



JURIDISKA FAKULTETEN

YTTRANDE

Diarienummer

V2025/3641

Datum 2026-02-02*Adressat*

Utbildningsdepartmentet

Juridiska fakultetsstyrelsen
Ulrika Andersson, professor
Sigrid Nikka, doktorand

Remiss: Kriminalvårdens skolverksamhet för barn och unga

U2025/02404

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professor Ulrika Andersson och doktorand Sigrid Nikka.

Utgångspunkten för den tidigare överlämnade lagrådsremissen Frihetsberövande påföljder för barn och unga var att Kriminalvården ska ges skyldighet att anordna utbildning som *motsvarar* den ordinarie skolan, vilken i princip ska motsvara vad som gäller för utbildning vid särskilda ungdomshem.

Problemet som utredningen behandlar i denna promemoria är att förutsättningarna för den slutna anstaltsmiljön och Kriminalvårdens övergripande uppdrag inte tillåter skolverksamhet i form av traditionell undervisning (s. 48–49 av nu aktuell promemoria). Kriminalvården har därför behov av ”generella avvikelser som motiveras av de speciella förutsättningar som råder för en sluten anstaltsmiljö”, till skillnad från sådana avsteg som inom särskilda ungdomshem kan ske med hänvisning till elevens situation och behov i varje enskilt fall (s. 55–56). Mot bakgrund av direktivet och det nu aktuella förslaget om verkställighet av frihetsberövande barn, tar de föreslagna lösningarna alltså sikte på hur man ska möjliggöra en reglering som klargör vilka bestämmelser i skollagen som ska anses

relevanta, och som *inte* ska anses relevanta, för Kriminalvårdens skolverksamhet.

Fakultetsstyrelsen kommenterar i detta sammanhang förslaget ur ett rättsligt perspektiv, som en reglering av en form av straffverkställighet. Det innebär att förslaget analyseras utifrån straffverkställighetens grunder och principer, där vi särskilt beaktar barn och ungas utsatthet i straff- och påföljdssystemet. Vad avser synpunkter kring undervisningsformerna som sådana och de pedagogiska konsekvenserna därav hänvisar fakultetsstyrelsen i stället till den pedagogiska expertisen.

Denna bakgrund föranleder fakultetsstyrelsen att utgå ifrån följande ställningstaganden. Barn som ska fängslas *har* rätt till samma utbildning som andra barn och utbildningen *ska* motsvara den som andra barn har rätt till. Om detta inte är möjligt att tillgodose talar det *inte* för att barnets rättigheter ska inskränkas, utan för att det aktuella förslaget om verkställighet av fängelsestraff på anstalt *inte bör införas*, sett såväl ur ett barnrättsligt perspektiv som utifrån verkställighetens syften och grunder.

Utredningen konstaterar i stället att utbildningen måste ”utformas med hänsyn till barn och ungas behov” men att anstaltsmiljön samtidigt präglas ”av höga säkerhetskrav och en begränsad miljö som innebär att förutsättningarna för skolverksamheten skiljer sig från den vanliga skolmiljön inom skolväsendet”. Detta, skriver utredningen, ”ställer krav på alternativa lösningar för utbildningens utformning”.

Fakultetsstyrelsen är inte enig. Tvärtom ställer detta krav på alternativa lösningar *för ungas frihetsberövande*. Annat strider mot skollagens utgångspunkt om att *all* utbildning och annan verksamhet enligt denna lag ska ta barnets bästa som *utgångspunkt*, och mot ett rationellt brottsförebyggande arbete

Denna slutsats som utredningen drar följer rimligen av att den haft i uppdrag att ta ställning till *hur* Kriminalvården ska kunna bedriva utbildning genom en modell där närundervisning kan kombineras med fjärr- och distansundervisning. Det har alltså varit fråga om att

analysera ”möjligheten till undantag från skollagens regler” (s. 55). Utredningen har därmed inte haft i uppdrag att ta ställning till *om* Kriminalvården lämpligen *bör* bedriva sådan undervisning. Det är en mycket allvarlig brist i beredningsunderlaget som innebär att konsekvenserna för såväl barns rättigheter som det återfallsförebyggande arbetet inte har fått en allsidig belysning. Det framgår inte minst av att denna möjlighet saknas under överväganden om alternativa lösningar (s. 131).

Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget redan på denna grund. Detta förslag, och därför också förslaget om ungdomsfängelser, bör inte genomföras utan vidare beredning som säkerställer att barnets bästa tillvaratas.

En motsvarande utbildning

I sin nuvarande form medger inte skollagen att ”generella avvikelser får göras från vad som annars gäller för motsvarande skolform inom skolväsendet”. Detta orsakar problem för Kriminalvården att erbjuda ”en ändamålsenlig utbildning” (s. 56).

Fakultetsstyrelsen invänder inte emot Kriminalvårdens önskan om en reglering som möjliggör för myndigheten att bedriva undervisning för barn på bästa möjliga sätt, och inte heller mot att utredningen försökt att säkerställa att fängslade barn ska erbjudas en utbildning ”som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges till barn och unga inom skolväsendet” (s. 57).

Fakultetsstyrelsen vill däremot poängtera att detta bästa möjliga sätt alltså är *sämre* än den undervisning som andra barn har rätt till, och att detta är själva utgångspunkten för förslagen – det handlar om att möjliggöra en undervisningsform som *egentligen inte motsvarar* skolväsendet i övrigt. Så konstaterar utredningen till exempel att förslaget om att möjliggöra undervisning av icke-behöriga lärare kan innebära ”en risk för att undervisningens kvalitet bli[r] sämre” (s. 72) och senare att det ”bästa alternativet för eleverna är (...) att en

legitimerad och behörig lärare bedriver undervisningen på samma plats som eleverna”.

Att utredningen alltjämt väljer att föreslå en möjlighet att frångå skollagens regleringar hänför sig alltså inte till barnets bästa, utan att alternativet – sett utifrån utredningens uppdrag att hitta *något* sätt att möjliggöra undervisning av fängslade barn inom Kriminalvården – är bättre än andra lösningar (s. 72–73).

Enligt utredningens förslag ska utbildningen så motsvara den utbildning som ges inom skolväsendet (s. 58), men i praktiken tillåts denna hypotetiskt motsvarande utbildning att inskränkas inte av barnets bästa, utan av förutsättningarna för den slutna anstaltsmiljön. Dessa inskränkningar ska visserligen endast tillåtas om de är ”nödvändiga”, men sådana nödvändiga avvikelser följer enligt förslaget närmast per definition av ”de särskilda förutsättningar som kommer av att utbildningen anordnas vid en kriminalvårdsanstalt” (s. 62). Fakultetsstyrelsen måste därför dra slutsatsen att förslagen *inte* säkerställer att barn ges en ”kvalitativ utbildning motsvarande den utbildning som ges inom skolväsendet” (s. 132).

Visserligen finns en öppning till avvikelser också för utbildning som anordnas vid de särskilda ungdomshemmen (24 kap. 8 § 2 st skollagen). Från de för SiS-hemmen relevanta bestämmelserna finns möjlighet att göra de ”nödvändiga avvikelser som följer av att barnet eller eleven vistas i ett särskilt ungdomshem”. I propositionen som introducerade regleringen noterades att eleven som hemmet ska omhänderta ”kan behöva stå under särskilt noggrann tillsyn och kan underkastas vissa begränsningar i sin frihet för att behovet av vård och ordning i hemmet ska kunna tillgodes” (Prop. 2014/15:43, s. 61–62).

Paragrafen bör dock läsas mot bakgrund av att den inte bara skulle tydliggöra vilka delar av skollagen som *inte* var tillämpliga för verksamheten, utan särskilt syftade till att klargöra vilka som *alltjämt skulle gälla* (se Prop. 2014/15:43 s. 34, 37). Även avvikelserna som möjliggjordes genom regleringen som då infördes bör läsas mot bakgrund av att bestämmelserna i skollagen skulle tillämpas ”med hänsyn till de vårdinsatser som SiS har att utföra.” Avvikelse

skulle inte heller få vara större än vad ”som är att betrakta som nödvändigt vid en individuell bedömning.” De skulle alltså kunna motiveras ”utifrån elevens situation och behov i varje enskilt fall.” (Prop. 2014/15:43 s. 37–38, 61). Ett exempel på en inskränkning var att elever inte skulle kunna fullgöra praktik eftersom de inte kunde beviljas permission.

Det framstår i fakultetsstyrelsens mening som att de avvikelser som nu föreslås gälla för Kriminalvårdens skolverksamhet är mer omfattande, av annat slag, och motiverade på andra grunder, än de avvikelser som tillåts inom ramen för utbildningen som anordnas vid de särskilda ungdomshemmen. Fakultetsstyrelsen ifrågasätter därför om den nu föreslagna regleringen kan tillgodose en undervisning som motsvarar den skolverksamhet som erbjuds inom de särskilda ungdomshemmen. Risker är alltså att undervisningen som Kriminalvården kommer kunna bedriva inte bara är sämre i jämförelse med den ordinarie skolverksamheten, utan också i jämförelse med den som ges inom ramen för den nu gällande verkställighetsformen av frihetsstraff för barn. Fakultetsstyrelsen menar att det är en risk som med tyngd talar emot att verkställigheten av frihetsstraff för barn ska flyttas över till Kriminalvården.

Särskilt om avvikelserna från skollagens bestämmelser

Fakultetsstyrelsen vill först notera att det är oroväckande att den typ av inskränkningar som aktualiseras för Kriminalvårdens utbildningsverksamhet ska kunna regleras genom föreskrifter, eftersom dessa föreskrifter kan komma att innebära än vidare bestämmelser och avvikelser ”från vad som annars gäller för motsvarande skolform i skolväsendet” (s. 63–64), motiverat utifrån ”de speciella förutsättningar som råder för en sluten anstaltsmiljö” (s. 165). Enligt författningskommentaren kan sådana avvikelser röra ”lärotider, undervisningstid eller hur utbildningen får bedrivas eller utformas” eller förhållandet att ”det inte är möjligt för Kriminalvården att erbjuda undervisning i ett ämne eller del av ett ämne som vanligen ingår i motsvarande utbildning inom skolväsendet” (s. 162–163). Det

innebär att det är omöjligt att överhuvudtaget förutse eller bedöma i vilken grad undervisningen kommer att utgöra en motsvarande skolform i praktiken.

Den reglering som presenteras i avsnitt 7.3.1–13 av promemorian innehåller olika sorters inskränkningar. Vissa av dessa är otydliga till sin innebörd (till exempel på vilket sätt ”olika säkerhetsrutiner, regler och förhållningssätt” kommer att ha inverkan på skolmiljön, s. 67) och vissa är mycket konkreta (de fängslade barnen kommer inte att ha tillgång till samma litteratur och digitala läromedel som andra elever, s. 68).

Fakultetsstyrelsen vill här uppmärksamma vad vi uppfattar som de allra största inskränkningarna.

Enligt utredningens förslag ska Kriminalvården ges ett särskilt undantag till att använda legitimerade och behöriga lärare. Det innebär att en behörig lärare inte behöver finnas närvarande där eleverna och den undervisande läraren befinner sig. Detta undantag hänför sig till de svårigheter Kriminalvården uppger sig ha att erbjuda undervisning i alla ämnen, vid varje anstalt där det behövs, i sådan utsträckning som behövs. Skälen härom är enligt Kriminalvården helt organisatoriska, och förslaget till undantag motiveras av att skapa bättre förutsättningar för att bedriva närundervisning. Fakultetsstyrelsen anser att detta är önskvärt, men bara om förslaget jämförs med att barnen annars *inte* får möjlighet till närundervisning. Jämfört med en ordinarie skolverksamhet stärker detta i stället intrycket av att Kriminalvården *inte kan erbjuda en motsvarande utbildning*.

I detta sammanhang konstaterar utredningen också att fjärr- och distansundervisning är mindre lämplig med hänsyn till direktkontaktens betydelse för elevens kunskapsutveckling. Ändå föreslås en möjlighet till att bedriva fjärrundervisning i vissa ämnen, om närundervisning skulle leda till organisatoriska svårigheter. Förslaget följer av utredningens direktiv (s. 73–74). Trots att utredningen anför en lång rad skäl till närundervisningens betydelse möjliggör man alltså ändå ett sådant undantag, ”för att möta Kriminalvårdens behov av flexibilitet” (s. 75–76).

Möjligheten till sådan undervisning finns visserligen för skolväsendet i övrigt, och även för särskilda ungdomshem. Fakultetsstyrelsen vill dock notera att möjligheterna till undantag från närundervisning här verkar större. När möjligheten till fjärrundervisning infördes, generellt såväl som för utbildning som anordnas av SiS, var det under förutsättning att det saknades legitimerade och behöriga lärare i ämnet eller kursen, eller att elevunderlaget var otillräckligt (Prop. 2014/15:44 s. 19–20). Enligt förslaget ska detta nu *också* möjliggöras om närundervisning skulle leda till ”organisatoriska svårigheter för Kriminalvården” (s. 73 av nu aktuell promemoria).

Fakultetsstyrelsen bestrider inte att fjärrundervisning är ett sätt att stärka undervisningen när ingen behörig lärare finns att tillgå, och noterar att förslaget utformats med särskilda begränsningar. Men det ger också intryck av att förslaget *i sig* är oönskat, och att man ändå nödgas införa det med hänsyn till önskan om att barn dömda för brott ska bli intagna på anstalt.

Begränsningarna till trots är fakultetsstyrelsen bekymrad över den osäkerhet förslaget innehåller, eftersom utredningen konstaterar att det inte går att utesluta ett behov av fjärrundervisning ”vid en särskild situation eller för ett särskilt ämne” (s. 77). Den närmare betydelsen och omfattningen härav är för fakultetsstyrelsen oklar. Trots att fjärrundervisning endast *ska* vara aktuellt för att höja kvaliteten i utbildningen eller i sådana fall då andra alternativ till närundervisning är uttömda, är fakultetsstyrelsens farhåga att fjärrundervisningen kan komma att bli omfattande. I vart fall går det inte att förutse vilka organisatoriska svårigheter som kan aktualisera ett behov och i vilka sorters särskilda situationer. Risken är att de organisatoriska svårigheterna kommer att innebära att fjärrundervisning i mycket stor utsträckning blir en lösning för att ”höja kvaliteten i utbildningen”. Det rör sig dock inte heller här om en höjd kvalitet jämfört med kvaliteten i en ordinarie verksamhet, utan om en höjd kvalitet jämfört med den begränsade undervisning Kriminalvården möjligtvis annars kan erbjuda. Även detta ger intryck av att Kriminalvården *inte har förutsättningarna för att bedriva en motsvarande* undervisningsverksamhet.

Även vad gäller gymnasiet ska Kriminalvården ha möjlighet att använda distansundervisning, och ska endast ”sträva efter att på sikt kunna erbjuda eleverna närundervisning på de olika anstalterna” (s. 81). Fakultetsstyrelsen anser detta är en mycket låg ställd ambition, som innebär ett nytt undantag till de regler i skollagen som konstaterar att distansundervisning endast ska användas om en elev inte kan delta i närundervisning på grund av sina egna förutsättningar eller om det finns andra särskilda skäl till att denne inte kan delta i närundervisning, och om alla andra möjligheter till stöd är uttömda eller bedöms olämpliga. Dessutom får distansundervisning inte förekomma inom skolverksamheten på de särskilda ungdomshemmen (s. 77). Även om förslaget syftar till att öka kontinuiteten framstår det åter som att Kriminalvården *inte kan erbjuda en motsvarande utbildningsverksamhet*. Det bör här inte minst noteras Skolinspektionens slutrapport, om de negativa konsekvenserna för elevens måluppfyllnad som distansundervisningen hade under covid-19 pandemin (s. 76).

Kriminalvården menar även att de kommer ha stora svårigheter att anordna gymnasieverksamhet (s. 89–90). Det gäller inte minst yrkesutbildningarna. Med hänsyn till den stora betydelse gymnasiala studier har för att förebygga fortsatt kriminalitet (s. 87–88) framstår det som kriminalpolitiskt irrationellt att inte verkställa det frihetsberövande straffet under sådana omständigheter som bäst möjliggör gymnasiala studier för målgruppen. Utredningen noterar också betydelsen av att Kriminalvården erbjuder yrkesutbildning men har inte hittat någon direkt lösning, utan hänvisar till vidare undersökning (s. 90).

Även i denna del framstår problemen med Kriminalvårdens skolverksamhet som så stora och verkställigheten som så kontraproduktiv att fakultetsstyrelsen inte kan dra någon annan slutsats än att unga *inte bör avtjäna frihetsstraff där*. Att utredningen inte kan presentera någon lösning bör i sig tala för att förslaget inte är redo att genomföras.

Vad avser gymnasieverksamhet är det också mycket problematiskt att de fängslade barn som fyller 18 och flyttas över till en vuxenavdelning inte kan garanteras att få fortsätta och fullfölja sin påbörjade utbildning, och att det tvärtom ”i många fall [inte kommer] vara möjligt att anordna samma variant av utbildningen” (s. 97).

Sammanfattningsvis anser fakultetsstyrelsen att detta regelverk *inte* säkerställer barn och ungas rätt till en likvärdig utbildning. Tvärtom tycks regelverket säkerställa endast *att* Kriminalvården ska kunna bedriva undervisning under alltför begränsade former. Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget även på denna grund.

Särskilt avseende utbildningen för skolpliktiga elever

Av de föreslagna inskränkningarna i undervisningen förtjänar skolplikten att behandlas särskilt. Utredningen konstaterar att barn som avtjänar ett fängelsestraff omfattas av samma rättigheter som andra barn och att utbildning är en avgörande skyddsfaktor för de fängslade barnens framtida möjligheter och en faktor som kan minska risken för återfall (s. 83). Att säkerställa undervisningens likvärdighet är alltså motiverad av såväl barnrättsliga som kriminalpolitiska skäl. Utredningen konstaterar också att en begränsning av ämnesutbudet skulle strida mot principen om likvärdighet och mot en rad andra barnrättsliga och fängelserättsliga principer och regleringar (s. 83).

Samtidigt måste utredningen konstatera att en skolverksamhet som bedrivs inom Kriminalvårdens verksamhet föranleder begränsningar av innehållet i vissa ämnen. Det rör ämnen som slöjd, kemi, hem- och konsumentkunskap, idrott- och hälsa men också modersmålsundervisning. Utredningen anser att dessa avvikelser är acceptabla om de inte är ”större än vad som är nödvändigt” och ”proportionerliga i förhållande till vad eleverna går miste om” (s. 83). Därutöver ska Kriminalvården ges möjlighet att avvika från läroplanerna, kursplanerna och betygskriterierna (s. 84). Liknande ska gälla för innehållet i utbildningen på gymnasienivå och utbildning som motsvarar anpassade gymnasieskolan (s. 93, 96).

Fakultetsstyrelsen är inte enig med utredningens bedömning och finner inte att utredningen presenterar *några* argument till varför principen om likvärdighet vad avser skolplikten ska kunna inskränkas på detta sätt, annat än att utredningen *måste* presentera ett sådant förslag med hänsyn till uppdragets utformning och Kriminalvårdens förutsättningar.

Fakultetsstyrelsen avstyrker att man utan några skäl inskränker vissa skolpliktiga barns utbildning.

Övriga synpunkter

I samband med förslaget om garanterad undervisningstid anføres att undervisningstiden ska få minskas tillfälligt om eleven på grund av avskildhet inte kan delta i verksamheten. Fakultetsstyrelsen anser att barn inte bör avskiljas i sådan utsträckning att det på något sätt skulle inverka på deras undervisningstid.

Enligt förslaget kommer det inte vara möjligt för myndigheterna att erbjuda eleverna undervisning i modersmål. Utredningen konstaterar att det inte finns någon absolut rätt till sådan undervisning, förutom vad avser de nationella minoritetsspråken. Det framstår dock för fakultetsstyrelsen som en sak att det i den vanliga skolverksamheten inte alltid finns ett tillräckligt elevunderlag för modersmålsundervisning, och en annan att Kriminalvården inte anser att sådan undervisning kan erbjudas på ett "säkert sätt".

Fakultetsstyrelsen ser med oro på sättet detta till synes *särskilt* misstänkliggör barnens modersmål som en säkerhetsrisk. I vart fall vill fakultetsstyrelsen kraftigt markera mot att konsekvenserna härav inte beaktats i konsekvensanalysen för jämställdhet och integration trots att denna reglering klart avviker från det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. I sammanhanget bör inte minst beaktas att de barn som nu ska fängslas därigenom förflyttas ur sin hemmiljö och det dagliga umgängesspråket. De kommer alltså att drabbas

särskilt hårt, av att *helt* berövas ens *möjligheten* till modersmålsundervisning.

Utredningen har till synes inte heller beaktat de pedagogiska konsekvenserna av bristen på modersmålsundervisning, vad avser barnens inläring och studieresultat i övrigt, och inte heller hur detta förhåller sig till fängelselagens stadgande om att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas.

Avslutande kommentarer

Utredningen konstaterar att det om inga förslag vidtas finns en risk att de fängslade barnen inte får den utbildning som de har rätt till. Fakultetsstyrelsen är enig med utredningen om att detta är en avsevärd risk, och anser också att det av både barnrättsliga och kriminalpolitiska skäl finns anledning att vidta åtgärder. Av samma skäl – det så tungt vägande värdet av barns rätt till utbildning – anser dock fakultetsstyrelsen att det är oförenligt med såväl barnrättens grundsatser som fängelseverkställighetens målsättningar att *inskränka* barnets rätt till utbildning i syfte att möjliggöra ungdomsfängelser. Det bör här inte minst betonas att de barn som berörs är barn som befinner sig i en särskilt sårbar situation, och som nu ska försättas i ett tillstånd av frihetsberövande som saknar motstycke i en svensk kontext sedan nästan femtio år tillbaka.

Att barn inte kan tillgodoses den undervisning som de har rätt till av Kriminalvården, och att de förslag som ämnar åtgärda problemet bygger på att samma rätt måste inskränkas, är ett problem av sådan dignitet att det talar emot förslaget om fängelse för barn *som sådant*. Om det inte är möjligt att tillgodose barns lika rätt till undervisning inom Kriminalvården, bör barn inte förvaras inom Kriminalvården överhuvudtaget. I sammanhanget bör uppmärksammas att förslaget om att inrätta ungdomsfängelser ännu inte beslutats av riksdagen.

Om förslaget om ungdomsfängelser ska genomföras förutsätter det, i fakultetsstyrelsens mening, att barns rätt till en fullgod utbildning kan

tillgodoses och säkerställas. Av ovan nämnda skäl kan fakultetsstyrelsen inte säga att barns rätt till undervisning har tryggats genom det nu presenterade förslaget. Det strider mot skollagens och barnrättens grunder, och mot ett rationellt brottsförebyggande arbete. Fakultetsstyrelsen avstyrker därför förslaget som sådant.

Enligt delegation

Ulrika Andersson

Sigrid Nikka