

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-09-20

**Närvarande:** F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

### **Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper**

Enligt en lagrådsremiss den 26 augusti 2021 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skollagen (2010:800),
2. lag om ändring i skollagen (2010:800),
3. lag om ändring i lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sara Åström, biträdd av kanslirådet Ylva Eresund Rosing.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledningsvis kan upplysas om att lagrådsremissen omfattar två förslag till ändring av skollagen (jfr punkterna 1 och 2 strax ovan).

Det rör sig om två olika lagstiftningspaket med samma inriktning som är avsedda att träda i kraft vid olika tidpunkter.

#### Förslagen till lag om ändring i skollagen

En central del i det första förslagspaketet avseende skollagen är att begreppet kunskapskrav byts ut mot betygskriterier i de fall graderade betyg förekommer respektive kriterier för bedömning av kunskap i de fall graderade betyg inte förekommer. Någon fullständig omarbetning av lagtexten rör det sig emellertid inte om. Detta har fått till följd att den föreslagna texten på sina ställen skorrar betänkligt. Utformningen av lagtexten kan därmed diskuteras från såväl språklig som innehållsmässig synpunkt. Lagrådet ifrågasätter om det inte hade varit värt besväret att göra en mera genomgripande omarbetning av lagen i de aktuella delarna.

Ett generellt problem är att den gällande lagtexten är skriven för de mer absoluta nivåer som ligger i de angivna kunskapskraven. När man nu inför ordet kriterier, som enligt SAOL betyder kännetecken eller bevis, för att understryka att en annorlunda bedömning ska ske, blir det inte längre rättvisande att tala om att eleven ska (kommer att/inte kommer att) uppfylla kriterierna. Kriterierna är ju – bortsett från de som gäller för det lägsta godkända betyget – inte avsedda att vara absoluta krav, utan är snarare att se som något som ska användas som grund för lärarens bedömning av om eleven ska ges ett visst betyg. I det sagda ligger också att det rent språkligt knappast blir korrekt att tala om att eleven uppfyller eller inte uppfyller kriterierna. Till detta ska läggas att kriteriebegreppet ibland används för att uttrycka absoluta krav, se t.ex. förslaget till 10 kap. 19 § första stycket sista meningen i det första lagförslaget: "För att eleven ska få ett godkänt betyg ska samtliga kriterier för betyget E vara uppfyllda".

Lagrådet har emellertid viss förståelse för att det har blivit på detta vis och anser sig – bl.a. därför att risken för att nu nämnda problem ska leda till praktiska svårigheter framstår som liten – inte ha skäl att motsätta sig ett genomförande av förslagen på denna grund. I de fall termen betygskriterier tar sikte på det lägsta godkända betyget bör det dock komma till uttryck i lagtexten att det här rör sig om krav (jfr t.ex. den föreslagna 7 kap. 5 §).

#### Bemyndiganden och upplysningar om föreskrifter i annan författning än lag

Lagförslagen innehåller ett antal bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter på vissa områden (se t.ex. 15 kap. 22 a §, 16 kap. 24 §, 17 a kap. 12 och 14 §§ i det första lagförslaget samt punkt 9 i ikraftträdande- och övergångsreglerna till det andra förslaget). Vidare finns ett antal upplysningar om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 regeringsformen kan meddela föreskrifter på ett visst område (se t.ex. 10 kap. 20 §, 11 kap. 23 § och 12 kap. 20 § i det första lagförslaget). I vissa fall har upplysningsbemyndigandena kompletterats med ordet ytterligare (se 20 kap. 41 a § i det andra lagförslaget). Många av dessa bemyndiganden/upplysningar finns redan i lagen, oftast något annorlunda i fråga om utformning eller innehåll, men några är nya. Det finns sällan någon förklaring till varför det ena eller det andra uttryckssättet har använts.

Av förarbetena till skollagen framgår att ett inslag i den då föreslagna lagen var att bestämmelser som tidigare fanns i förordning i stället togs in i lagen (prop. 2009/10:165 s. 208 f.). Det konstaterades då att det vid sidan av lagen behövs föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndigheter som regeringen bestämmer.

I den mån regeringens föreskrifter gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna och föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får de meddelas bara efter bemyndigande i lag (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § regeringsformen). Detsamma gäller föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och om befogenheter eller åligganden för kommunerna (8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § regeringsformen). Regeringen får dock utan bemyndigande meddela verkställighetsföreskrifter som kompletterar lagstiftningen (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen). Därutöver får regeringen genom förordning meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen). Denna föreskriftsrätt brukar benämnas regeringens restkompetens. Regeringen får enligt 8 kap. 11 § regeringsformen överlåta åt en myndighet att meddela verkställighetsföreskrifter och föreskrifter inom ramen för restkompetensen. För sådan vidaredelegering på lagområdet krävs medgivande av riksdagen (8 kap. 10 § regeringsformen).

Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen). Genom införandet av skollagen har riksdagen, som angetts ovan, i stor utsträckning lagstiftat inom området för regeringens restkompetens. I den situationen kan regeringen som huvudregel inte meddela föreskrifter på samma område, vilket följer av den så kallade formella lagkraftens princip i 8 kap. 18 § regeringsformen. Om riksdagen vill att regeringen ska ha möjlighet att använda sig av den restkompetens som kan finnas kvar på området, får det tas in en upplysningsbestämmelse i lagen om detta. I bestämmelsen kan riksdagen tydliggöra vilka föreskrifter som regeringen kan meddela på området trots lagregleringen.

Inom Regeringskansliet har det utvecklats principer för hur bemyndiganden bör utformas, vilket är positivt. Det är dock inte helt lätt för läsaren att förstå de olika uttryckssätten och vad de innebär. Det gäller särskilt som samma formulering används för nödvändiga som för frivilliga upplysningsbestämmelser. Det vore därför en fördel om författningskommentaren innehöll en kort beskrivning av vilken sorts bemyndigande det är fråga om. Då klargörs det var gränserna för lagområdet går, på vilka områden som riksdagen har lagstiftat och därigenom tagit över regeringens kompetens att komma med föreskrifter samt var gränserna går för bemyndigandet till regeringen. Det hade i och för sig varit bra med sådana förtydliganden redan när de aktuella bestämmelserna kom till första gången. Men det hindrar inte att det hela klargörs i senare sammanhang. Särskilt viktigt kan det vara att det anges om bestämmelsen innebär att föreskrifträtten på ett visst område har delegerats och var gränserna för bemyndigandet i så fall går.

I brist på sådana förtydliganden har Lagrådet valt att inte ifrågasätta riktigheten i de olika bemyndiganden som inte föreslås ändrade eller i de som huvudsakligen innebär att ett uttryckssätt ändras. De få nya bemyndiganden eller upplysningar som föreslås i skollagen finns det inte anledning att anmärka på.

I samband med lagrådsföredragningen har det dock kommit fram att det finns ett bemyndigande som borde kunna utgå. Det gäller punkt 9 i övergångsbestämmelserna till det andra lagförslaget, som innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer "att meddela föreskrifter om vilka kurser som får ingå i en gymnasieexamen eller gymnasieingenjörsexamen från grundskolan som utfärdas efter den 30 juni 2025". Sådana föreskrifter ingår i området för regeringens restkompetens. Enligt vad som har upplysts vid föredragningen finns det inte några regler i skollagen om vilka kurser som får ingå i en examen och några nya

sådana regler föreslås inte heller. Bemyndigandet bör därför kunna strykas.