



Utbildningsdepartementet

Remiss över betänkandet Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19)

U2025/00630

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) har blivit anmodat att lämna ett yttrande över betänkandet Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19).

Institutets uppgift är att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet för mänskliga rättigheter tycker att det finns ett behov av att reformera läroplanerna. De rådande läroplanerna har skapat dåliga förutsättningar för många elever att nå upp till de krav som ställts för att kunna gå ut skolan med godkända behov. Vi menar dock att förslagets påverkan och konsekvenser för mänskliga rättigheter **inte är tillräckligt utredda**. Vi saknar särskilt en utredning av förslagen om förändrade stödåtgärder utifrån skyldigheten som åligger Sverige att tillgodose elevers rätt till en inkluderande utbildning. Vi saknar också en analys av hur rätten till rimliga tillgänglighetsåtgärder ska tillgodoses inom ramen för den nya ordningen.

Vi tillstyrker de förändringar av läroplanerna som syftar till att förebygga behov av stöd med målsättningen att fler elever ska kunna delta i och följa undervisningen. På det viset kan fler elever få sin rätt till utbildning tillgodosedd inom ramen för den ordinarie utbildningen.

Vi avstyrker förslagen om hur stödundervisning och särskilt stöd ska organiseras, särskilt då utredningen inte har tagit sin utgångspunkt i rätten till en inkluderande utbildning. Dessutom framstår det som att förslagen i utredningen riskerar att försämra möjligheten att få rimliga tillgänglighetsåtgärder inom ramen för en inkluderande utbildning i förenlighet med funktionsrättkonventionen. Vi noterar vidare att man inte involverat de som berörs, i enlighet med barnkonventionen och funktionsrättskonventionen.

Vi avstyrker förslaget inte längre skriva ut vilka de nationella minoriteterna är i läroplanens inledande delar.¹ Sverige har genom minoritetslagen (2009:724) och Ramkonventionen för nationella minoriteter förbundit sig att säkerställa att alla nationella minoriteters språk, kultur och historia synliggörs och respekteras.² Att inte längre skriva ut att våra nationella minoriteter består av judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och tornedalingar riskerar att skapa en bild av att våra nationella minoriteter är en homogen grupp.

Övergripande synpunkter

Vi tycker det är positivt att direktivet, med hänvisning till kommittéförordningen (1998:1474), efterfrågar en konsekvensanalys utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.³ Vi menar dock att förslagets påverkan och konsekvenser för mänskliga rättigheter **inte är tillräckligt utredda**.

Funktionsrättskonventionen är av särskilt stor vikt i sammanhanget, då de föreslagna förändringarna kommer att ha stor betydelse för elever med funktionsnedsättning. Det finns en analys i utredningen som hänvisar till

¹ SOU 2025:19 s 235

² Regeringskansliet, 2009, Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, artikel 4 samt Europarådet, 1995, Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, artikel 5.

³ Kommittédirektiv Dir. 2023:173, En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna, s 11.

funktionsrättskonventionen, men vi menar att den utlämnat fundamentala element i konventionen då man inte hänvisar till konceptet inkluderande utbildning i analysen. Detta är problematiskt då artikel 24 i funktionsrättskonventionen tydligt betonar att inkludering är nyckeln till rätten till utbildning.⁴ Även andra konventioner är av relevans för en konsekvensanalys av förslagen i betänkandet, inklusive barnkonventionen, ESK konventionen och Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

Vi ser positivt på förslaget att ändra läroplanerna så att flera elever har en möjlighet att klara av kraven i skolan. Däremot ser vi risker med vissa av förslagen. Vi vill särskilt framhålla risker vad avser rätten till inkluderande utbildning och rätten till rimliga tillgänglighetsåtgärder i förenlighet med kraven som funktionsrättskonventionen ställer.

Vi noterar att det förekommer flera parallella utredningar som syftar till att reformera skolan.⁵ Vi gör bedömningen att de samlade konsekvenser av omläggningen av skolpolitiken är svåra att överblicka.

Sveriges åtaganden inom rätten till utbildning

Rätten till utbildning stadgas i artiklarna 13 och 14 i ESK-konventionen. EU:s rättighetsstadga inkluderar också rätten till utbildning samt Europarådets sociala stadga.⁶ Samma rättighet återfinns i barnkonventionen, artiklarna 28 och 29.

I artikel 24 i funktionsrättskonventionen stadgas att personer med funktionsnedsättning har rätt till utbildning utan diskriminering och på lika villkor som andra. Samma artikel reglerar dessutom en rätt till en inkluderande

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

⁵ Bland annat SOU 2025:8 – Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan; SOU 2025:19 – Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande; SOU 2025:18 – Ett likvärdigt betygssystem; SOU 2025:26 – Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet; En förbättrad skolhälsa (Förbättrat stöd i skolan SOU 2025:44, delbetänkande nr 1, delbetänkande nr 2 publiceras i juni 2025), och; En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (kommittédirektiv) – publiceras mitten av juni 2025.

⁶ Artikel 14 EU-stadgan och artiklarna 10, 15 och 17 i Europarådets sociala stadga.

utbildning för elever med funktionsnedsättning, något som FN:s barnrättskommitté också ställer sig bakom.

Sveriges åtaganden inom rätten till icke-diskriminering

Ovan nämnda konventioner och stadgor föreskriver förbud mot diskriminering i förhållande till rätten till utbildning.⁷ Funktionsrättskonventionen (artikel 2) definierar begreppet rimliga anpassningsåtgärder och anger (artikel 5) att det utgör diskriminering att inte ge elever med funktionsnedsättning det stöd de behöver i skolan, inklusive rimliga tillgänglighetsåtgärder, för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. Rimliga tillgänglighetsåtgärder förhåller sig de rättigheter som formulerats i funktionsrättskonventionen, bland annat rätten till inkluderande utbildning med god kvalitet (artikel 24 2(c)).

Barnkonventionen (artikel 2) säger att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter och att ingen får diskrimineras.

4.2.1 Syftet med utbildningen inom skolväsendet ska förändras för att lyfta fram en aktiv lärarroll och att undervisning huvudsakligen bedrivs i grupp

En av utredningens målsättningar är att den ordinarie undervisningen ska utformas för att förebygga stödbehov. **Vi tillstyrker** den förändring av läroplanerna som syftar till att förebygga behov av stöd med målsättningen att fler elever ska kunna delta i och följa undervisningen. På det viset kan fler elever få sin rätt till utbildning tillgodosedd inom ramen för den ordinarie utbildningen.

Den nu gällande läroplanen har kritiserats för att ställa orimligt höga krav på eleverna.⁸ Detta försöker utredningen åtgärda, bland annat genom att i läroplanerna betona grundläggande kunskaper och färdigheter och att göra förändringar så att det blir tydligt att undervisningen ska ledas av lärare. Dessutom gör man förändringar som avser att åtgärda en utmanande övergång

⁷ Artikel 2.2. ESK-konventionen, del 5 artikel E Europarådets sociala stadga och artikel 21 EU-stadgan.

⁸ Skolverket (2019): Sammanfattande behovsanalys kring kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav. 2019-02-11. Dnr 2018:1453.

mellan stadierna. Undervisningen ska anpassas till barns och elevers kognitiva utveckling samt olika individuella förutsättningar. I de tidiga årskurserna ska grundläggande kunskaper och färdigheter betonas, medan reflektion och analys huvudsakligen introduceras senare och kan öka successivt med anpassning till elevernas ålder och mognad. Vi tog upp problemet med utmanande övergångar mellan stadierna i vår rapport till funktionsrättskommittén inom ramen för landgranskningen 2024⁹ och vi ser positivt på denna förändring.

4.2.3 Bestämmelserna om stöd ska förändras för att undvika överkrav på anpassning av undervisningen

Vi **avstyrker** förslagen om hur stödundervisning och särskilt stöd ska organiseras, särskilt då utredningen inte har tagit sin utgångspunkt i rätten till en inkluderande utbildning.

Enligt utredningen ska elever kunna tillgodogöra sig undervisning i grupp. Om de inte kan tillgodogöra sig undervisning i grupp behöver de stöd. Detta kan tillgodoses antingen genom s.k. stödundervisning eller särskilt stöd. Utredningen definierar inte exakt hur stödundervisning ska fungera då detta beskrivs närmare i utredningen Förbättrat stöd i skolan.¹⁰ Det framgår emellertid att det inte är frågan om inkluderande undervisningslösningar.¹¹ Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är ett juridiskt bindande instrument som hänvisar till konceptet inkluderande utbildning av god kvalitet,¹² och Sverige har förbundit sig att genomföra konventionen. Förslagen i utredningen står i strid med funktionsrättskonventionens artikel 24, om rätten till inkluderande utbildning. FN:s funktionsrättskommitté uttryckte 2024 en oro för en ökning av segregering inom utbildningsområdet i Sverige. Kommittén rekommenderade Sverige att ”utveckla en nationell strategi för inkluderande

⁹ Institutet för mänskliga rättigheter, 2024, Kompletterande information till FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning Inför den andra och tredje granskningsprocessen avseende Sverige, punkt 137

¹⁰ SOU 2025:44

¹¹ SOU 2025:19, s 216

¹² FN:s funktionsrättskommitté, 2017, Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Allmän kommentar nr 4, om rätten till inkluderande utbildning, para 2.

utbildning i syfte att gå från segregerad utbildning till inkluderande utbildning.”¹³ Det är inte bara FNs funktionsrättskommitté som menar att inkludering är nyckeln till rätten till utbildning. I mars 2022 gjorde funktionsrättskommittén och barnrättskommittén ett gemensamt uttalande om att rätten till utbildning omfattar alla barn på lika villkor i samma allmänna utbildningssystem, samt kräver anpassning av utbildningssystemet till varje barns olika utbildningskrav, förmågor, potentialer och preferenser.¹⁴

Vi saknar också en analys av hur skolan ska, inom ramen för de föreslagna insatserna stödåtgärder och/eller särskilt stöd, tillgodose funktionsrättskonventionens krav på rimliga tillgänglighetsåtgärder.¹⁵ Att neka en elev rimliga tillgänglighetsåtgärder är diskriminering, enligt funktionsrättskonventionens artiklar 2 och 5. Åtgärderna behöver ta sin utgångspunkt i elevens behov av stöd och har följaktligen potentialen att göra det möjligt för elever att få tillgång till mer eller mindre omfattande individuella insatser inom ramen för en inkluderande utbildning. Eftersom det inte gjorts en analys av funktionsrättskonventionens krav i dessa delar relaterat till förslagen om ändringar i skollagen kring extra anpassningar och det som föreslås bli stödundervisning och särskilt stöd framstår det som att förslagen i utredningen riskerar att försämra möjligheten att få rimliga tillgänglighetsåtgärder inom ramen för en inkluderande utbildning i förenlighet med funktionsrättskonventionen.

Vi noterar vidare att man varken har involverat barn (med och utan funktionsnedsättning)¹⁶ eller funktionsrättsorganisationer¹⁷ i beredningen av de förslag som har att göra med hur stödåtgärderna ska förändras. Enligt barnkonventionens artikel 12 har barn rätt att göra sin röst hörd. Denna rätt har

¹³ FN:s funktionsrättskommitté, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges kombinerade andra och tredje periodiska rapport, para 51 och 52(a).

¹⁴ FN:s barnrättskommitté och FN:s funktionsrättskommitté, Gemensamt uttalande: Rättigheter för barn med funktionsnedsättning.

¹⁵ Funktionsrättskonventionen, artiklarna 5 (2) och 24 (c). Diskrimineringslagen (2008:567) reglerar bristande tillgänglighet som en form av diskriminering. Lagen ställer krav på att verksamheter ska genomföra så kallade skäligen tillgänglighetsåtgärder. Detta krav motsvarar inte till fullo funktionsrättskonventionens krav på rimliga tillgänglighetsåtgärder utan där finns vissa skillnader vad avser bland annat områden som lagstiftningen täcker. Detta innebär att vår lagstiftning inte är helt förenlighet med funktionsrättskonventionen.

¹⁶ SOU 2025:19 s 591

¹⁷ SOU 2025:19 s 599

inte hörtsammats i beredningsprocessen. Dessutom måste de som berörs involveras i enlighet med de krav som ställs på konventionsstaten enligt funktionsrättskonventionens artikel 4.3. Här har utredningen också brustit i sin arbetsprocess.

4.3.2 Ett antal principer har legat till grund för utredningens förslag på inledande delar i en ny läroplan för grundskolan

Vi **avstyrker** utredningens förslag att inte längre skriva ut vilka de nationella minoriteterna är i läroplanens inledande delar.¹⁸ Att inte längre skriva ut att våra nationella minoriteter består av judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och tornedalingar riskerar att skapa en bild av att våra nationella minoriteter är en homogen grupp. Detta kan osynliggöra specifika behov och utmaningar för varje minoritet och förenkla eller förminska deras erfarenheter, vilket kan förstärka strukturell diskriminering. Sverige har genom minoritetslagen (2009:724) och Ramkonventionen för nationella minoriteter förbundit sig att säkerställa att alla nationella minoriteters språk, kultur och historia synliggörs och respekteras.¹⁹

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Jonas Karlsson och Emma Melander Borg. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna och enhetschef Eva Glückman deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör

¹⁸ SOU 2025:19 s 235

¹⁹ Regeringskansliet, 2009, Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk, artikel 4 samt Europarådet, 1995, Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, artikel 5.