

Diarienummer: DO 2025/1903
Handling: 2025.25980

u.remissvar@regeringskansliet.se
u.s.remissvar@regeringskansliet.se
dnr U2025/00740

Yttrande över betänkandet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26)

Sammanfattning

Diskrimineringsombudsmannens (DO:s) yttrande är avgränsat till de frågor som aktualiseras av DO:s uppdrag att verka för ett samhälle fritt från diskriminering och i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett diskrimineringsgrund.¹

Inledningsvis vill DO påpeka att det stora antalet samtida och delvis överlappande utredningar och förslag på skolans område gör det svårt att få en överblick av de samlade konsekvenser som förslagen kan få. DO vill därför betona vikten av att det, i den fortsatta lagstiftningsprocessen, görs en samlad konsekvensbeskrivning av samtliga förslag som nu föreslås på skolans område.

DO anser att utredningen har allvarliga brister. Flera av utredningens förslag är inte tillräckligt utredda och bygger på missuppfattningar av nuvarande lagstiftning (se närmare i avsnitt 7.4.1). Vidare bedömer DO att flera förslag står i konflikt med skollagens bestämmelser och medför risk för diskriminering samt brister i tillgången till lika rättigheter och möjligheter.

Med anledning av detta avstyrker DO flera av förslagen.

Övergripande synpunkter

DO har vid flera tillfällen uppmärksammat att barn utsätts för diskriminering i skolan och att skolor brister i arbetet med att motverka och

¹ Jämför med målet för politiken såsom det uttrycks i bl.a. Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.² Av anmälningarna till DO framgår att skolor inte vidtar tillräckliga stöd- och anpassningsåtgärder för elever med funktionsnedsättning och att elever utsätts för trakasserier som har samband med funktionsnedsättning och med etnisk tillhörighet. Det framgår också att det finns brister i skolors uppfyllande av utrednings- och åtgärdsskyldigheten gällande trakasserier och sexuella trakasserier.

Av skollagen (2010:800) framgår att utbildningen inom skolväsendet ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Skolan ska också ge stöd och stimulans utifrån elevers olika behov, samt samarbeta med hemmen för att främja barns allsidiga personliga utveckling.³ Diskrimineringslagen (2008:567), DL, fastslår att diskriminering är förbjuden inom utbildningsområdet och skolan ska arbeta både med att förebygga diskriminering och med att utreda och åtgärda trakasserier och sexuella trakasserier.⁴ Enligt barnkonventionen har barn rätt till en utbildning som syftar till att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga samt utveckla respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt för principerna i Förenta nationernas stadga.⁵

DO delar utredningens beskrivning av att det över tid vuxit fram ett stärkt rättighets- och individperspektiv i skolan, men menar till skillnad från utredningen att detta är något positivt. Att det finns goda möjligheter till anpassningar och stöd utifrån elevers individuella behov och att enskilda kan utkräva sina rättigheter är en viktig del av ett demokratiskt samhälle – inte minst för särskilt utsatta personer och grupper.

DO delar även utredningens bedömning att lärare behöver ha goda förutsättningar för att planera, genomföra och utvärdera undervisning, att fokus för skolans arbete mot kränkande behandling och diskriminering ska vara att förebygga, stoppa och åtgärda kränkningar, samt att vissa skolors nuvarande hantering av kränkningar bör förenklas. Flera åtgärder behövs för att detta ska bli verklighet. DO vill dock framhålla att utredningens genomgående förslag om att ta bort viktiga delar av lärares och annan

² Se till exempel DO:s årliga rapporter om förekomsten av diskriminering (DO:s rapport 2023:3 och 2024:2) samt DO:s kortanalys om diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan (DO:s rapport 2023:1).

³ Skollagen (2010:800) 1 kap. 4 §.

⁴ Diskrimineringslagen (2008:567) 2 kap. 5 § och 7 § och 3 kap.

⁵ FN:s konvention om barnets rättigheter, artiklarna 28 och 29.

skolpersonals ansvar, dokumentation och kommunikation inte är en ändamålsenlig lösning. Det kan visserligen vara befogat att lyfta bort delar av arbetet från lärare – men då måste resurser ges för att andra personalgrupper ska träda in i stället. DO är kritisk till att utredningen, trots att man betonar att förslagen inte syftar till att minska skolans ansvar för så kallade elevsociala behov och att utbildningen behöver organiseras så att andra kringfunktioner och elevhälsan kan axla detta viktiga ansvar,⁶ inte lämnar några förslag eller bedömningar om hur ett sådant ansvar bör regleras eller att det behövs ökade resurser till just de personalgrupper (till exempel inom elevhälsan) som över tid fått minskade resurser.

DO ser med oro på att utredningens förslag följer en genomgående linje i flera aktuella utredningar på skolområdet där rättighetsperspektiv, värdegrundsarbete och stödinsatser monteras ned. Det riskerar att skada skolans möjligheter att bidra till den demokratiska utvecklingen i samhället.

6.3.1–6.5.1. Förslag om minskad kommunikation med vårdnadshavare

DO avstyrker förslagen att skolans kommunikation med elever och vårdnadshavare ska begränsas på flera sätt, bland annat genom att skolan inte längre ”fortlöpande” ska informera och föra samtal med vårdnadshavare, att antalet utvecklingssamtal ska minskas från ett per termin till ett per år och att innehållet ska begränsas så till vida att information om elevens sociala utveckling och stödinsatser utgår.

DO bedömer att minskad dokumentation och kommunikation riskerar att leda till att skolan missar att uppmärksamma och kommunicera viktig information, till exempel gällande elevers behov av stöd vid funktionsnedsättning eller utsatthet för kränkande behandling eller diskriminering.

6.6.1. Bedömning att ta bort stödinsatsen extra anpassningar

Utredningen bedömer att stödinsatsen extra anpassningar i skollagen (3 kap. 5 §) bör tas bort och att stöd som ges inom ordinarie undervisning kan kallas ”stöd.”

⁶ Utredningen sid 543.

Eftersom denna utredning inte lämnar förslag i frågan, hänvisar DO till myndighetens kommande yttranden över Läroplansutredningen⁷ och Utredningen om en förbättrad elevhälsa där sådana förslag lämnas.⁸

DO vill dock framhålla vikten av att elever som har behov av olika former av stödåtgärder, till exempel med anledning av en funktionsnedsättning eller utsatthet för trakasserier, får sådana.

7.4.1. Förslag att flytta och omformulera ansvar för kränkande behandling

DO vill påtala att utredningens förslag om ändringar i bestämmelserna om kränkande behandling i skollagen i DO:s mening grundar sig på en missuppfattning av den nuvarande utrednings- och åtgärdsskyldigheten (se även 7.4.2).

Utredningen skriver i sin genomgång av utrednings- och åtgärdsskyldigheten att huvudmannens utrednings- och åtgärdsskyldighet träder in när huvudmannen får del av en anmälan om kränkande behandling.⁹ Detta är felaktigt. Utrednings- och åtgärdsskyldigheten inträder i DO:s mening när någon i personalen får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling.

Utrednings- och åtgärdsskyldigheten infördes genom lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67). Av förarbetena framgår att bestämmelsen innebär en handlingsplikt för personer på samtliga nivåer inom verksamheten samt att skyldigheten att utreda gäller så fort det kommit till skolans kännedom att det förekommit kränkningar, eller att något barn eller någon elev känner sig kränkt. Bestämmelsen flyttades senare till den dåvarande skollagen (1985:1100) i samband med införandet av diskrimineringslagen (2008:567). I och med införandet av den nuvarande skollagen (2010:800) flyttades bestämmelsen över och kompletterades med anmälningsskyldigheten och ett krav på skyndsamhet. Av förarbetena framgår att bestämmelsen i övrigt motsvarar bestämmelsen i 1985 års skollag.¹⁰ Det framgår inte att införandet av anmälningsskyldigheten på något sätt varit avsedd att inskränka utrednings- och åtgärdsskyldigheten.

⁷ Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19).

⁸ Förbättrat stöd i skolan (SOU 2025:44).

⁹ Utredningen sid 336.

¹⁰ Prop. 2009/10:165 sid 695.

Utrednings- och åtgärdsskyldigheten och anmälningsskyldigheten utgör alltså två separata skyldigheter där den ena inte är beroende av den andra. Vidare innebär den nuvarande bestämmelsen, liksom de äldre, en skyldighet för personal att agera då elever utsätts för kränkande behandling. Ett sådant agerande i direkt anslutning till exempelvis en observerad händelse kan vara tillräckligt för att uppfylla utrednings- och åtgärdsskyldigheten.¹¹

Den skyldighet för personal att aktivt motverka kränkande behandling som utredningen vill införa genom den föreslagna 6 kap. 5 a §, att uppmärksamma när elever utsätts för kränkningar, att bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas och att vidta sådana åtgärder, omfattas till sin helhet av den nuvarande utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Utredningens förslag innebär i själva verket att utrednings- och åtgärdsskyldigheten upphävs i fall där den kränkande behandlingen inte är allvarlig eller upprepad samtidigt som en ny innehållsmässigt i det närmaste identisk skyldighet att agera införs. Att i samma kapitel ha två skyldigheter som är helt olik formulerade men som innehållsmässigt är nästintill identiska och som delvis överlappar varandra förefaller i DO:s mening direkt olämpligt.

DO avstyrker förslaget på strykning i 1 kap. 5 a §. DO anser att det finns ett viktigt signalvärde i att ansvaret för att motverka kränkande behandling regleras i skollagens inledande del. Eftersom skolan även har ett ansvar att motverka diskriminering vore det önskvärt att detta lades till i bestämmelsen.

DO avstyrker förslaget att omformulera personalens ansvar till att ”aktivt uppmärksamma och agera för att hantera alla former av kränkande behandling.” DO förordar att den nuvarande formuleringen i 1 kap. 5 §, det vill säga att ”aktivt motverka alla former av kränkande behandling” används även i 6 kap. 5 a §. Alternativt kan den formulering som Läroplansutredningen föreslår i samma paragraf användas: ”Var och en som verkar inom utbildning och annan verksamhet enligt denna lag ska aktivt motverka alla former av kränkande behandling.”¹² DO anser att formuleringen ”agera för att hantera” är diffus och att avsikten med nuvarande bestämmelse på ett tydligare sätt beskriver att ansvaret innefattar att stoppa kränkande behandling.

¹¹ Prop. 2005/06:38 sid 141.

¹² Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19), sid 51.

7.4.2. Förslag att ändra anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 10 § skollagen ändras till att personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för allvarlig eller upprepad kränkande behandling i verksamheten är skyldig att informera rektorn om detta. Rektorn ska också informeras om kränkande behandling av någon i personalen. Enligt nuvarande bestämmelse är personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten skyldig att anmäla detta till rektorn.

Utredningen föreslår också att personalens och rektorns skyldighet att anmäla trakasserier och sexuella trakasserier flyttas från skollagen (6 kap. 10 §) till diskrimineringslagen (2 kap. 7 §).

DO avstyrker förslagen av skäl som följer nedan.

Omformulering av personalens ansvar

DO anser att de föreslagna ändringarna innebär att färre kränkningar kommer att omfattas av personalens skyldighet att agera.

Informationsskyldighet

När det gäller förslaget att ändra anmälningsskyldigheten till en informationsskyldighet ser DO en risk för att sådan information enbart ges muntligt. DO har vid flera tillfällen påtalat att skriftlig dokumentation är mycket viktig för att såväl skolan som myndigheter ska kunna utreda och åtgärda incidenter.¹³ DO har också uppmärksammat att skolpersonal ofta identifierar incidenter som kränkande behandling, och att det är först när ett ärende handläggs av Skolinspektionen som det uppmärksammas att kränkningen har ett samband med en diskrimineringsgrund och därmed utgör trakasserier.¹⁴

Allvarlig eller upprepad kränkande behandling

DO anser att förslaget att begränsa personalens ansvar till att enbart omfatta ”allvarlig eller upprepad” kränkande behandling innebär ett skifte i synsätt, där utredningen vill frångå den rådande nolltoleransen mot

¹³ Till exempel i ett möte med utredningen i december 2024 och i DO:s yttrande över betänkandet Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan (SOU 2025:8).

¹⁴ I sådana fall lämnas uppgifterna över till DO enligt myndigheternas samverkansöverenskommelse.

kränkningar. Utredningen skriver att förarbetena till barn- och elevskyddslagen¹⁵ har tolkats som att det råder en nolltolerans mot kränkande behandling i skolan. DO vill framhålla att nolltolerans mot kränkningar var ett uttalat syfte när lagen infördes¹⁶ och att det är av största vikt att det fortsatt råder en nolltolerans mot kränkningar i skolan. Både av principiella skäl och för att DO:s erfarenhet visar att när personal ska bedöma vilka kränkningar som är allvarliga så slår detta mot särskilt utsatta grupper.

Angående förslaget att kränkningar ska bedömas som upprepade måste detta ses i ljuset av utredningens övriga förslag. Frågan blir vem som ska kunna se att en kränkning är upprepad då lärare ska ha mindre kontakt med elever och dokumentationen om annat än elevens kunskapsutveckling ska tas bort. I sammanhanget kan nämnas att DO även är kritisk till förslaget att införa begreppet mobbning i skollagen. I sitt yttrande över betänkandet Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan (SOU 2025:8) påpekade DO att införande av ett begrepp som bara omfattar upprepade kränkningar riskerar att bli en ambitionssänkning och kan komma att leda till att skolor endast vidtar åtgärder vid upprepade fall av trakasserier och sexuella trakasserier.

Även om DO avstyrker förslagen i sak av de ovan anförda skälen finns det anledning att lämna synpunkter på den lagtekniska lösningen i syfte att undvika en otydlig lagstiftning om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslagen.

Det framstår som märkligt att utredningen föreslår en inskränkning i utrednings- och åtgärdsskyldigheten samtidigt som utredningen föreslår en ny skyldighet för personal att agera som innehållsmässigt till stor del motsvarar den nuvarande utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Om syftet med förslaget i första hand är att inskränka anmälningsskyldigheten bör det i stället göras genom att anmälningsskyldigheten separeras från utrednings- och åtgärdsskyldigheten, exempelvis genom att anmälningsskyldigheten flyttas till en separat bestämmelse.

Det finns även anledning att påtala att om syftet är att begränsa rätten till skadestånd till allvarliga eller upprepade fall av kränkande behandling bör detta göras genom ändringar i 6 kap. 12 §.

¹⁵ Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (upphävd 2009).

¹⁶ Prop. 2005/06:38 sid 141.

I verksamheten

Utredningen menar att skolans ansvar har kommit att tolkas för brett, till exempel i form av att omfatta kränkningar mellan elever på nätet och vill därför ändra den nuvarande formuleringen ”i samband med verksamheten” till ”i verksamheten”. DO framhåller att det, utifrån barns rätt att skyddas från kränkande behandling och diskriminering, är viktigt att skolans ansvar omfattar alla händelser som har ett samband med skolans verksamhet, oavsett var de sker. Det kan till exempel handla om att en elev utsätts för trakasserier i en klasschatt eller av andra elever på sociala medier.

Flytt av anmälningsskyldigheten för trakasserier och sexuella trakasserier till diskrimineringslagen

Utredningen menar att den föreslagna flytten inte innebär någon ändring i sak mot vad som gäller idag. Detta är felaktigt. Den nuvarande anmälningsskyldigheten enligt skollagen sanktioneras med skadestånd enligt 6 kap. 12 §. Någon motsvarande skadeståndsbestämmelse finns inte i DL. Överträdelser av utrednings- och åtgärdsskyldigheten enligt 2 kap. 7 § DL sanktioneras med diskrimineringsersättning enligt 5 kap. 1 § DL. Det framstår som oklart om bestämmelsen i 5 kap. 1 § DL i sin nuvarande lydelse skulle omfatta en överflyttad anmälningsskyldighet. Om så inte är fallet skulle den överflyttade anmälningsskyldigheten vara osanktionerad.

Om den överflyttade anmälningsskyldigheten omfattas av 5 kap. 1 § DL kan det antas få följdkonsekvenser. Bland annat är det möjligt att bestämmelsen skulle komma att omfattas av DL:s talerätt för ideella organisationer. Eftersom utredningen inte har analyserat konsekvenserna vare sig av att ändra sanktionen från skadestånd till diskrimineringsersättning eller att lämna bestämmelsen utan sanktion saknas ett tillräckligt underlag för att genomföra förändringen.

Utöver det anser DO att det vid en eventuell överflyttning av anmälningsskyldigheten skulle vara olämpligt att placera bestämmelsen som ett inledande stycke i 2 kap. 7 § DL så som utredningen föreslår. Utrednings- och åtgärdsskyldigheten i 2 kap. 7 § DL gäller för alla typer av utbildningsanordnare. Att inleda paragrafen med ett stycke som enbart gäller skollagsreglerad verksamhet skulle göra bestämmelsen mer svårläst eftersom det inte skulle framgå lika tydligt att utrednings- och åtgärdsskyldigheten gäller samtliga utbildningsanordnare. Det skulle också riskera att sprida missuppfattningen att utrednings- och åtgärdsskyldigheten är beroende av anmälningsskyldigheten.

Anmälningsskyldigheten bör därför vid en eventuell överflyttning placeras i en separat paragraf.

7.5.3 Bedömning att möjligheten för barn och elever att få skadestånd och barn- och elevombudets roll bör följas upp och utredas vidare

DO förhåller sig starkt kritisk till utredningens uppfattning att det bara är berättigat att det finns en möjlighet för barn som har utsatts för kränkningar att få upprättelse i form av ekonomisk kompensation om det anses ha en förebyggande effekt. Enligt DO:s mening är individuella barns rätt till upprättelse central. Även om förebyggande åtgärder kan vara till gagn för individen, får rätten till upprättelse inte begränsas till de fall där det går att visa en förebyggande effekt. En utredning av möjligheten för barn som utsatts för kränkningar att få ekonomisk ersättning måste därför ha det individuella barnets möjligheter till upprättelse som sin utgångspunkt.

Konsekvenser

11.9.5. Konsekvenser för DO

Som nämnts ovan anser DO att utredningen inte tillräckligt utrett konsekvenserna av att flytta anmälningsskyldigheten för trakasserier och sexuella trakasserier till diskrimineringslagen (se förslag 7.4.2 ovan). Det går därför inte att i nuläget bedöma konsekvenserna av DO:s föreslagna utökade tillsyn, inklusive eventuella behov av utökad finansiering.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Emma Wilén. I den slutliga handläggningen har också experten Tarik Qureshi, enhetschefen Cecilia Narby, sektionschefen Hanna Shev, pressansvarige Clas Lundstedt och utredaren Carl Lind deltagit.

Lars Arrhenius