

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-05

Närvarande: F.d. justitieråden Gudmund Toijer och Mats Anderson
samt justitierådet Marie Jönsson

Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola

Enligt en lagrådsremiss den 29 januari 2026 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).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sofia Lyth, biträdd av ämnesrådet Mattias Ahlquist.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i skollagen (lagförslag 1)

Upplysningsbestämmelser

Lagrådsremissen innehåller förslag på ett antal upplysningsbestämmelser om att regeringen kan meddela föreskrifter inom området och delegationsbestämmelser till regeringen att meddela föreskrifter.

I 8 kap. 7 § regeringsformen regleras regeringens möjligheter att utan delegering meddela föreskrifter. Det är föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. När det gäller föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den så kallade restkompetensen, avses framför allt föreskrifter som inte innebär skyldigheter eller ingrepp för enskilda. Föreskrifterna ska vara neutrala eller gynnande för enskilda eller avse sådant som inte avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Det finns inget som hindrar att riksdagen lagstiftar inom det som hör till regeringens normgivningsområde (8 kap. 8 § regeringsformen).

När det i lagen förs in en upplysningsbestämmelse inom området för regeringens restkompetens finns det skäl att skilja mellan två situationer. Den ena är när bestämmelsen utgör en ren upplysning om att ytterligare föreskrifter kan meddelas av regeringen eller dess myndigheter direkt på grund av restkompetensen. Den andra är om riksdagen har lagstiftat inom området för regeringens restkompetens; frågan uppstår då om riksdagen har avsett att uttömmande reglera en fråga eller om avsikten är att det ska finnas ett kvarstående utrymme av regeringens restkompetens. En upplysningsbestämmelse är i de sistnämnda fallen nödvändig för att regeringen ska kunna använda sin restkompetens i någon utsträckning (jfr HFD 2023 ref. 2).

Det kan noteras att regeringen enligt regeringsformen får bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter som faller inom området för restkompetensen (11 §). Regeringsformen medger inte att riksdagen begränsar denna möjlighet.

I lagrådsremissen finns flera förslag om bestämmelser med upplysning om att regeringen och i vissa fall den myndighet regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter. I författningskommentaren till respektive bestämmelse har inte angetts om det är fråga om en ren upplysning eller om en sådan situation där riksdagen lagstiftar inom området för regeringens restkompetens och en upplysning därför är nödvändig. Enligt Lagrådet bör det för var och en av dem tydliggöras i vad mån överväganden av det slaget ligger bakom upplysningen.

Sådana upplysningsbestämmelser finns när det gäller läroplaner i 1 kap. 11 § andra stycket, kursplaner i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan i 10 kap. 8 § fjärde stycket, 11 kap. 11 § fjärde stycket, 12 kap. 8 § fjärde stycket respektive 13 kap. 8 § tredje stycket och timplaner i specialskolan och sameskolan i 12 kap. 5 § tredje stycket respektive 13 kap. 5 § tredje stycket.

När det gäller timplaner i grundskolan och anpassade grundskolan finns det bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter i 10 kap. 5 § tredje stycket respektive 11 kap. 7 § tredje stycket. Av 1 kap. 11 § framgår att läroplanen för alla de nämnda skolformerna ska innehålla kursplaner och timplaner.

Av författningskommentarerna till bestämmelserna med bemyndiganden att meddela föreskrifter om timplaner i grundskolan respektive anpassade grundskolan framgår inte vad det är som medför att det krävs bemyndiganden

avseende de skolformerna när det behovet synes saknas avseende timplaner i specialskolan och sameskolan. Enligt Lagrådet bör dessa skillnader klargöras.

När det gäller upplysningsbestämmelserna om kursplanerna och timplanerna framgår inte om de avser annat än det som täcks av upplysningsbestämmelsen i 1 kap. 11 § som avser hela läroplanen, dvs. även kursplaner och timplaner. Enligt Lagrådet behöver behovet av dem klargöras.

De nämnda upplysningsbestämmelserna innehåller vad som sägs vara upplysningar om att regeringen – men inte den myndighet som regeringen bestämmer – med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter. Enligt Lagrådet bör upplysningsbestämmelser av det angivna slaget undvikas, eftersom de ger en ofullständig bild av vad som gäller.

1 kap. 3 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen. Det föreslås en ändring av definitionen av undervisning i syfte att förtydliga att det är lärare och förskollärare som avgör vad som ska behandlas i undervisningen och vilka arbetssätt och arbetsformer som ska användas. Den nya definitionen ska vara "processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen bestäms och leds av lärare eller förskollärare, och som syftar till barns eller elevers utveckling och lärande mot mål som anges i denna lag samt i förordningar och andra författningar som ansluter till lagen, genom att lärarna och förskollärarna förmedlar och förankrar kunskaper och värden hos barnen och eleverna".

I författningskommentaren beskrivs definitionen mer som en materiell bestämmelse än som en definition. Exempelvis beskrivs hur lärarna

bör bedriva undervisningen. Även i andra sammanhang används definitionen som en materiell bestämmelse. Det är extra tydligt när det gäller förslaget till ändring av 4 kap. 12 §. Det föreslås att det där ska tas in en upplysning om att det av 1 kap. 3 § framgår att undervisningen bestäms och leds av lärare eller förskollärare.

Enligt Lagrådet är det angeläget att upprätthålla distinktionen mellan en definition och en materiell bestämmelse där definitionen ingår. Lagrådet vill framhålla att lärarnas uppgifter och ansvar inte direkt kan härledas ur definitionen utan måste kunna utläsas av en materiell bestämmelse, exempelvis 2 kap. 15 § där det anges att lärarna ansvarar för den undervisning som de bedriver. Enligt Lagrådet bör författningskommentaren tydliggöra att det är fråga om en definition och ange vilken betydelse den har för tolkningen och tillämpningen av de materiella bestämmelserna i lagen.

När det gäller innehållet i definitionen vill Lagrådet ta upp användningen av ordet "förankra". Av definitionen framgår att kunskap och värden ska förmedlas till och förankras hos barnen och eleverna. Det är inte helt enkelt att förstå vad som avses med att "förankra kunskap" utifrån hur ordet används i dagligt tal. Normalt sett används ordet förankra i bildlig bemärkelse för att skapa stöd, förståelse, delaktighet eller engagemang för t.ex. en uppfattning.

Lagrådet kan konstatera att begreppet "förmedla och förankra" redan används i 1 kap. 4 § där det anges att utbildning inom skolväsendet ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Vidare används begreppet i 25 kap. 6 § där det på samma sätt anges att viss pedagogisk verksamhet ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället

vilar på. I de sammanhangen är det förståeligt vad som avses då "förankra" kan tolkas utifrån hur ordet normalt används.

Det finns ingen beskrivning i författningskommentaren eller i övrigt i lagrådsremissen av vad som avses med att förankra kunskap. Vid föredragning har upplysts om att begreppet "förankra kunskap" är vedertaget när det gäller kognitivt lärande.

Lagrådet har i sig inget att invända mot att uttrycket används i en annan bemärkelse än hur det vanligtvis används. Lagrådet anser dock att den utvidgade innebörden måste förklaras och beskrivas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

11 §

Av paragrafen framgår att det ska finnas en läroplan för respektive skolform och för fritidshemmet. I *första stycket* anges att läroplanerna för de skolformer som omfattas av skolplikten ska innehålla kursplaner och timplaner. Det ges inte någon definition av vad som avses med timplan.

Termen timplan används på flera ställen i skollagen. I några av kapitlen avseende en skolform ges en definition av termen (10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 §). Det anges på samtliga dessa ställen att det är en fördelning av undervisningstiden. Enligt Lagrådet borde definitionen anges redan i aktuell paragraf för att sedan inte behöva upprepas. Lagrådet föreslår därför att fjärde meningen i första stycket ges följande lydelse.

Läroplanerna för grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska också innehålla kursplaner och en fördelning av undervisningstiden (timplaner).

3 kap. 4 och 5 §§

Vid föredragningen har upplysts om att paragraferna kommer att ersättas med annat innehåll genom ett lagstiftningsarbete som kommer att underställas riksdagens prövning samtidigt som aktuellt lagstiftningsarbete. Det innebär att de föreslagna paragraferna sannolikt inte kommer att beslutas. Lagrådet har därför inte granskat dessa.

4 kap. 12 §

Paragrafen reglerar vårdnadshavarens möjligheter till inflytande över utbildningen. I en ny andra mening anges att det av 1 kap. 3 § framgår att undervisningen bestäms och leds av lärare eller förskollärare.

1 kap. 3 § innehåller en definition av termen undervisning. I enlighet med vad Lagrådet har anfört i samband med den paragrafen kan lärarnas uppgifter och ansvar inte härledas ur definitionen utan måste kunna utläsas av en materiell bestämmelse. I det här fallet torde det närmast vara 2 kap. 15 § som anger att en legitimerad lärare eller förskollärare eller en lärare som är undantagen från krav på legitimation har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver. Vad som avses med undervisning framgår i sin tur av definitionen i 1 kap. 3 § och omfattningen av lärarnas ansvar enligt 2 kap. 15 § får tolkas utifrån definitionen. Enligt Lagrådets uppfattning bör därför hänvisningen ändras.

10 kap. 13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner i årskurser 1–6 i grundskolan. I *första och fjärde styckena* hänvisas till ämnenas kursplaner för aktuellt stadium eller, i

förekommande fall, för aktuell årskurs. Enligt Lagrådets uppfattning kan skrivningen ”för aktuellt stadium eller, i förekommande fall, för aktuell årskurs” tas bort utan att något missförstånd skulle kunna uppstå.

Motsvarande synpunkt gör sig gällande även avseende 10 kap. 19 och 21 §§ samt 11 kap. 16, 16 a, 22 och 23 a §§, 12 kap. 13, 13 a, 19 och 21 §§ och 13 kap. 13, 20 och 21 b §§.

15 kap. 24 och 26 §§ och 18 kap. 23 och 25 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om betygsskalan och betygssättning i gymnasieskolan respektive anpassade gymnasieskolan. I paragraferna relateras eller hänvisas till den del av en ämnesplan som avser syfte och centralt innehåll.

Av 16 kap. 21 § respektive 19 kap. 22 § framgår det att inom de nationella programmen i gymnasieskolan och inom programmen i anpassade gymnasieskolan det för varje ämne ska finnas en ämnesplan. Det saknas emellertid bestämmelser i skollagen om vad en ämnesplan ska innehålla. I stället är det regeringen som kan meddela föreskrifter om ämnesplaner.

Enligt Lagrådet bör förutsättningar som är nödvändiga för tillämpningen av en lagbestämmelse också vara reglerade i lag. I det här fallet förutsätter lagbestämmelserna att det ska finnas ämnesplaner med ett visst innehåll. Det bör då inte överlämnas till regeringen att bestämma innehållet utan det bör framgå direkt av lagen. Lagrådet föreslår därför att det tas in bestämmelser i skollagen som anger vad en ämnesplan i gymnasieskolan respektive i anpassade gymnasieskolan ska innehålla. En sådan bestämmelse kan lämpligen tas in i 16 kap. 21 § respektive i 19 kap. 22 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 juli 2028. Av *punkt 2* framgår att ändringarna i lagen ska tillämpas första gången höstterminen 2028 för vissa angivna årskurser eller läsår i de olika skolformerna. Av punkterna 3 och 4 framgår för vilka läsår och årskurser i de olika skolformerna som äldre bestämmelser fortfarande ska gälla.

Eftersom ändringarna i lagen träder i kraft den 1 juli 2028 skulle de komma att tillämpas första gången höstterminen 2028 även utan regleringen i punkt 2. Såvitt Lagrådet kan förstå är det därför tillräckligt att ange i vilka fall de äldre bestämmelserna ska fortsätta tillämpas. Punkt 2 skulle därmed kunna utgå.

Förslag till lag om ändring i skollagen (lagförslag 2)

20 kap. 37 och 38 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om betygssättning i kommunal vuxenutbildning. I paragraferna relateras eller hänvisas till den del av en ämnesplan som avser syfte och centralt innehåll.

Av 20 kap. 6 § framgår det att inom kommunal vuxenutbildning för varje ämne i utbildning på gymnasial nivå och i anpassad utbildning på gymnasial nivå ska finnas en ämnesplan. Det saknas emellertid bestämmelser i skollagen om vad en ämnesplan ska innehålla. I stället är det regeringen som kan meddela föreskrifter om ämnesplaner.

Vad Lagrådet har anfört om motsvarande reglering avseende gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan under 15 kap. 24 § m.fl. gör sig gällande även här. En bestämmelse

som anger vad en ämnesplan för kommunala vuxenutbildningen ska innehålla kan lämpligen tas in i 20 kap. 6 §.