt vara att gå kvar i den skola som de går i. Det bör lika så inte vara till barnens bästa att myndigheternas uppgifter tas över av kommu-

nen. Mot denna bakgrund ska bestämmelsen i 5§ förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara inte överföras till den nya förordningen.

10.6.2 Reglering om verksamheterna läggs ned

Förslag: Bestämmelsen som reglerar vad huvudmannen ska ombesörja vid en nedläggning och var eleverna under sådana förhållanden ska fullgöra sin skolplikt ska inte överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara regleras att om verksamheten vid en skolenhet med specialskola eller sameskola läggs ned, ska huvudmannen se till att eleverna får den tillsyn och vård de behöver, antingen hos sina vårdnadshavare eller genom de kommunala myndigheternas eller andra myndigheters försorg (6 §). Av andra stycket samma bestämmelse framgår att efter nedläggningen ska eleverna fullgöra sin skolplikt i den kommun där de vistas. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att specialskolan och sameskolan inte ska kunna lägga ned sina verksamheter saknar den aktuella bestämmelsen någon närmare betydelse. Bestämmelsen i 6 § förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska därför inte överföras till den nya förordningen.

10.7 Särskilda bestämmelser

10.7.1 Tjänstetillsättning

Förslag: Bestämmelsen om att huvudmannen för specialskolan eller sameskolan får återbesätta tjänster som tillsätts av regeringen ska överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara finns en bestämmelse om att huvudmannen får återbesätta tjänster som tillsätts av regeringen. Dessa tjänster får endast återbesättas som vikariat (9 §). I förordningen (1984:825) om verksamheten vid vissa statliga skolor under krig och vid krigsfara, som var tillämplig innan förordningen från 1991 trädde i kraft, fanns en liknande bestämmelse. Enligt bestämmelsen fick länskolnämnden återbesätta tjänster som hade tillsatts av regeringen eller av skolöverstyrelsen. Dessa tjänster fick då endast återbesättas som vikariat (11 §).

Sameskolstyrelsen saknar tjänster som tillsätts av regeringen. För Specialpedagogiska skolmyndigheten är det endast generaldirektören som tillsätts av regeringen. Mot bakgrund av hur tjänster tillsätts i de aktuella myndigheterna förefaller behovet av bestämmelsen för närvarande vara litet. Hur tjänster tillsätts kan dock förändras över tid. Det är viktigt att

verksamheterna inom såväl Specialpedagogiska skolmyndigheten som Sameskolstyrelsen kan fortsätta att bedrivas under höjd beredskap. Ett sätt att säkerställa detta är att myndigheterna själva kan återbesätta sina tjänster. Bestämmelsen i 9 § förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska därför överföras till den nya förordningen.

10.7.2 Experter i fråga om skolverksamheten för elever med funktionshinder

Förslag: Bestämmelsen om att personal i den regionala stödorganisationen inom Specialpedagogiska skolmyndigheten ska stå till länsstyrelsens förfogande som experter i frågor om skolverksamhet för elever med funktionshinder ska inte överföras till den nya förordningen.

Skälen för förslaget: I förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara finns en bestämmelse som reglerar att personal i den regionala stödorganisationen för den specialpedagogiska stödverksamheten som finns inom Specialpedagogiska skolmyndigheten ska stå till länsstyrelsens förfogande som experter i frågor om skolverksamhet för elever med funktionshinder (10 §). Det fanns ingen motsvarande bestämmelse i den tidigare gällande förordningen (1984:825) om verksamheten vid vissa statliga skolor under krig och vid krigsfara. Vid införandet av bestämmelsen var det Specialpedagogiska institutet som avsågs och inte Specialpedagogiska skolmyndigheten. Specialpedagogiska institutet var en myndighet för stödverksamhet till ansvariga inom det offentliga skolväsendet i specialpedagogiska frågor. Verksamheten överfördes till Specialpedagogiska skolmyndigheten 2008, där även Specialskolemyndigheten och Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd inordnades.

Vid fredstida krissituationer och höjd beredskap kvarstår huvudmannaskapet hos skolhuvudmannen. Om någon verksamhet läggs ned är det hemkommunen som har ansvaret för att elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Även om länsstyrelsen har ett beredskapsansvar och ett samordningsansvar vid kris har myndigheten inte något uttalat ansvar specifikt för skolan och dess verksamheter. Inte heller har myndigheten något uttalat ansvar för specialskolans verksamhet eller för elever med funktionsnedsättning. Bestämmelsen synes mot denna bakgrund sakna någon närmare betydelse. Bestämmelsen i 10 § förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara ska därför inte överföras till den nya förordningen.

11 Ikraftträdande

Förslag: Bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skälen för förslaget: Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser

12.1 Vilka kan bli berörda av utredningens förslag

Samtliga barn och elever i de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning kan komma att beröras av förslagen. Under läsåret 2022/23 gick 1 252 209 elever i de obligatoriska skolformerna och 371 453 elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Under samma läsår studerade 422 408 personer kommunal vuxenutbildning. Även barn i förskola och fritidshem samt lärare och övrig personal inom skolverksamheterna kan komma att påverkas. Barns och elevers vårdnadshavare kan även komma att beröras av förslagen.

Samtliga huvudmän på skolområdet, det vill säga kommunala, regionala, statliga och enskilda påverkas av förslagen. Även ett antal statliga myndigheter berörs. Förutom Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen, som är huvudmän för de statliga skolorna specialskolan och sameskolan berörs Skolverket, Skolinspektionen, länsstyrelserna och MSB.

12.2 Konsekvenser för kommunerna

Det kommunala självstyret

En inskränkning i det kommunala självstyret bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Bestämmelsen innebär att eventuella inskränkningar i det kommunala självstyret ska prövas mot en proportionalitetsprincip.⁶³ Detta betyder att det vid lagstiftning som kan få betydelse för det kommunala självstyret ska prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i det kommunala självstyret som regleringen innebär. Enligt finansieringsprincipen ska kommuner och regioner inte åläggas nya uppgifter utan statlig finansiering.⁶⁴

Förslaget om att kommunen ska påföras ett samordningsansvar för verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap är en uppgift som påverkar det kommunala självstyret. Av 2 kap. 7 § LEH följer att en kommun inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid ska verka för att olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings- och förberedelsearbetet, att de

⁶³ Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 296.

⁶⁴ Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*, s. 221.

krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas samt att informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att krishanteringen på lokal nivå sker samordnat och effektivt. Det förslag som utredningen lämnat är att kommunen beträffande skolornas verksamheter samordnar information och kommunikation med samtliga skolhuvudmän. Med beaktande av den nuvarande bestämmelsen i LEH bedöms förslaget inte påverka det kommunala självstyret i någon större utsträckning.

I övrigt innebär inte förslagen några utökade skyldigheter för kommuner och regioner som påverkar det kommunala självstyret. Förslagen ger i stället kommuner och regioner bättre möjligheter att tillgodose barns och elevers rätt till utbildning. Förslaget om att en kommun inte ska kunna ta resurser i form av personal, lokaler och utrustning från en kommuns gymnasieskola eller kommunala vuxenutbildning och därmed helt eller delvis lägga ned verksamheterna medför en viss inskränkning i kommunernas självbestämmande. Även förslaget att en kommun inte längre ska få besluta att skolpliktiga elever i anpassade grundskolan ska fullgöra sin skolgång i kommunens grundskola innebär en form av begränsning för kommunerna. De mycket begränsade ingrepp som genom förslagen görs i det kommunala självstyret bedöms vara proportionerliga i förhållande till syftet att förbättra barns och elevers möjligheter att ta del av undervisning under fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om att kommuner ska påföras ett samordningsansvar för verksamheter på skolområdet bedöms endast medföra begränsade kostnader för kommunerna. Kommunerna har redan ett samordningsansvar enligt LEH. Att ett liknande ansvar införs beträffande skolornas verksamheter, som även ska gälla vid höjd beredskap, bedöms därför inte påverka de redan befintliga kostnaderna för samordningsansvaret i någon nämnvärd utsträckning. Förslaget att under vissa förutsättningar införa en möjlighet att övergå till fjärr- och distansundervisning skulle kunna medföra viss inledande administration och ökat arbete hos lärare och övrig personal. De flesta verksamheterna inom skolområdet har dock erfarenheter av detta sedan covid-19-pandemin som de kommer kunna dra nytta av och i många fall är anpassningen till att kunna ställa om verksamheten till fjärr- och distansundervisning redan gjord. Att fjärr- och distansundervisning i vissa fall ska dokumenteras och anmälas till Skolinspektionen kommer kräva viss utökad administration. Kostnaderna för detta bedöms dock vara begränsade. Förslaget att kommunen ska sörja för att skolpliktiga barn som vistas där får föreskriven utbildning i samtliga obligatoriska skolformer kan medföra vissa kostnader. Det är svårt att fullt ut överblicka hur många elever det skulle kunna röra sig om. Bestämmelsen finns redan i den nuvarande regleringen men omfattar endast förskoleklass och grundskola. I utredningens förslag har anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan tillkommit. Den nytillkomna gruppen omfattar närmare 17 000 barn och elever. Antalet studerande i specialskolan var under läsåret 2023/24 totalt 764 elever. Av dessa elever genomförde omkring hälften sin utbildning i en annan kommun än sin hemkommun.⁶⁵

Uppgifterna har tidigare bedömts rymmas inom de befintliga budgetanslagen. Utredningen ser utifrån det totala antalet elever som kan komma att tillkomma att uppgiften även fortsättningsvis bör kunna rymmas inom befintliga budgetanslag. Sammantaget bedöms de ökade kostnaderna för kommunerna i sin helhet rymmas inom befintliga anslag.

12.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Förslaget om att samtliga skolverksamheter ska upprätta en krisplan kommer att medföra vissa kostnader för enskilda huvudmän. Det kommer behöva avsättas personalresurser för att ta fram en krisplan och hålla krisplanen uppdaterad. Vidare kommer visst administrativt arbete kopplat till planläggningen att behövas. Arbetet med att ta fram en krisplan bedöms inte vara en betungande uppgift och drabbar inte små huvudmän i större utsträckning än stora. En krisplan tas fram utifrån den aktuella skolans verksamhet och kommer att se olika ut för olika aktörer. Att ta fram en krisplan för verksamheten får anses ingå i den löpande förvaltningen av en skolverksamhet. Vid utredningens möten med olika företrädare för enskilda huvudmän samt riksförbunden för friskolorna och de idéburna skolorna har det framkommit att arbetet med krisplaner skiljer sig åt mellan huvudmän. En del har kommit mycket långt i sitt arbete med att ta fram och utveckla en krisplan medan andra helt saknar en sådan. I den nuvarande regleringen är det obligatoriskt för huvudmän inom kommun, region och stat att upprätta en krisplan. De enskilda huvudmännen finansieras genom en kommunal skolpeng och statliga bidrag. De tilldelas samma skolpeng per elev som den aktuella kommunen lämnar till de kommunala skolorna. Det har tidigare bedömts att det rymms inom kommunens anslag att göra en krisplan. Med beaktande av att skolpengen är densamma för enskilda huvudmän bör det även för dem anses inrymmas inom den befintliga ersättningen att ta fram en krisplan.

Förslaget om att utbildning kan genomföras genom fjärr- och distansundervisning vid fredstida krissituationer respektive allvarliga störningar av lokala art kommer, precis som för övriga huvudmän, att medföra administrativa kostnader i form av krav på dokumentation och anmälningsplikt till Skolinspektionen. Enligt utredningens förslag ska även enskilda huvudmän inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk verksamhet erbjuda omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet och som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas. Det kommer för detta att krävas både administrativa och personella resurser.

De ovan nämnda förslagen bedöms medföra vissa kostnader för de enskilda huvudmännen, särskilt förslaget om att en krisplan ska tas fram. Kostnaderna bedöms dock vara begränsade och bör kunna hanteras inom ramen för den befintliga ersättningen. Förslagen bedöms inte få några negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika fristående skolor eller för små aktörer.

12.4 Konsekvenser för staten

Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen huvudman för specialskolan och sameskolan. Dessa huvudmän påverkas på liknande sätt av förslagen som övriga huvudmän. Förslaget om att Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Sameskolstyrelsen inte ska få besluta att deras respektive uppgifter ska övertas av kommunen och verksamheten vid skolenheten läggas ned är en inskränkning i myndigheternas beslutsfattande. Det föreslås vidare att myndigheterna inte längre ska samråda med länsstyrelsen vid framtagande av en krisplan. I stället ska varje skolverksamhet ta del av riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen. Förslagen bedöms inte medföra någon ökad administration eller ianspråktagande av resurser. Förslagen bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för staten i egenskap av huvudman.

Skolverket

Förslaget om att huvudmän inte längre ska samråda med bland annat Skolverket vid framtagande av en krisplan, utan i stället ta del av riktlinjer från Skolverket bedöms inte leda till några ökade kostnader för myndigheten. Skolverket har på sin webbplats redan samlat information om krisberedskap för förskolor och skolor samt riktlinjer för vad en krisplan ska innehålla. Ett fortsatt arbete med sådana riktlinjer kommer att medföra att personal- och administrativa resurser behöver avsättas. Samtidigt blir det en besparing för myndigheten att inte behöva samråda med kommunala och regionala huvudmän om planläggningen. Sammantaget bedöms förslaget inte medföra några kostnadsökningar för Skolverket.

Skolinspektionen

Genom förslaget att huvudmän i vissa situationer ska dokumentera och anmäla övergång till fjärr- och distansundervisning till Skolinspektionen bedöms myndigheten få vissa ökade kostnader. Skolinspektionen ska inte vidta några direkta åtgärder till följd av den information som lämnas till myndigheten. Informationen ska i stället användas som ett underlag vid verksamhetens tillsynsarbete. Förslaget kommer att medföra viss administration och personalresurser kommer att behöva avsättas för att granska materialet. Möjligheten att använda fjärr- och distansundervisning är, såvitt avser Skolinspektionens tillsynsarbete, begränsat till fredstida krissituationer och allvarliga störningar av lokal art och kommer rimligen inte vara vanligt förekommande.

Det föreslås även att det ska införas ett bemyndigade som ger Skolinspektionen en rätt att meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan om att övergå till fjärr- och distansundervisning ska innehålla. Det är först om Skolinspektionen ser ett behov av att ta fram sådana föreskrifter som kostnader för detta arbete kommer att uppstå. Motsvarande bemyndigande finns redan i dag i skolförordningen respektive gymnasieförordningen avseende ansökan om att använda distansundervisning. Sammantaget bedöms kostnaderna för Skolinspektionen vara begränsade och rymmas inom befintliga anslag.

I likhet med Skolverket påverkas länsstyrelsen av förslaget att huvudmän inte längre ska samråda med myndigheten vid framtagande av en krisplan. Förslaget om att skolverksamheter i stället ska ta del av riktlinjer från länsstyrelsen vid framtagande av en krisplan bör på motsvarande sätt som för Skolverket inte medföra några kostnadsökningar för myndigheten. Utredningen utgår ifrån att länsstyrelsen inom ramen för sitt nuvarande uppdrag som samrådandemyndighet har tagit fram riktlinjer för vad en krisplan ska innehålla. Även om sådana riktlinjer behöver utvecklas kommer inga direkta kostnadsökningar att uppstå för myndigheten. På samma sätt som för Skolverket medför det en besparing att myndigheten inte behöver samråda med kommunala, regionala och statliga huvudmän om planläggningen.

Det föreslås vidare att länsstyrelserna inte längre ska vara överklagandeinstans för beslut som fattas av huvudmannen. De besparingar som görs av att denna bestämmelse ändras får dock anses vara marginella. Sannolikt är det endast i undantagsfall som beslut under höjd beredskap skulle överklagas. Skolberedskapsförordningarna från 1991 har heller aldrig varit i kraft så inga kostnader har med anledning av detta uppkommit för länsstyrelserna. Sammantaget bedöms förslagen inte medföra några kostnadsökningar för länsstyrelsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

MSB föreslås få ytterligare uppgifter genom att myndigheten ska avgöra vilka utbildningar som har betydelse för samhällsviktig verksamhet och som ska prioriteras vid fredstida krissituationer respektive höjd beredskap. När en fredstida krissituation eller höjd beredskap uppkommer kommer såväl administrativa som personella resurser att behöva läggas på att under kort tid ta fram ett underlag som kan kommuniceras till skolhuvudmännen. MSB arbetar kontinuerligt med att ta fram stöd både till offentliga och privata aktörer i att identifiera vad som är samhällsviktig verksamhet. Myndigheten har därmed goda förutsättningar att för den specifika situationen kunna utföra den uppgift som nu föreslås. Eftersom myndigheten redan har väl utarbetade metoder för att identifiera samhällsviktig verksamhet bör förslaget inte medföra några kostnadsökningar.

Det föreslås vidare att det, på motsvarande sätt som i den upphävda förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta, ska införas ett bemyndigande som rör MSB. Myndigheten ges genom förslaget en möjlighet att meddela närmare föreskrifter om i vilken omfattning verksamhet ska bedrivas för barn och elever som ska erbjudas förskola eller fritidshem enligt skollagen och har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, för att sådan samhällsviktig verksamhet ska kunna upprätthållas. Förslaget avser ett bemyndigande och det är först om MSB ser behov av att ta fram sådana föreskrifterna som det kommer att uppstå arbete och kostnader. Att ta fram nya föreskrifter kan vara ett omfattande arbete. Bemyndigandet är dock begränsat till i vilken omfattning verksamheter ska bedrivas, varför ett eventuellt föreskriftsarbete inte bör bli särskilt betungande. Sammantaget bedöms det att förslagen kan genomföras inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

12.5 Konsekvenser för barn, elever, vårdnadshavare och skolans personal

Sverige ska säkerställa att barns rättigheter som följer av barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning efterlevs. I alla beslut som rör barn ska barnets bästa beaktas. Av skollagen framgår att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning och samt att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8–9 §§). Vidare ska alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 §).

Den nya förordningen syftar i huvudsak till att tillgodose lagstadgad rätt till utbildning för barn och elever vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Genom förslaget att enskilda huvudmän ska omfattas av regleringen ökar möjligheterna för att anpassningar kan göras i undervisningen även i de fristående skolorna, så att samtliga barn och elever får del av den utbildning som de har rätt till. Att bestämmelserna omfattar även enskilda huvudmän gör sannolikt att barn och elever i fristående skolor kommer kunna gå kvar i sina valda skolor även under en fredstida kris eller vid höjd beredskap. Även förslagen om att verksamheter inte ska läggas ned eller övertas av en annan huvudman bedöms vara till barns och elevers bästa.

Genom förslaget att ett överklagandeförbud ska införas förlorar barn, elever och vårdnadshavare en möjlighet att överklaga huvudmannens beslut enligt förordningen. Detta kan uppfattas som en begränsning i hur barn och elever kan påverka sin skoltillvaro. Emellertid kan det finnas en möjlighet till domstolsprövning genom andra konventioner. Beslut om att till exempel vid en fredstida krissituation övergå till distansundervisning kommer att behöva fattas snabbt och gälla omedelbart. Utgångspunkten är att besluten fattas för att undervisning ska kunna fortsätta bedrivas trots omständigheter som påverkar till exempel möjlighet att ta sig till ordinarie lokaler. Det ligger i beslutens natur att de behöver gälla omedelbart. Att under sådana förhållanden lägga tid på en överklagandeprocess är inte i linje med bestämmelsernas syfte. När situationen återgår till det normala är den aktuella händelsen sannolikt överspelad och likaså behovet av att kunna överklaga. Sammantaget bedöms förslagen i utredningen vara positiva från ett barnperspektiv.

Skolornas personal kommer att påverkas av förslagen så till vida att nya möjligheter till anpassning av undervisningen kommer att finnas tillgängliga vid fredstida krissituationer och höjd beredskap samt vid allvarliga störningar av lokal art. Förändringar i utbildningens utformning kommer på ett generellt plan att medföra viss administration och anpassning för undervisande lärare. Framför allt övergången från närundervisning till fjärr- och distansundervisning kommer att ställa andra krav på lärarna och i vissa fall medföra administrativt arbete i form av dokumentation och anmälningsplikt till Skolinspektionen. Skolledningen kan även komma att behöva avsätta tid och resurser för arbetet med verksamhetens krisplan.

Förslagen bedöms öka lärarnas förutsättningar att kunna bedriva undervisning.

12.6 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten eller i förhållande till de integrationspolitiska målen.

12.7 Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i skollag (2010:800)

1 kap. Inledande bestämmelser

3 § I denna lag avses med

- distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,
- elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,
- fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,
- fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,
- fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,
- fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,
- förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,
- konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

- konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,
- lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,
- lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,
- läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,
- lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,
- 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,
- *stängning: en förskoleenhet, skolenhet, fritidshem eller annan verksamhet enligt skollagen (2010:800) håller verksamhetens lokaler stängda för barnen eller eleverna, men undervisning bedrivs där eleven och läraren är åtskilda i rum men inte i tid, eller i både rum och tid, eller någon verksamhet tillfälligt inte alls bedrivs,*
- undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och
- utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

I paragrafen, som innehåller definitioner av olika begrepp som används i skollagen, läggs begreppet stängning till. Innebörden av begreppet stängning i skollagens mening är att lokalerna hålls stängda för barn och elever, men undervisning bedrivs där eleven och läraren är åtskilda i rum men inte i tid (fjärrundervisning), eller i både rum och tid (distanundervisning), eller att någon verksamhet tillfälligt inte alls bedrivs. Övervägandena finns bland annat i avsnitt 6.3.2.

Planläggning inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

12 § Samtliga skolverksamheter ska genomföra den planläggning av verksamheten som behövs inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Planläggningen ska ske i enlighet med riktlinjer från Skolverket och länsstyrelsen i det län där skolverksamheten ligger.

I paragrafen, som är ny, införs en uppgift för samtliga skolverksamheter att upprätta krisplaner som en del i förberedelsen för hur verksamheten är tänkt att fortsätta bedrivs under en kris. Av bestämmelsen framgår att alla skolverksamheter ska upprätta en egen krisplan. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.1, 7.5.2 och 8.5.

13 § Lagen är uppdelad i 32 kapitel.

Dessa är

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
- barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
- kvalitet och inflytande (4 kap.),
- trygghet och studiero (5 kap.),
- åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
- skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
- förskolan (8 kap.),
- förskoleklassen (9 kap.),
- grundskolan (10 kap.),
- anpassade grundskolan (11 kap.),
- specialskolan (12 kap.),
- sameskolan (13 kap.),
- fritidshemmet (14 kap.),
- gymnasieskolan (15–17 a kap.),
- anpassade gymnasieskolan (18 och 19 kap.),
- kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
- fjärrundervisning i vissa skolformer (21 kap.),
- distansundervisning i vissa skolformer (22 kap.),
- *allvarliga störningar av lokal art (22 a kap.)*,
- entreprenad och samverkan (23 kap.),
- särskilda utbildningsformer (24 kap.),
- annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
- tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
- behandling av personuppgifter (26 a kap.),
- Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
- överklagande (28 kap.), och
- övriga bestämmelser (29 kap.).

I paragrafen, som innehåller en uppräknning av skollagens kapitel, görs en följdändring med anledning av att ett nytt kapitel, 22 a kap. *allvarliga störningar av lokal art*, förs in i lagen. Övervägandena finns i kapitel 9.

22 kap. Distansundervisning i vissa skolformer

4 § För en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan som har fått distansundervisning ska den totala undervisningstiden efter att eleven har återgått till ordinarie undervisning motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella årskursen under den kvarvarande skoltiden.

För en elev i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning ska den garanterade undervisningstiden efter att eleven har återgått motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella utbildningen under den kvarvarande skoltiden.

Första och andra stycket ska tillämpas även för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som på grund av att landet har varit i höjd beredskap har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning.

I paragrafen finns bestämmelser om den minsta undervisningstid som elever som återgår till ordinarie undervisning ska få. Distansundervisning innebär normalt att eleverna får färre antal timmar lärarledd undervisning i förhållande till närundervisning. När eleverna återgår till närundervisning kan det vara svårt för huvudmannen att under den kvarvarande tiden kompensera för det färre antal lärarledda timmar som har getts under den tid som eleverna har fått distansundervisning. Ett undantag från den garanterade undervisningstiden och skolförlagd undervisning har därför införts.

Av första stycket framgår att för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan som har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning, ska den totala undervisningstiden efter att eleven har återgått motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella årskursen under den kvarvarande skoltiden. Med den kvarvarande skoltiden avses den tid som återstår till och med den högsta årskursen, det vill säga årskurs 9 i grundskolan och anpassade grundskolan, årskurs 10 i specialskolan och årskurs 6 i sameskolan.

Av andra stycket framgår att för en elev i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning, ska den garanterade undervisningstiden efter att eleven har återgått motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den aktuella utbildningen under den kvarvarande skoltiden. Med den kvarvarande skoltiden avses i detta fall den tid som återstår till och med den aktuella utbildningens normala slutpunkt.

I tredje stycket, som är nytt, införs motsvarande bestämmelse för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan som på grund av att landet har varit i höjd beredskap har fått distansundervisning och som återgår till ordinarie undervisning. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

22 a kap. Allvarliga störningar av lokal art

1 § *Vid allvarliga störningar av lokal art får en huvudman för grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola besluta att elever ska ges undervisning där läraren och eleven är åtskilda i rum men inte i tid (fjärrundervisning), eller är åtskilda i både rum och tid (distansundervisning), utöver vad som är föreskrivet i 21 kap. 3–4 §§, 22 kap. 5–8 §§ skollagen (2010:800), 5 a kap. skolförordningen (2011:185) eller i 4 a kap. gymnasieförordningen (2010:2039).*

Om läraren och eleven vid undervisningen är åtskilda både i rum och tid ska huvudmannen besluta hur många undervisningstimmar undervisningen ska anses motsvara, om huvudmannen avser att avräkna undervisningstiden mot den garanterade undervisningstiden.

Paragrafen är ny.

Ett nytt begrepp, allvarliga störningar av lokal art, införs i skollagen. Begreppet innefattar situationer som inte är så allvarliga att de når upp till definitionen av en fredstida krissituation, men ändå påverkar skolhuvudmäns möjligheter att bedriva undervisning i lokalerna. Utgångspunkten är att en allvarlig störning av lokal art är mindre till sin omfattning än en fredstida krissituation, men ändå påverkar enskilda skolenheter på ett ingripande sätt, till exempel genom en översvämning, ett hot som riktas mot en specifik skola eller ett jordskred som enbart drabbar en viss del av en stad men som har stor påverkan på framkomligheten i trafiken. Vid en sådan situation införs en möjlighet för huvudmän att ge undervisning som fjärr- eller distansundervisning, i de fall det är möjligt.

I de fall distansundervisning används och huvudmannen vill avräkna undervisningen mot den garanterade undervisningstiden har huvudmannen, enligt andra stycket, möjlighet att bedöma och besluta hur många undervisningstimmar distansundervisningen ska anses motsvara. Eftersom bestämmelsen är tänkt att tillämpas restriktivt bör det som utgångspunkt inte komma i fråga att göra undantag från de ordinarie bestämmelserna om i vilken omfattning och i vilka ämnen som fjärr- och distansundervisning får användas. Övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.2.1.

2 § *En huvudman som tillfälligt övergår till att bedriva distansundervisning får frångå vad som föreskrivs i 22 kap. 9 § skollagen (2010:800), 5 b kap. 3–7 §§ skolförordningen (2011:185) och 4 b kap. 3–7 §§ gymnasieförordningen (2010:2039) om att en huvudman innan distansundervisning används ska göra en ansökan om och godkännas som utförare av sådan undervisning hos Statens skolinspektion.*

Paragrafen är ny.

Tanken är att huvudmännen vid en kris snabbt ska kunna anpassa verksamheten till de nya förhållandena. Möjligheten att kunna övergå till fjärr- och distansundervisning förutsätter att det finns en flexibilitet i bestämmelserna och att en sådan åtgärd kan vidtas utan dröjsmål. Det ska därför göras undantag från bestämmelserna om att en huvudman i förväg måste ansöka om och godkännas för att kunna bedriva distansundervisning. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4, 8.3.4 och 9.2.1.

3 § *Huvudmannen ska dokumentera ett beslut om att använda fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art.*

Paragrafen är ny.

För att kunna utvärdera i vilken omfattning fjärr- och distansundervisning används samt i syfte att begränsa risken för överutnyttjande av möjligheten behöver det framgå när den används. Huvudmannens beslut om att övergå till fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art ska därför dokumenteras. Beslutet ska innehålla anledningen till att beslut har fattats om att övergå till fjärr- eller distansundervisning samt information om när och i vilken omfattning

fjärr- eller distansundervisning har beslutats för olika ämnen och verksamheter. Ett beslut kan avse en enskild dag eller en längre tid när det är tydligt att verksamheten inte kommer att kunna övergå till närundervisning inom kort, till exempel under en pandemi. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5 och 9.2.2.

4 § *Huvudmannen ska skyndsamt anmäla ett beslut om att använda fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art till Statens skolinspektion.*

Anmälan enligt första stycket ska innehålla uppgifter om orsaken till att beslut har fattats om att övergå till fjärr- eller distansundervisning samt information om när och i vilken omfattning fjärr- eller distansundervisning har beslutats för olika ämnen och skolenheter. Huvudmannen ska även anmäla när fjärr- eller distansundervisningen har upphört.

Statens skolinspektion får meddela närmare föreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

Paragrafen är ny.

Huvudmannens beslut om att övergå till fjärr- eller distansundervisning vid allvarliga störningar av lokal art ska skyndsamt anmälas till Skolinspektionen. Anmälan ska innehålla anledningen till att beslut har fattats om att övergå till fjärr- eller distansundervisning samt information om när och i vilken omfattning fjärr- eller distansundervisning har beslutats för olika ämnen och verksamheter. Huvudmannen ska även anmäla när fjärr- eller distansundervisningen upphört. Uppgifterna ska utgöra ett underlag för Skolinspektionen i myndighetens tillsynsarbete. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.5 och 9.2.2.

29 kap. Övriga bestämmelser

29 § *Regeringen får meddela generella föreskrifter avseende verksamheter på skolområdets uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.*

Vid fredstida krissituationer som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag, får regeringen därutöver meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt denna lag.

Vid fredstida krissituationer som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag får regeringen även meddela föreskrifter om att förskoleenheter, fritidshem eller andra verksamheter enligt denna lag ska stängas tillfälligt.

I samband därmed får regeringen meddela föreskrifter som innebär att en huvudman, trots sådana föreskrifter som avses i tredje stycket, ska erbjuda

1. förskola för barn som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i förskola,

2. fritidshem för elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem, eller

3. förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. denna lag för barn eller elever som har vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet.

I föreskrifter som meddelats med stöd av denna bestämmelse får undantag göras från bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning. Föreskrifter som meddelats med stöd av andra, tredje och fjärde stycket ska vara tidsbegränsade.

Första stycket är nytt. I detta ges regeringen ett bemyndigande att meddela generella föreskrifter avseende verksamheter på skolområdets uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Detta utvidgade bemyndigande möjliggör för regeringen att besluta om den i utredningen föreslagna förordningen, som omfattar samtliga huvudmän och såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap. Föreskrifterna behöver inte vara tidsbegränsade. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1 och kap. 7.

I andra stycket ges regeringen rätt att vid allvarliga situationer, till exempel för att förhindra smittspridning, meddela tidsbegränsade undantag från skollagens bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning men samtidigt göra det möjligt för barnen eller eleverna att ta igen det de gått miste om. Ändringen i andra stycket innebär att begreppet extraordinära händelser i fredstid byts ut mot begreppet fredstida krissituationer. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

I tredje stycket, som är nytt, införs ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att få meddela föreskrifter om att verksamheter ska stängas tillfälligt. Föreskrifterna bör som utgångspunkt omfatta samtliga huvudmän på skolområdet. Åtgärderna bör inte vara mer långtgående än nödvändigt.

I fjärde stycket, som är nytt, ges regeringen möjlighet att i samband med att sådana föreskrifter som avses i tredje stycket meddelas besluta om föreskrifter som innebär att en huvudman ska erbjuda förskola respektive fritidshem för barn och elever som på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i förskola respektive fritidshem. Regeringen ges också möjlighet att meddela föreskrifter om att det ska finnas omsorg för barn till vårdnadshavare som har uppgifter i samhällsviktig verksamhet. Vad som avses med samhällsviktig verksamhet bör preciseras i föreskrifter av regeringen.

Ett motsvarande bemyndigande som det som föreslås i tredje och fjärde stycket finns i dag i lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. I syfte att hålla regelverket på skolans område enkelt att överblicka bör bemyndigandet flyttas till skollagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

Bilaga – Uppdraget, beslutat 2023-05-09 (U2023/01366, U2023/01610)

Uppdrag att göra en översyn av författningsregleringen för skollagsreglerad verksamhet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig

Samhället drabbas hårt om verksamheter inom skolväsendet inte kan upprätthållas

Varje dag deltar ett stort antal barn, elever och anställda i skolväsendets olika verksamheter. I skolväsendet, inklusive fritidshemmet, fanns det läsåret 2021/22 ca 3 miljoner barn och elever. Antalet anställda uppgick samma läsår till drygt 200 000. Av barnen och eleverna fanns ca 1,3 miljoner i verksamheter från förskola till och med årskurs 6. De allra flesta av eleverna i förskoleklass och årskurs 1–6 är berättigade till och har, i de flesta fall, behov av omsorg även utanför skoltid.

Det är viktigt för barn och elever att vistas i förskola och skola, inte bara för deras lärande utan också för deras hälsa och välmående.

Det är av stor vikt att samhället vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig så långt som möjligt kan tillgodose behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, behovet av och rätten till utbildning och behovet av kompetensförsörjning.

Med stöd av 11 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. har regeringen meddelat föreskrifter om skollagsreglerad verksamhet vid krig eller krigsfara. Föreskrifterna finns dels i förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., som avser den del av skolväsendet som en kommun eller en region är huvudman för, dels i förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara, som avser skolformerna sameskolan och specialskolan som staten är huvudman för. Förordningarna är inte helt anpassade till hur skolväsendet är organiserat i dag. Exempelvis avspeglas inte att en stor del av utbildningen inom skolväsendet i dag anordnas av enskilda huvudmän. Statens skolverk inkom den 16 november 2022 med en hemställan till Regeringskansliet om en översyn av förordningarna (Skolverkets dnr 2022:2602).

Uppdraget

Mot den beskrivna bakgrunden finns det anledning att se över och modernisera författningsregleringen av verksamheten inom skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig. En utredare ska

därför ges i uppdrag att biträda Regeringskansliet Bilaga (Utbildningsdepartementet) med att utreda frågan.

Utredaren ska

- analysera befintliga författningar som avser den skollagsreglerade verksamheten vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig och utreda behovet av ändringar i och kompletteringar av reglerna
- överväga vilket ansvar enskilda huvudmän inom skolväsendet bör ha vid krigsfara och krig och vid behov föreslå en författningsreglering av ansvaret
- utreda om det behövs ett utvidgat bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelser om utbildningen vid extraordinära händelser i fredstid och vid behov föreslå ett sådant bemyndigande
- identifiera och föreslå andra författningsändringar som är nödvändiga vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig för att trygga behov av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet samt av utbildning och kompetensförsörjning.

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta kunskaper och erfarenheter från Statens skolverk, MSB samt andra relevanta myndigheter och aktörer. Utredaren ska, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga.

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Bland annat ska förslagets offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten respektive regioner och kommuner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2024.