



Utbildningsdepartementet

Remissvar över promemorian Kriminalvårdens skolverksamhet för barn och unga

U2025/02404

Institutet för mänskliga rättigheter inkommer härmed med remissvar över promemorian **Kriminalvårdens skolverksamhet för barn och unga**.

Sammanfattning

Institutet har tidigare uttryckt oro för att barns rätt till utbildning inte kommer tillgodoses vid placering i fängelse. Utredningens förslag riskerar att realisera flera av de risker som institutet tidigare har identifierat, med potentiellt allvarliga och långsiktiga konsekvenser för berörda barn.

Institutet bedömer att flera av förslagen inte uppfyller kraven i artiklarna 28 och 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), vilka reglerar barns rätt till utbildning. Mot denna bakgrund **avstyrker institutet utredningens förslag i sin helhet**.

Institutet är kritiskt till att de försämringar av de intagna barnens rättigheter som föreslås i utredningen i flera fall motiveras utifrån Kriminalvårdens verksamhetsperspektiv, snarare än utifrån barnens behov och rättigheter. Utredningen borde i stället ha antagit ett rättighetsperspektiv och låtit barnets bästa ha en avgörande betydelse. Det är av mycket stor vikt att barnets rätt till utveckling och utbildning säkerställs när ett barn är frihetsberövat.

Vad gäller de enskilda förslagen har vi följande synpunkter:

- Institutet **avstyrker** utredningens förslag om ett nytt undantag från bestämmelserna om vilka lärare Kriminalvården får använda i undervisningen.

- Institutet **avstyrker** förslaget om att fjärrundervisning ska kunna användas i utbildning som motsvarar grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan.
- Institutet **avstyrker** förslaget om att fjärr- och distansundervisning ska i begränsad utsträckning få användas i utbildning som motsvarar gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att nationella minoritetsspråk ska erbjudas elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna.
- Institutet **avstyrker** utredningens förslag att ämnet modersmål inte måste erbjudas.
- Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att elever i utbildning motsvarande grundskola inom kriminalvården särskilt ska erbjudas stöd då detta redan är reglerat i skollagen (2010:800). Förslagets utformning riskerar att försvaga intagna barns rätt till stöd. Institutet **uttrycker oro** för skillnaden mellan de stödinsatser som ska erbjudas inom kriminalvården jämfört med de som följer av skollagen i vanlig skola.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att ge Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att ge råd och stöd till Kriminalvården i specialpedagogiska frågor som rör personer med funktionsnedsättning.
- Institutet **tillstyrker** att en myndighet får i uppdrag att följa upp och utvärdera utbildningen för barn och unga intagna i kriminalvårdsanstalt. Vi anser att uppdraget bör innefatta en fördjupad analys som utgår från FN:s konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) och barnkonventionen.

Övergripande synpunkter

Institutet för mänskliga rättigheter bedömer att flera av förslagen i utredningen inte uppfyller kraven i artiklarna 28 och 29 i barnkonventionen, som reglerar barns rätt till utbildning. Mot denna bakgrund **avstyrker institutet utredningens förslag i sin helhet.**

Om barn placeras i fängelse är det av avgörande betydelse att deras rätt till utbildning respekteras fullt ut och att de ges likvärdiga förutsättningar att tillgodose sig denna rätt i samma omfattning som andra barn och unga. Barnets frihetsberövande innebär inte någon inskränkning av statens ansvar att säkerställa tillgång till utbildning av god kvalitet.

Rätten till utbildning gäller var och en och rättigheten ska tillförsäkras varje barn utan åtskillnad av något slag (artiklarna 28 och 2 i barnkonventionen). FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) har i sin tolkning av artikel 37 (c) tydliggjort att varje frihetsberövat barn har rätt till utbildning som är anpassad efter barnets individuella behov och förmåga.¹ Utbildningen ska ta hänsyn till barnets fortlöpande utveckling och undervisningsmetoderna ska anpassas till barns skiftande förutsättningar. Detta krav måste förstås i ljuset av artiklarna 28 och 29, vilka tillsammans innebär att utbildningen inte enbart ska vara tillgänglig, utan av tillräcklig kvalitet och anpassad efter barnets behov.²

Utbildningsnivå har en avgörande betydelse för en människas livsvillkor och möjligheter att fullt ut delta i samhället. Bristande tillgång till utbildning riskerar att få långtgående konsekvenser för barns möjligheter att åtnjuta andra rättigheter, såsom rätten till arbete, bostad och hälsa. För barn som redan befinner sig i en särskilt utsatt situation, såsom frihetsberövade barn, är tillgången till en likvärdig och inkluderande utbildning därför av särskild vikt.

Institutet vill i detta sammanhang påminna om sina tidigare yttranden avseende

¹ FN:s barnrättskommitté, allmänna kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter det straffrättsliga systemet, p. 95.c.

² FN:s barnrättskommitté, allmänna kommentar nr 1 (2001) Artikel 29:1 Utbildningens mål, p. 9.

placering av barn i fängelse.³ Institutet har där framhållit att frihetsberövande av barn i fängelse kan innebära oacceptabla risker för skador på barns hälsa och utveckling. Som nämns ovan är vår bedömning att de nu föreslagna åtgärderna inte kommer att säkerställa intagna barns rätt till utbildning i samma utsträckning som för andra barn. Förslaget riskerar därmed att realisera flera av de risker som institutet tidigare har identifierat vid placering av barn i fängelse, med allvarliga och långsiktiga konsekvenser för barn.⁴

Den analys i utredningen som hänvisar till funktionsrättskonventionen är ofullständig då den utlämnat fundamentala element. Centrala principer, såsom rätten till inkluderande utbildning, behandlas inte i tillräcklig utsträckning. Även om skäliga tillgänglighetsåtgärder nämns saknas ett konkret resonemang om hur detta ska säkerställas i praktiken.

Vidare noterar institutet att personer med funktionsnedsättning inte har involverats i utredningsarbetet, trots att detta utgör ett uttryckligt krav enligt artikel 4.3 i funktionsrättskonventionen. Avsaknaden av sådan delaktighet försvagar ytterligare utredningens analys och legitimitet ur ett rättighetsperspektiv.

7.3.3 Ledning och lärare

Vi **avstyrker** utredningens förslag om ett nytt undantag från bestämmelserna om vilka lärare Kriminalvården får använda i undervisningen.

Som huvudregel får endast legitimerade lärare bedriva undervisning i skolväsendet. I utredningen föreslås att undantag ska få göras genom att viss undervisning ska få genomföras av lärare som inte är behöriga inom det specifika ämnet. Undantagen föreslås då Kriminalvården inte anser att det kommer att vara möjligt att organisera verksamheten på ett sådant sätt att utbildningen

³ Se bl.a. Svenska Dagbladet, Barn bör inte sättas i fängelser, publicerad den 26 augusti 2026, Institutet för mänskliga rättigheter, remissvar över betänkande En översyn av reglering om frihetsberövade påföljder för unga (SOU: 2023:44) och Institutet för mänskliga rättigheter, remissvar över betänkande Straffbarhetsålder (SOU 2025:11).

⁴ Svenska Dagbladet, Barn bör inte sättas i fängelser, publicerad 26 augusti 2025.

bedrivs av legitimerade och behöriga lärare vid varje anstalt där barn- och ungdomsavdelningar kommer finnas.

Enligt Skolverket innebär undervisning som i stor utsträckning bedrivs av obehöriga lärare en ökad risk för bristande undervisningskvalitet samt minskad rättssäkerhet vid bedömning av elevers kunskaper.⁵

Rätten till utbildning är en grundläggande rättighet enligt barnkonventionen som inte kan göras avkall på under några omständigheter. Enligt artikel 28 ska varje barn garanteras tillgång till utbildning, och i enlighet med artikel 2 ska denna rättighet tillförsäkras alla barn utan någon form av åtskillnad eller diskriminering. Staten har därmed en ovillkorlig skyldighet att säkerställa att varje barn, oavsett bakgrund eller omständigheter, faktiskt kan åtnjuta sin rätt till utbildning.

Institutet är kritisk till att de föreslagna ändringarna som försämrar barns rätt till utbildning i flera fall motiveras utifrån ett verksamhets- eller organisationsperspektiv. En sådan utgångspunkt står i strid med barnkonventionens krav på att barnets rättigheter ska vara vägledande vid alla beslut som rör barn. Inte heller funktionsrättskonventionen medger att organisatoriska eller institutionella förhållanden åberopas som skäl för att inskränka eller frånga rätten till utbildning. Det kommer till uttryck i artikel 24, där det betonas att inkludering utgör en grundläggande förutsättning för rätten till utbildning.⁶

7.3.4 Fjärrundervisning ska i begränsad utsträckning få användas i utbildning som motsvarar grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan

⁵ Skolverket 2016, Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning, s. 45.

⁶ FN:s funktionsrättskommitté, 2017, Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Allmän kommentar nr 4, om rätten till inkluderande utbildning, para 2.

Vi **avstyrker** förslaget att fjärrundervisning ska kunna användas i utbildning som motsvarar grundskolan, anpassade grundskolan eller specialskolan.

De förutsättningar som föreslås för fjärrundervisning motiveras i betänkandet till stor del utifrån organisatoriska behov. Fjärrundervisning kan i vissa situationer vara en lämplig lösning, men en sådan undervisningsform förutsätter alltid en individuell och noggrann bedömning av den enskilda elevens behov och förutsättningar och bedömningen ska göras baserat på barnets behov, inte på organisationens behov.

I Skolverkets redovisning av regeringsuppdrag om Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet konstateras fjärr- och distansundervisning inte hållit samma kvalitet som närundervisning. Olika grupper av elever har olika förutsättningar av att klara av fjärr- och distansundervisning. Det påverkas av bland annat ålder, behov av stöd, tidigare studievana, studieresultat och familje- och hemförhållande.⁷

Vi ser det som särskilt bekymmersamt att fjärrundervisning ska få användas för elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd i skolan, liksom för samtliga elever med intellektuell funktionsnedsättning. För dessa elevgrupper kan fjärrundervisning försvåra möjligheten till delaktighet, stöd och likvärdig utbildning.

I en analys som Myndigheten för delaktighet genomförde under Covid-19-pandemin framkom att föräldrar till barn med funktionsnedsättning som deltog i kartläggningen upplevde att grundskolor där undervisningen bedrivits med lärare och elever åtskilda⁸ haft svårigheter att både upprätthålla kvaliteten i undervisningen och säkerställa arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Rapporten beskriver också att elever, främst elever med särskilt stöd, utsattes för betydande påfrestningar när elever och lärare var åtskilda i rum, trots

⁷ Skolverket, Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet Delredovisning 3, s. 23–25.

⁸ MFD skiljer inte i sin analys på distansundervisning och fjärrundervisning, men beskriver i sin analys i huvudsak undervisning där elev och lärare är åtskilda i rum men inte i tid, alltså fjärrundervisning.

huvudmäns, rektorers och lärares ansträngningar att skapa en fungerande undervisning.⁹

7.3.5. Fjärr- och distansundervisning ska i begränsad utsträckning få användas i utbildning som motsvarar gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan

Institutet **avstyrker** förslaget om att fjärr- och distansundervisning i begränsad utsträckning ska få användas i utbildning som motsvarar gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.

Skolinspektionen noterar att distansutbildning i många fall kräver hög studiedisciplin och självständighet, vilket kan vara en utmaning för elever som behöver mer stöd i sin läroprocess.¹⁰ Dessutom påpekas i myndigheters rapporter att distansundervisning kan öka skillnader i elevresultat eftersom den ställer större krav på elevens ansvarstagande och digitala kompetens.¹¹ Risken är därför att undervisningsformen inte bara blir annorlunda, utan faktiskt mindre ändamålsenlig och av sämre kvalitet för denna elevgrupp.

Det finns en påtaglig risk att distansundervisning, även om den endast används i ”enstaka delar”, leder till att utbildningen för gymnasieeleverna i kriminalvårdens regi strukturellt får en lägre kvalitet än den som ges utanför kriminalvården. Detta är problematiskt i förhållande till principen om likvärdig utbildning och barnets rätt till en utbildning som främjar full utveckling.

7.3.6 Hur utbildningen för skolpliktiga elever ska utformas

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att nationella minoritetsspråk ska erbjudas elever som tillhör någon av de nationella minoriteterna.

⁹ Myndigheten för delaktighet, Barn och unga mitt i en pandemi - Konsekvenser av coronapandemin för barn och unga med funktionsnedsättning, Nummer 2021:9, s. 37

¹⁰ Skolinspektionens rapport 2015:02 Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning, s 9.

¹¹ Skolinspektionen 2021, Fjärr- och distansundervisning på gymnasieskolor våren 2021 Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 119 verksamheter under covid-19-pandemin.

Institutet **avstyrker** utredningens förslag att ämnet modersmål inte måste erbjudas, med undantag för nationella minoritetsspråk.

Det finns flera studier som påvisar att inte bara kunskapen i modersmålet blir bättre av modersmålsundervisning utan att modersmålsundervisning har en positiv effekt på skolresultaten i stort.¹² Modersmålsundervisning kan på så sätt bidra till att barn och unga får en ökad möjlighet att tillgodose övrig utbildning. Det kan även vara av särskild vikt för barn som med anledning av frihetsberövandet hålls avskilda från sina föräldrar som talar språket. Undervisning i modersmål kan få en ökad betydelse när ett barn är frihetsberövat för att fortsatt kunna upprätthålla familjeliv och sin kulturella identitet.

Rätten till utbildning stadgas bland annat i barnkonventionens artikel 28 och 29, där artikel 28 tydliggör statens ansvar att garantera varje barns rätt till utbildning på jämlika villkor, medan artikel 29 anger utbildningens övergripande mål. Av artikel 29 följer att utbildningen ska syfta till att främja barnets fulla utveckling samt respekt för mänskliga rättigheter, kulturell identitet, språk och värderingar, vilket förutsätter att utbildningen inte endast är tillgänglig i formell mening utan även är innehållsligt av god kvalitet och inkluderande.¹³ Enligt artikel 31 har barn också rätt att till fullo delta i det kulturella livet och ska ha lika möjligheter till kulturell verksamhet.

¹² Se bl.a. SOU 2019:18, s. 126–128.

¹³ FN:s barnrättskommitté, allmänna kommentar nr 1 (2001) Artikel 29:1 Utbildningens mål.

Enligt artikel 27 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheterna bör personer som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter¹⁴ ges möjligheten att åtnjuta och utveckla sin kultur och sitt språk.¹⁵

FN:s särskilda rapportör för minoritetsfrågor har framhållit att tillgång till meningsfull modersmålsundervisning är avgörande för att upprätthålla kulturell identitet, förhindra språklig utarmning och säkerställa barns rätt till utbildning på lika villkor.¹⁶

7.3.12 Stöd och elevhälsa

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att elever i utbildning motsvarande grundskola inom kriminalvården särskilt ska erbjudas stöd då detta redan är reglerat i skollagen (2010:800). Förslagets utformning riskerar att försvaga intagna barns rätt till stöd i jämförelse med stöd som erbjuds i vanlig skola.

Rätten till stödinsatser för elever är redan tydligt reglerad i skollagen (2010:800). Enligt 3 kap. skollagen har alla elever rätt till det stöd som behövs för att nå utbildningens mål, genom såväl extra anpassningar som särskilt stöd. Dessa bestämmelser gäller oavsett utbildningsform eller organisatorisk placering och omfattar därmed även utbildning som bedrivs inom kriminalvården. Institutet bedömer därför att utredningens förslag riskerar att bli redundant, då rätten till stöd redan följer av gällande rätt.

¹⁴ Enligt FN:s högkommissariat för mänskliga rättigheter är en etnisk, religiös eller språklig minoritet ”varje grupp av personer som utgör mindre än hälften av befolkningen i hela statens territorium, och vars medlemmar delar gemensamma kännetecken i form av kultur, religion eller språk, eller en kombination av dessa. En person kan fritt tillhöra en etnisk, religiös eller språklig minoritet utan krav på medborgarskap, bosättning, officiellt erkännande eller någon annan status” OHCHR, About minorities and human rights, Special Rapporteur on minority issues, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/about-minorities-and-human-rights>Länk till annan webbplats. (hämtad 2025-04-30). Enligt Specialrapportören om minoriteter utgör även personer som använder teckenspråk en lingvistisk minoritet. Se: UN Human Rights Council, Education, language and the human rights of minorities, Report of the Special Rapporteur on minority issues, A/HRC/43/47 (2020).

¹⁵ Se FN:s kommitté för de medborgerliga och politiska rättigheter, Allmänna kommentar 23 (om minoritetsrättigheter), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994).

¹⁶ UN Human Rights Council, Education, language and the human rights of minorities, Report of the Special Rapporteur on minority issues, A/HRC/43/47 (2020).

Institutet **uttrycker oro** för skillnaden mellan de stödinsatser som ska erbjudas inom kriminalvården jämfört med vad som följer av skollagen i vanlig skola. De stödinsatser som föreslås kan i sig vara till nytta för eleverna, men ordningen innebär en risk för rättsosäkerhet eftersom stödinsatser i fängelsekontexten hanteras annorlunda än inom det ordinarie skolväsendet, utan motsvarande krav på dokumentation och möjlighet till överklagande.

I den ordinarie skolan utgör åtgärdsprogram en central rättssäkerhetsgaranti genom att behov av särskilt stöd utreds, dokumenteras, beslutas och kan överklagas. Stöd i kriminalvårdsanstalt föreslås i utredningen i stället ges genom direkta anpassningar i undervisningen utan formella beslut. Det riskerar att leda till att elevens behov varken prövas eller dokumenteras på ett sätt som möjliggör insyn, uppföljning eller överklagande, vilket försvårar både rättslig kontroll och kvalitetsuppföljning av stödet. Risker för stora skillnader blir också påfallande mellan det stöd som erbjuds olika elever.

När stödinsatser dessutom begränsas av institutionsmiljöns säkerhetskrav, lokaler, personal och resurser finns en risk att elevens rätt till skälig anpassning och tillgänglighet underordnas verksamhetens förutsättningar, i strid med barnkonventionen, funktionsrättskonventionen och diskrimineringslagen.

Avsaknaden av tydliga processer för utredning, dokumentation och tillgång till elevhälsans kompetenser innebär att barn i kriminalvård riskerar att få ett mindre likvärdigt, mindre rättssäkert och svårare kvalitetsuppföljt stöd än andra elever.

7.8 Uppdrag till Specialpedagogiska skolmyndigheten att ge stöd till Kriminalvården i specialpedagogiska frågor

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag att ge Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att ge råd och stöd till Kriminalvården i specialpedagogiska frågor som rör personer med funktionsnedsättning.

Vi vill däremot framhålla att ett rådgivande uppdrag för Specialpedagogiska skolmyndigheten till Kriminalvården inte innebär någon garanti för att nödvändig specialpedagogisk kompetens efterfrågas eller finns tillgänglig i praktiken.



Funktionsrättskonventionen kräver att stödinsatser är ändamålsenliga, individuella och omedelbart tillgängliga. Ett externt och rådgivande stöd kan inte ersätta faktisk kompetens, resurser och anpassade lärmiljöer på plats.

7.10 Uppföljning och utvärdering

Institutet **tillstyrker** att en myndighet får i uppdrag att följa upp och utvärdera utbildningen för barn och unga intagna i kriminalvårdsanstalt.

Mot bakgrund av de brister som institutet identifierar i utredningens förslag anser vi att det bör tydliggöras att uppföljningen ska omfatta en fördjupad konsekvensanalys av barn och ungas möjligheter att tillgodose sin rätt till utbildning, med utgångspunkt i funktionsrättskonventionen och barnkonventionen.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Alina Anderberg och Emma Melander Borg. I den slutliga beredningen ställföreträdande direktör samt tillförordnad chef för enheten utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör