

Konsekvensutredning avseende förslag till ändringar i läroplaner för att förtydliga skolans jämställdhetsuppdrag

Innehållet i konsekvensutredningen utgår från 6-8 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund

Regeringen har i beslut den 2 februari 2017 (Dnr. U2017/00412/S) gett i uppdrag åt Statens skolverk (Skolverket) att föreslå ändringar i läroplanerna för grundskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan för att förtydliga skolans uppdrag att motverka traditionella könsmonster, att gestalta och förmedla värden som jämställdhet mellan kvinnor och män samt att aktivt och medvetet främja deras lika rätt och möjligheter. Med skolan avses i detta uppdrag de ovan angivna skolformerna och fritidshemmet.

Ändringarna ska särskilt tydliggöra att den värdegrund som anges i läroplanerna inbegriper att skolan ska organisera undervisningen så att flickor och pojkar möts och arbetar tillsammans i undervisningen. Regeringen anser att det måste vara tydligt att skolans värdegrund, som den anges i läroplanerna, innebär att skolor inte regelmässigt och över tid kan planera och genomföra könsuppdelad undervisning i exempelvis ett eller flera ämnen i skolan och att sådana uppdelningar endast bör kunna ske tillfälligtvis och under särskilda förutsättningar.

Skolverket ska vid genomförandet av uppdraget inhämta kunskap och synpunkter från Statens skolinspektion (Skolinspektionen) samt andra relevanta myndigheter och organisationer. Redovisningen ska innehålla en samlad bedömning av förslagets påverkan på jämställdheten mellan flickor och pojkar i skolan samt av förslagets konsekvenser i övrigt. Förslagen ska inte innebära några ökade kostnader för huvudmännen. Vidare ska redovisningen innefatta en bedömning av hur förslagen förhåller sig till de internationella konventioner som Sverige förbundit sig att följa samt till relevant lagstiftning. Ett barnrättsperspektiv ska beaktas i genomförandet av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas till Utbildningsdepartementet senast den 29 maj 2017. På grund av snäva tidsramar kan förslaget inte skickas ut på extern remiss innan redovisningen.

Riksdagen har den 10 maj 2017 i tillkännagivande uppmanat regeringen att se över och skärpa skollagen så att det inte råder några tvivel om att huvudregeln är att undervisningen inte ska vara könsuppdelad.

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet

Regeringen har uppmärksammat att könsuppdelad utbildning och undervisning i skolan förekommer regelmässigt och över tid. I Skolverkets rapport På pojkarnas planhalva? (rapport 355, 2010) presenteras en kartläggning av grundskolornas organisering av ämnet idrott och hälsa samt undervisningens utformning utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Av rapporten framgår att två av tre lärare i enkätsvar uppgav att de alltid har helklassundervisning, medan en tredjedel svarade att de arbetar med andra grupperingar. Hur dessa grupperingar kunde se ut skiftade, men många baserades på kön. Enligt rapporten är det mer vanligt än det kan verka att man skiljer flickor och pojkar åt i undervisningen, även om merparten av lektionerna torde ske könsblandat. Förekomsten av regelmässigt könsuppdelad undervisning i skolan har också uppmärksammats i anmälningar till och beslut fattade av Skolinspektionen.

Skolverket gör bedömningen att könsuppdelad utbildning och undervisning riskerar att strida mot skolans värdegrund och kan leda till diskriminering på grund av kön eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Lika möjligheter och villkor för alla elever oberoende av könstillhörighet är av stor betydelse för en jämlik skola. Redan idag finns skrivningar i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet om skolans värdegrund och uppdrag att gestalta och förmedla värden som jämställdhet mellan kvinnor och män samt att skolan aktivt och medvetet ska främja deras lika rätt och möjligheter. Det sätt på vilket flickor och pojkar bemöts och bedöms i skolan, och de krav och förväntningar som ställs på dem, bidrar enligt läroplanen till att forma deras uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt. Läroplanen anger att skolan har ett ansvar för att motverka traditionella könsmonster och att den därför ska ge utrymme för eleverna att pröva och utveckla sina förmågor och intressen oberoende av könstillhörighet.¹ Motsvarande skrivningar finns i läroplanerna för grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.²

Att skolan lever upp till intentionerna med den värdegrund som anges i skolförfattningarna är av stor betydelse, både för elevernas situation i skolan och för förhållandena mellan människor i samhället i stort. Skolförfattningarna lämnar dock stort utrymme för rektorn och lärarna att organisera utbildningen och reglerar inte i detalj hur undervisningen planeras och genomförs. Nuvarande formuleringar i skolförfattningarna kan tolkas som att det finns ett större utrymme för könsuppdelad utbildning och undervisning än vad lagstiftaren har avsett. Mot bakgrund av detta har Skolverket fått uppdraget att förtydliga läroplanerna avseende jämställdhet, att motverka traditionella könsmonster och att flickor och pojkar ska mötas och arbeta tillsammans i undervisningen.

¹ Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37).

² Förordning om läroplan för grundsärskolan (SKOLFS 2010:255), Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall (SKOLFS 2010:250) och Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall (SKOLFS 2010:251).

2. Skolverkets ställningstaganden

2:1 Utbildning och undervisning

Regeringsuppdraget avser bland annat att i läroplanerna införa förtydliganden som innebär att skolan ska organisera undervisningen så att flickor och pojkar möts och arbetar tillsammans. Skolverket har i förslaget valt att använda båda begreppen utbildning och undervisning. Genom att utforma förslaget så att det också gäller utbildningen i sin helhet omfattas även till exempel raster och skolmältider. Bedömningen har gjorts att detta ligger i linje med uppdragets syfte.

2.2 Förtydligande av skolans jämställdhetsuppdrag

I de befintliga läroplanerna finns skrivningar om skolans uppdrag att motverka traditionella könsmonster, att gestalta och förmedla värden som jämställdhet mellan kvinnor och män samt att aktivt och medvetet främja deras lika rätt och möjligheter.

För att ytterligare tydliggöra detta har Skolverket valt att utveckla stycket om jämställdhet under En likvärdig utbildning, med ett starkare fokus på eleverna och deras lärande. Läroplanernas nuvarande formulering ”motverka traditionella könsmonster” kan uppfattas som oklar. Det gäller frågan om vilka könsmonster som kan betraktas som traditionella och vems eller vilkas traditioner de i så fall utgår från. Frågan är också om könsmonster ska motverkas enbart på grund av att de är traditionella. Den nya skrivningen förtydligar att skolans ansvar är att ”motverka könsmonster som begränsar elevernas lärande och utveckling”. I nya skrivningar införs också ställningstagandet att utbildningens organisation kan påverka elevernas uppfattning om vad som är kvinnligt och manligt och att eleverna därför ska mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet. Skolverket har också valt att här definiera en jämställd utbildning genom skrivningen ”med samma möjligheter och på lika villkor oberoende av könstillhörighet”.

Vidare har Skolverket valt att införa ett nytt stycke om jämställdhet under Skolans uppdrag. Här utvecklas ett bredare samhällsperspektiv genom definitionen ”lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för alla människor, oberoende av könstillhörighet”. I enlighet med regeringsuppdraget förtydligas att värdegrunden inbegriper att skolan ska ”främja interaktion mellan eleverna oberoende av könstillhörighet”. Denna skrivning konkretiseras i läroplanernas andra del, i nya riktlinjer för skolpersonal och lärare under Normer och värden samt under Rektorns ansvar, se vidare avsnitt 2.3 och 3.2.1.

Skolverket har också valt att förstärka skolans aktiva och medvetna jämställdhetsarbete genom nya skrivningar om skolans och lärarnas uppdrag att synliggöra ”olika uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt” samt bidra till att eleverna utvecklar sin förmåga att ”kritiskt granska könsmonster och hur de kan begränsa människors livsval och livsvillkor”. Flera referenspersoner har i samråd påtalat att det finns ett behov av förtydligande gällande skolans och lärarnas uppdrag att tillsammans med eleverna synliggöra, diskutera och problematisera könsmonster i skolan och samhället. I synnerhet elevrepresentanterna har betonat detta, se vidare avsnitt 5.6.2.

Mindre omfattande, men betydelsefulla förtydliganden har gjorts under Normer och värden, genom tilläggen att skolans mål är att eleverna ”tar avstånd från att människor utsätts för diskriminering” samt att alla som arbetar i skolan ska bidra till att ”skolan präglas av jämställdhet”.

Skolverket har gjort bedömningen att regeringsuppdraget främst är knutet till Skolans värdegrund och uppdrag samt Normer och värden. Inga ändringar har därför föreslagits under rubriken Kunskaper i läroplanernas andra del.

2:3 En reglering i läroplanerna kräver en öppen utformning

För att det ska vara möjligt att uppfylla alla delar av regeringsuppdraget bedömer Skolverket att det är nödvändigt med en reglering om könsuppdelad utbildning och undervisning i skollagen, i stället för enbart i läroplanerna, se vidare avsnitt 3.1.1. Regeringsuppdraget anger att könsuppdelad undervisning endast bör kunna ske tillfälligtvis och under särskilda förutsättningar. Skolverket ser svårigheter med en sådan bestämmelse i läroplanerna och har därför föreslagit en mer öppen utformning av regleringen. Förslaget syftar till att förstärka jämställdhetsuppdraget och rektors och lärares skyldigheter att se till att eleverna möts och arbetar tillsammans, oberoende av könstillhörighet. Det innebär dock att det fortfarande finns ett visst utrymme för bedömning av om och när det skulle kunna vara befogat med könsuppdelning, se vidare avsnitt 2.3.2-2.3.3.

Skälen till att en reglering i läroplanerna inte kan utformas helt i enlighet med uppdraget är följande. Ett långtgående förbud mot könsuppdelad utbildning och undervisning kan i vissa fall vara oförenligt med mänskliga rättigheter. Dessa rättigheter kan följa av lag, vilket medför att de har företräde framför bestämmelser på förordningsnivå. Eftersom det inte finns möjlighet att förtydliga regleringar i läroplanerna genom förarbeten så behövs en mer öppen skrivning.

2.3.1. Normhierarkin

Rektor och lärare har enligt skollagen rätt att organisera utbildningen och undervisningen. De ansvarar då för att organiseringen är förenlig med skolförfattningarnas övriga bestämmelser, till exempel om skolans värdegrund som bygger på de mänskliga rättigheterna. En begränsning av rektorns och lärarnas skyldigheter som följer av lag kan inte göras i förordning. Därför måste regleringar i läroplanerna lämna utrymme för de skyldigheter som kan följa av regleringar i lag. Generellt sett innehåller inte heller läroplanerna förbud som inte avspeglas i skollagen.

2.3.2. Skydd mot diskriminering

Frågan om könsuppdelad utbildning är komplex och berör flera rättigheter som följer av både nationell och internationell rätt. I de flesta situationer är Skolverkets bedömning att könsuppdelad utbildning är oförenlig med elevens rättigheter, till exempel rätten till jämställdhet och icke-diskriminering.

Det kan dock finnas fall där ett för långtgående förbud mot könsuppdelad utbildning också kan innebära inskränkningar i elevens rättigheter, och till exempel kan leda till diskriminering genom krav på att representera sitt kön i en grupp. Om det till exempel bara finns två pojkar i en undervisningsgrupp, kan en skyldighet att alltid blanda elever av olika kön vid gruppindelning få till följd att dessa pojkar inte får möjlighet att arbeta tillsammans i en grupp, se vidare avsnitt 6.1.1.

2.3.3 En eventuell rätt till könsuppdelad undervisning

Av förarbetena till skollagens bestämmelse om befrielse från undervisning (7 kap 19 §) framgår att skolan tillfälligtvis, om det är rimligt, bör kunna använda gruppindelning eller andra organisatoriska och pedagogiska åtgärder, för att undvika att känsliga situationer uppstår för enskilda elever eller grupper av elever. Det kan till exempel avse simundervisning där flickor och pojkar skiljs åt. Grunden är dock att undervisningen ska vara så allsidigt och sakligt utformad att alla elever kan delta oavsett religiös eller filosofisk övertygelse. Det finns därför inte heller någon generell rätt att bli befriad från undervisning eller kräva att undervisningen ska anpassas av till exempel religiösa eller filosofiska skäl,³ se vidare avsnitt 6.1.2 och 6.2.5. Det är alltså viktigt att komma ihåg att det är möjligt att anpassa undervisningen på andra sätt som är mindre ingripande än genom könsuppdelad undervisning. Detta inte minst eftersom könsuppdelad undervisning är en åtgärd som påverkar ett större antal elever.

Förarbetsuttalandena ovan förtydligar att det finns visst utrymme för könsuppdelad undervisning, men anger inte var i lagstiftningen grunden för könsuppdelad undervisning regleras. Det framgår inte heller i vilken utsträckning ett förbud mot könsuppdelad utbildning och undervisning är förenligt med till exempel Europakonventionens⁴ tilläggsprotokoll 1, artikel 2 se vidare avsnitt 6.1.2. Om en rätt till könsuppdelad undervisning anses följa av skollagen eller annan lagstiftning måste det finnas visst utrymme för detta också i läroplanerna.

2.3.4 Avsaknad av förarbeten

För att rektorn och lärarna ska kunna bedöma om elevens rättigheter säkerställs vid organiseringen av utbildningen och undervisningen är det viktigt att det klargörs vad som omfattas av ett förbud mot könsuppdelad utbildning och undervisning. Det kan exempelvis gälla frågor om ifall förbudet enbart avser könsuppdelning som sker på grund av elevernas kön, eller om det också avser situationer där uppdelning skett av andra skäl, men där effekten blir en könsuppdelning. Det kan gälla synen på om elevers val av ämnen leder till könsuppdelade grupper eller om könsuppdelade grupper har bildats genom lottning. Enskilda elever kan ha intresse av att få tillhöra en viss grupp, t.ex. för att få läsa ett visst ämne eller inriktning, för att få tillhöra samma grupp som sina kamrater, för att få sällskap på vägen hem från skolan ifall olika grupper slutar olika tider, etc. Behovet av klargörande kan också gälla frågor om vad som avses med ”tillfälligtvis”, exempelvis om ett grupparbete med endast elever av samma kön i en grupp får pågå under en hel termin. Frågan gäller även vad som kan avses med ”särskilda förutsättningar”.

2.3.5 Slutsats

Mot bakgrund av ovanstående resonemang bedömer Skolverket att det finns svårigheter med att i läroplanerna ange att könsuppdelning enbart får göras tillfälligtvis och om det finns särskilda förutsättningar, se vidare avsnitt 3.1.1. Eftersom nödvändiga klargöranden inte kan göras i förarbeten vid en reglering i läroplanerna så har Skolverket valt en mer öppen skrivning i förslaget.

³ Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 341.

⁴ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1948)

2:4 Könsneutrala begrepp och formuleringar

Regeringsuppdraget avser bland annat att förtydliga skolans uppdrag att motverka traditionella könsmönster samt att gestalta och förmedla värden som jämställdhet mellan kvinnor och män. I Skolverkets samråd med referenspersoner har det framkommit starka önskemål om att ta bort formuleringar i läroplanerna om flickor och pojkar, kvinnor och män och ersätta dem med könsneutrala begrepp och formuleringar. Bland annat elevorganisationerna betonar vikten av att detta görs, se vidare avsnitt 5.6.1. En majoritet av de referenspersoner⁵ som deltagit i samråd har framfört att skrivningar som framhåller två kön exkluderar personer som inte identifierar sig utifrån ett könsbinärt system. Barnombudsmannen⁶ framhåller i skriftliga synpunkter vikten av att problematisera tvåkönsnormen. Barnombudsmannen menar dock att det i arbetet med jämställdhet kan vara relevant att använda begrepp som flickor/kvinnor och pojkar/män, för att kunna synliggöra och förändra skillnader i livsvillkor mellan dessa grupper.

Mot bakgrund av ovanstående har Skolverket valt att i förslaget ersätta befintliga skrivningar om ”flickor och pojkar” och använda mer neutrala skrivningar som ”eleverna” och ”oberoende av könstillhörighet”. När skrivningarna syftar till att synliggöra och problematisera skillnader i uppfattningar om vad som är kvinnligt och manligt har Skolverket valt att använda de tidigare formuleringarna. Skolverket bedömer att förslaget juridiskt har samma innebörd som tidigare skrivningar. Bedömningen att använda mer neutrala skrivningar har gjorts utifrån att de nya skrivningarna har betydelse i en vardaglig bemärkelse. Detta främst genom att de tar hänsyn till ords värdeladdning och det signalvärde som kan finnas i en språklig nyansering.

Skolverket har valt att i förslaget genomgående använda begreppen könsmönster och könstillhörighet, vilka redan används i befintliga läroplaner. Vid samråd med referenspersoner har det framkommit önskemål om att införa nya begrepp som könsidentitet, könsuttryck, genus, genusordning och maktordning i läroplanerna, samt att införa ett särskilt jämställdhetsperspektiv. Eftersom ovan föreslagna förändringar inte omfattas av regeringsuppdraget och då sådana större förändringar kräver en mer omfattande och sammanhållen utredning, har Skolverket avstått från att undersöka möjligheten att införa nya begrepp och perspektiv i läroplanerna.

2:5 Övriga ställningstaganden

Under Grundläggande värden föreslår Skolverket en ändring, så att formuleringen av de fem värden som skolan ska gestalta och förmedla överensstämmer med motsvarande lydelse i skollagen (1 kap. 5 §).

Under Skolans uppdrag föreslår Skolverket att ordet ”överföra” i andra stycket ändras till ”förmedla och förankra”, ett begreppspar som används under rubriken Grundläggande värden och som bedöms stämma bättre överens med skolans demokratiska uppdrag.

⁵ Samtliga lärosäten, myndigheter och intresseorganisationer (11 st.) som har lämnat skriftliga synpunkter avseende könsneutrala formuleringar har önskat att sådana införs. Endast en extern referens har motsatt sig könsneutrala skrivningar. Sex externa referenser uttrycker i svaren inga synpunkter gällande könsneutrala skrivningar. Övriga externa referenser (13 st.) som tagit del av ett skriftligt utkast till förslaget har inte framfört några synpunkter.

⁶ Barnombudsmannen hänvisar till den egna rapporten ”Barns röster om jämställdhet (2016), som bygger på samtal med 35 barn i åldersgrupperna 5, 10 och 15 år. Av rapporten framgår att det finns ett antal barn som inte definierar sig som antingen flicka/kvinna eller pojke/man samt att dessa barn upplever sig som exkluderade och även diskriminerade av den binära norm som oftast råder i förskolan och skolan idag.

3. Alternativa lösningar

3.1 Alternativ till förtydliganden av läroplanerna

Skolverket vill framhålla att frågan om ökad jämställdhet i skolan är mycket viktig och att förslaget i sin nuvarande form förtydligar och förstärker skolans jämställdhetsuppdrag. Samtidigt kan Skolverket konstatera att det finns alternativa sätt att bemöta problemen med bristande jämställdhet i skolan.

3.1.1 Reglering i skollagen

Skolverket redogör i avsnitt 2:3 för alternativet att införa en bestämmelse i skollagen, något som i vissa avseenden bedöms kunna få större effekt än att genomföra ändringar i läroplanerna. Enligt Skolverkets bedömning finns det flera skäl till att en reglering om könsuppdelad utbildning och undervisning i skollagen skulle vara ett bättre alternativ än en reglering i läroplanerna.

En reglering i skollagen skulle ge möjligheter till förtydliganden av vilka situationer som omfattas av bestämmelsen i förarbeten, se avsnitt 2.3.4. och 3.2.1. Redan idag finns det, som ovan nämnts, förarbetsuttalanden om bestämmelsen om befrielse från undervisning (7 kap 19 § skollagen). Där framgår att könsuppdelad undervisning kan ske tillfälligtvis, om det är rimligt, för att undvika att känsliga situationer uppstår för enskilda elever eller grupper av elever. Ytterligare förtydliganden i förarbeten skulle kunna komplettera dessa och bidra till en mer rättssäker tillämpning av regleringen. En utredning inom ramen för ett lagstiftningsarbete skulle ge möjlighet till en noggrann genomgång av en reglerings förenlighet med relevanta konventionsåtaganden. Bedömningen är också att en placering av bestämmelsen i skollagen skulle kunna ge tillsynsmyndigheterna bättre verktyg i deras granskning av verksamheterna. Ytterligare en fördel med att placera en reglering i skollagen är att den kan utformas så att den omfattar hela skolväsendet, från förskolan till vuxenutbildningen.

3.1.2. Ett utvidgat regeringsuppdrag

Skolverket ser att ett alternativ till de föreslagna ändringarna kan vara att överväga möjligheten att utvidga regeringsuppdraget, så att förslaget omfattar ett förtydligande av skolans uppdrag i förhållande till samtliga grundläggande värden och diskrimineringsgrunder. Nuvarande förslag förtydligar och utvecklar skolans jämställdhetsuppdrag och frågor som hör samman med kön. Därmed uppstår en obalans i förhållande till övriga värden och diskrimineringsgrunder. Ett mer utvecklat resonemang om denna obalans förs i avsnitt 5.7. Skolverket anser att det är viktigt att skolan synliggör, diskuterar och problematiserar även andra normer som begränsar elevers lärande och utveckling samt människors livsval och livsvillkor. Forskning visar fördelar med att använda en intersektionell ansats för att komma åt hur olika normer och maktrelationer samverkar och påverkar varandra.⁷ Även BO framhåller i synpunkter behovet av att ha ett intersektionellt perspektiv i jämställdhetsarbetet, och hänvisar till betänkandet ”Mål och myndighet – En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken” (SOU 2015:86).

Skolverket föreslår dock i första hand ett mer systematiskt och kontinuerligt arbete med förändringar av skolans styrdokument. Skälen för detta utvecklas i avsnitt 3.1.3 nedan.

⁷ Se t ex Diskriminerad, trakasserad kränkt (Skolverket 2009).

3.1.3 Systematisk och sammanhållen styrdokumentsutveckling

Skolverket vill generellt mana till försiktighet när det gäller att initiera läroplansförändringar utifrån enstaka perspektiv. Risken finns att det blir svårt för huvudmän, rektorer och lärare att hänga med i den snabba förändringstakten, och att det därför uppstår oklarheter i skolan om vilka styrdokument som gäller. Det finns också en risk för att läroplanstexterna blir osammanhängande och obalanserade när förändringar genomförs utifrån enstaka perspektiv, se avsnitt 3.1.2 och 5.7. Skolverket föreslår istället ett mer systematiskt och kontinuerligt arbete med att följa upp kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav och föreslå nödvändiga förändringar. I en sådan systematisk uppföljning ingår det att genomlysa styrdokumentet ur en mängd olika perspektiv samtidigt, för att förändringarna inte ska komma onödigt tätt och så att de nya skrivningarna kan vägas av mot varandra.

3.1.4 Kompetensutveckling, vägledning och stöd

Skolverket vill framhålla kompetensutveckling om jämställdhet och normkritik för huvudmän, rektorer, lärare och övrig skolpersonal som ett viktigt alternativ till förtydliganden av läroplanerna. Inom skolverksamheterna är det inte självklart att könsuppdelad undervisning i ett ämne alltid innebär ett avsteg från skolans värdegrund. Av Skolverkets rapport ”På pojkarnas planhalva? (rapport 355, 2010) framgår att könsuppdelad undervisning i idrott och hälsa i regel används som en strategi för att arbeta med problem kring lika villkor för flickor och pojkar i idrott och hälsa. Det förekommer alltså att könsuppdelad undervisning används som en åtgärd för att främja jämställdheten.

Detta pekar på att det finns ett behov av stöd i skolornas arbete kring jämställdhet. Vilka sätt att organisera undervisningen som bäst gynnar jämställdhet och hur skolan kan arbeta för att motverka begränsande könsmonster, är komplexa och viktiga frågor. De förtjänar enligt Skolverkets mening att belysas och problematiseras mer utförligt än vad som är möjligt att skriva fram i läroplanerna. I stället för att genom regleringar begränsa möjligheterna att bedriva könsuppdelad undervisning, tror Skolverket att det kan finnas ett behov av exempelvis juridisk vägledning, stödmaterial eller kompetensutveckling som ger möjligheter till djupare reflektioner kring hur skolan kan arbeta för att leva upp till läroplanernas jämställdhetsuppdrag. Särskilt elevrepresentanterna, men även andra referenspersoner, har i samråd framhållit behovet av lärares kompetensutveckling avseende skolans jämställdhetsuppdrag. Det finns skäl att anta att ett sådant stöd kan behövas även om de föreslagna förändringarna i läroplanerna införs.

3.2 Alternativa skrivningar i läroplanerna

3.2.1. Rektorns ansvar

I Skolverkets samråd har det framkommit förslag till alternativa skrivningar av punkten under Rektorns ansvar, så att den ger utrymme för bedömning av om och på vilka grunder det skulle kunna vara befogat med könsuppdelning. Ett alternativ är lydelsen att rektor ska se till att ”utbildningen och undervisningen inom alla ämnen organiseras så att eleverna får mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet”. Flera referenspersoner har också föreslagit att skrivningen utökas med tillägget ”och att könsuppdelad undervisning endast sker tillfälligtvis och av pedagogiska skäl”.

Skolverket bedömer att det finns svårigheter med ovanstående förslag. Exempelvis anser Skolverket att det skulle kunna uppkomma situationer där det i ett visst ämne, till exempel

moderna språk, på grund av elevernas val bildas grupper med elever av samma kön. För att det ska vara tydligt om det kan vara möjligt med undantag från en bestämmelse med lydelsen *"inom alla ämnen"*, och i så fall i vilken omfattning, är det därför önskvärt att den regleras i skollagen så att det finns förarbeten. Grundsärskolan har både ämnen och ämnesområden och inom skolformerna förskoleklass och fritidshem finns inte ämnen, vilket också är en anledning till att skrivningen är problematisk.

Formuleringar som *"får mötas"* eller *"kan mötas"* i detta sammanhang bedömer Skolverket skulle innebära en alltför svag reglering. Det ska inte vara möjligt att uppnå kraven i läroplanerna endast genom att erbjuda att eleverna *"får"* mötas. Det måste också åligga rektor och lärare att tillse att eleverna faktiskt möts och arbetar tillsammans.

Gällande formuleringarna om *"tillfälligtvis"* och *"pedagogiska skäl"* bedömer Skolverket även i detta avseende att en sådan reglering lämpligen bör finnas i skollagen. Detta då det kan finnas andra skäl än just pedagogiska skäl som motiverar en könsuppdelning och det bör vara tydligt vilka sådana skäl kan vara. Det bör också förtydligas i förarbeten vad som ska avses med *"tillfälligtvis"* och *"pedagogiska skäl"*, se avsnitt 2.3.4.

3.2.2 Övriga synpunkter från referenspersoner

Utöver synpunkter på skrivningar direkt relaterade till regeringsuppdraget har det i samråd också framkommit synpunkter på andra skrivningar som rör skolans värdegrund. Framför allt gäller detta formuleringen under rubriken Grundläggande värden: *"den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism"*, vilken upplevs som alltför begränsande. Förslag har framförts om att stryka skrivningen så att meningen får lydelsen: *"Detta sker genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande."* Av liknande skäl föreslås att punkten under rubriken Normer och värden om att läraren ska: *"diskutera det svenska samhällets värdegrund"* ändras till att läraren ska *"diskutera vårt samhälles gemensamma värderingar"*.

Eftersom ovanstående förslag till förändringar inte omfattas av regeringsuppdraget har Skolverket avstått från att utreda dem vidare.

4. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Skolverket bedömer att följande kommer att beröras direkt av förslaget:

- Elever och personal i grundskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan
- Kommunala, fristående och statliga skolhuvudmän
- Lärarutbildare

Skolverket bedömer att elevernas vårdnadshavare kommer att beröras indirekt av förslaget.

5. Kostnader och andra konsekvenser med anledning av förslaget

5.1 Kostnader för skolhuvudmännen

Skolverket bedömer inte att de föreslagna ändringarna medför några ökade kostnader för skolhuvudmännen. Sannolikt kan tid behöva avsättas för skolpersonals kompetensutveckling inom områdena värdegrund, jämställdhet och normmedvetenhet.

5.2 Jämställdheten mellan flickor och pojkar i skolan

Skolverket bedömer att förslaget förstärker skolans jämställdhetsuppdrag och kan bidra till att jämställdheten mellan flickor och pojkar i skolan ökar. Nya skrivningar i förslaget förtydligar att skolans värdegrund inbegriper att eleverna ska mötas och arbeta tillsammans oberoende av könstillhörighet, vilket är en förutsättning för jämställdhet i skolan. Vidare förstärker förslaget skolans aktiva och medvetna jämställdhetsarbete genom nya skrivningar om skolans och lärarnas uppdrag att tillsammans med eleverna synliggöra, diskutera och problematisera könsmonster i skolan och samhället. Genom att tydligt lyfta fram skolans uppdrag att bidra till att eleverna utvecklar sin förståelse av och förmåga att kritiskt granska könsmonster kan förslaget få en genomgripande betydelse för jämställdheten.

Överväganden om jämställdhet utvecklas vidare i avsnitt 2.2 och 6.1.1.

5.3 Barnets bästa

Överväganden om barnets bästa utvecklas i avsnitt 6.1.3.

5.4 Funktionshinder

I grundsärskolan, specialsolan och i särskilda undervisningsgrupper kan undervisningsgrupperna ibland vara små, vilket kan medföra att det finns få elever av ett visst kön att fördela mellan grupperna. Förslaget avser dock inte att förhindra att gruppindelning som kan komma att innebära könsuppdelad undervisning görs när det är befogat.

5.5 Nationella minoriteter

Förslaget bedöms inte innebära några specifika konsekvenser för nationella minoriteter.

5.6 Barnkonsekvensanalys

I arbetet med uppdraget har Skolverket inhämtat barns och ungdomars kunskaper och synpunkter genom samråd med tre elevorganisationer: Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd och Sveriges elevråd (SVEA). Elevorganisationerna representerar sammantaget närmare 200 000 elever i årskurserna 7-9 samt gymnasiet. I arbetet med de nya skrivningarna har Skolverket på grund av snäva tidsramar inte haft möjlighet till samråd med ytterligare elevgrupper, något som hade varit önskvärt för att säkerställa yngre elevers synpunkter.

Samrådet med elevorganisationerna ägde rum den 4 april, tillsammans med representanter för fem lärosäten, tre myndigheter och en intresseorganisation. Varje elevorganisation deltog med två representanter. Eleverna utgjorde därmed drygt en tredjedel av deltagarna. Inför samrådet fick elevorganisationerna ta del av regeringsuppdraget, med en uppmaning att läsa igenom det och fundera över två frågor: ”Vilka tankar och synpunkter kan du delge gruppen utifrån din sakkunskap och ditt perspektiv?” samt ”Vilka möjligheter och svårigheter ser du i uppdraget?”. Under samrådet fick elevrepresentanterna framföra sina tankar och synpunkter på regeringsuppdraget och dess möjligheter och svårigheter. De fick också diskutera läroplanstexten och framföra förslag till ändringar med utgångspunkt i

regeringsuppdraget. Efter samrådet hade Skolverket en särskild avstämning med elevrepresentanterna, för att säkerställa att alla deras synpunkter framkommit i samrådet och för att ge dem möjligheten att framföra ytterligare synpunkter på vilka konsekvenser uppdraget kan komma att få ur ett barn- och elevperspektiv. Elevrepresentanterna har också haft möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på utkast till förslag och konsekvensanalys. Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd har lämnat skriftliga svar.

Nedan redovisas synpunkter från elevorganisationerna (i fortsättningen förkortat till eleverna). Synpunkterna är framförda i samråd samt via e-postmeddelanden. Då eleverna i samråd enbart framfört positiva tänkbara konsekvenser av ett förtydligande, ställde Skolverket i en avstämning efter samrådet frågan om vilka negativa konsekvenser för barn och ungdomar ett förtydligande av skolans jämställdhetsuppdrag skulle kunna få. Elevrepresentanterna gav då inga exempel på negativa konsekvenser av ett förtydligande, utan menade att det skulle vara negativt om de nya skrivningarna inte ledde till någon verklig förändring i skolan.

5.6.1. Könneutrala skrivningar

Eleverna förordar ett mer könsneutralt språk i läroplanstexterna än vad som är fallet idag. De pekar på vikten av att inkludera den grupp elever som i hög grad påverkas av en könsuppdelad skolgång, det vill säga de elever som inte definierar sig binärt, som flicka eller pojke. Eleverna påtalar att denna grupp elever ökar i antal. Det är således enligt eleverna angeläget att se över läroplanens skrivningar om ”flickor och pojkar”, ”kvinnor och män”, ”kvinnligt och manligt”.

5.6.2. Hela skolans ansvar

Under samrådets gruppdiskussioner beskrev eleverna en skolvardag där gruppindelningar utifrån elevernas biologiska kön är vanligt förekommande i undervisningen. Ofta görs dessa uppdelningar slentrianmässigt, på ett sätt som enligt eleverna speglar en okunskap och omedvetenhet hos lärarna. Det är därför enligt eleverna viktigt att lärare i högre grad medvetandegörs om vilka konsekvenser en uppdelning av elever utifrån biologiskt kön kan medföra. Eleverna menade att om lärare blir mer medvetna om bredare perspektiv har de större chans att komma ifrån ett tvåkönat tankemönster.

Eleverna lyfte vikten av att skolan som helhet arbetar med jämställdhet och normkritiskt tänkande. Det får inte bli avhängigt av enskilda lärares kunskaper om normkritik och genus, utan arbetet med jämställdhet måste bedrivas som en skolas gemensamma utvecklingsarbete. För att skolan ska lyckas med detta arbete lyfte eleverna vikten av medvetenhet, kunskap och utbildning av lärarna. Detta gäller inte bara de nytexaminerande lärarna utan eleverna pekade särskilt på vikten av fortbildning för de lärare som varit yrkesverksamma en längre tid. Vidare poängterade eleverna att det är viktigt att lärare diskuterar sin egen syn och sitt förhållningssätt kring rådande normer.

Således menade eleverna att det ute på skolorna är viktigt att låta diskussioner om normer genomsyra verksamheten. Både elever och lärare ska kunna förhålla sig reflekterande och kritiskt granskande till rådande normer samt få möjlighet att föra en öppen diskussion runt könsroller och bilder av ”kvinnligt” och ”manligt”. Det senare gäller bilder såväl i skolvardagen som i media och sociala medier. Eleverna ville därför poängtera att skrivningar i styrdokumentet kring jämställdhetsfrågor och normer som begränsar behöver förtydligas. Eleverna menade att det inte endast ska finnas en ”möjlighet” till diskussioner utan att diskussioner kring begränsande normer och genus ”ska” äga rum. Eleverna lyfte också att det är viktigt att diskussioner kring rådande normer, synen på ”kvinnligt” och

”manligt” samt jämställdhetsarbetet startar redan under de tidiga skolåren, samt att arbetet med att motverka mer traditionella könsmönster även gäller under raster för elever i de yngre årskurserna.

5.7 Konsekvenser för läroplanens konstruktion

De föreslagna skrivningarna innebär ett avsteg från de styrningsprinciper som i övrigt präglar läroplanerna i en mål- och resultatstyrd skola. Läroplanerna undviker annars konsekvent att reglera hur undervisningen ska organiseras för att ligga i linje med skolans värdegrund och uppdrag samt med övergripande mål och riktlinjer.

Uppdraget innebär att förtydliga och därmed utveckla ett av fem grundläggande värden i läroplanerna. Därmed uppstår en obalans i förhållande till de övriga värdena, som inte utvecklas på samma sätt. Denna obalans har påtalats av flera referenspersoner. Det har också ifrågasatts varför en viss diskrimineringsgrund särskilt omnämns i samband med elevers lika rättigheter och möjligheter, då utbildningsanordnare enligt diskrimineringslagen är skyldiga att arbeta för lika rättigheter och möjligheter utifrån samtliga diskrimineringsgrunder. Fokuseringen på könstillhörighet i föreslagna ändringar riskerar att förminska andra elevgruppers rätt att få ingå i samma grupper som övriga elever. Det gäller exempelvis elever med funktionsnedsättning som exkluderas från klassen i undervisningen i idrott och hälsa, enligt Skolinspektionens granskningar. Vidare har påpekats att de nya skrivningarna snävar in skolans bredare demokratiuppdrag, och att exempelvis elever av olika social eller kulturell bakgrund också bör mötas och arbeta tillsammans. Likaså riskerar de förstärkta skrivningarna om kritisk granskning av könsmönster att förminska betydelsen av kritisk granskning på andra områden.

5.8 Konsekvenser för övriga läroplaner

Om ändringar avseende skolans jämställdhetsuppdrag görs i läroplanerna för grundskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan innebär det i förlängningen att samtliga läroplaner kommer att beröras. Skillnader mellan skrivningarna i olika läroplaner kommer att behöva utredas och konsekvensändringar kommer att behöva göras, för att undvika omotiverade skillnader.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner samt med relevant lagstiftning

Skolverket bedömer att förslagen om förtydligande i läroplanerna står i överensstämmelse med de internationella konventioner som Sverige har förbundit sig till och med skollagens bestämmelser.

6.1 Förslagets förenlighet med internationella konventioner

Internationella konventioner som Sverige tillträtt och som berör rättigheter som jämställdhet och rätt till utbildning är bland annat Europakonventionen, FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen), FN:s konvention om civila och politiska rättigheter, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter och FN:s konvention om avskaffande av

diskriminering av kvinnor (CEDAW). Konventionernas artiklar är som regel generellt hållna och anger inte i detalj hur konventionerna ska tolkas. Det finns inte heller i tillräcklig utsträckning officiella uttolkningar som ger tydlig ledning i frågan om i vilken utsträckning det anses vara oförenligt med konventionerna att ha könsuppdelad undervisning. Skolverkets bedömning är därför att det inte finns stöd för att hävda att internationella konventioner på området generellt sett förbjuder könsuppdelad undervisning. Anslutna stater får dock anses ha ett visst tolkningsutrymme i frågan.

Nedan följer en diskussion med bedömning av om förslaget är i enlighet med ett antal relevanta rättigheter:

6.1.1. Jämställdhet

Förslaget syftar till att förstärka alla elevers rätt till lika tillgång till utbildning samt motverka risk för diskriminering som har samband med kön eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Förslaget bedöms kunna ge positiva effekter för alla flickor och pojkars lika rätt och möjligheter.

De konventionsåtaganden som gäller jämställdhet, till exempel genom CEDAW, får anses innebära att just jämställdheten mellan flickor och pojkar respektive kvinnor och män avspeglas i lagstiftningen. Regleringar som gäller likabehandling av alla människor och grupper, utan att specifikt lyfta fram jämställdheten mellan könen, kan därför bedömas vara otillräckliga i förhållande till dessa konventionsåtaganden. I förslaget har ett par av de nuvarande skrivningarna i läroplanerna som uttryckligen gäller flickor och pojkar tagits bort, och ersatts med uttrycket ”elever, oberoende av könstillhörighet”. Detta skulle kunna missuppfattas som en förminskning av gällande rätt. Syftet är dock inte en förändring i sak, utan bedömningen är att ”könstillhörighet” omfattar flickor och pojkar. Förslaget innebär också att läroplanerna har kompletterats med flera förtydliganden om hur jämställdhet ska ingå i utbildningen och undervisningen. Mot bakgrund av detta är bedömningen att förslagets formuleringar är förenliga med konventionsåtaganden om jämställdhet.

Genom att arbeta för att flickor och pojkar möts och arbetar tillsammans kan risken för diskriminering minska. Det är dock viktigt att beakta att en allt för långtgående tolkning av förslaget riskerar att leda till att elever ändå kan utsättas för diskriminering som har samband med kön genom krav på representation. Det skulle kunna uppkomma situationer där en elev av ett visst kön anses ha en skyldighet att ingå i en viss grupp för att det finns krav på representation av elevens kön i den gruppen. Detta kan exempelvis bli fallet om det finns en mycket liten minoritet av det ena könet och en stor majoritet av det andra. Det kan finnas ett intresse hos de individuella eleverna i minoritetsgruppen att få ingå i samma grupp. Det måste därför även fortsättningsvis finnas utrymme för att göra gruppindelningar utifrån det enskilda barnets bästa.

6.1.2. Rätt till utbildning och föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse

Enligt barnkonventionen ska barnets utbildning bland annat syfta till att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk, etniska, nationella och religiösa grupper och personer som tillhör urbefolkningar. Den ska också utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga samt utveckla respekt för bland annat de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Ytterligare ett syfte är att utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden, för vistelselandets och för ursprungslandets nationella värden och för

kulturer som skiljer sig från barnets egen. Det behöver inte finnas några motsättningar mellan utbildningens olika syften. Ibland kan det dock uppstå konflikter mellan föräldrars uppfattning om hur utbildningen ska genomföras och statens tolkning av vad som ingår i barnets rätt till utbildning.

I Europakonventionens tilläggsprotokoll 1 art. 2 finns också rätt för föräldrar⁸ att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Enligt Europadomstolens praxis finns dock generellt sett inte rätt för föräldrar att hindra sina barn från att ta del av utbildning och undervisning så länge staten säkerställer att den är objektiv, kritisk och pluralistisk.⁹ Europadomstolen har prövat ett fall från Schweiz som gällde föräldrars krav på könsuppdelad simundervisning.¹⁰ Domstolen konstaterade att barnens intresse av att få en utbildning gick före föräldrarnas önskan att döttrarna skulle bli befriade från undervisningen.¹¹

För att tillförsäkra barn den utbildning de har rätt till enligt internationella konventioner är det enligt Skolverkets mening viktigt att låta flickor och pojkar mötas och arbeta tillsammans. Skolverket bedömer därför att förslaget inte innebär att rätten till utbildning påverkas negativt. Huruvida Sverige uppfyller sina åtaganden enligt tilläggsprotokoll 1, artikel 2 (andra meningen), är en fråga som påverkas av hur staten i stort organiserar sitt utbildningsväsende. Bedömningen är dock att förslaget inte heller inskränker föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

6.1.3. Barnets bästa

Barnkonventionens krav på att barns bästa ska komma i främsta rummet innebär att överväganden om barnets bästa ska väga tungt vid beslut som rör barn. I frågor om organisering av utbildning och undervisning kan situationer uppstå där olika elever har olika intressen i frågan. För att bestämmelser på området ska vara förenliga med barnkonventionen görs bedömningen att det krävs ett visst utrymme att utifrån hänsyn till det enskilda barnets bästa organisera utbildningen och undervisningen på annat sätt än i könsblandade grupper.

6.1.4. Rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad

Barn har enligt barnkonventionen rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad i frågor som berör dem. Om en elev har synpunkter på hur utbildning och undervisning organiseras ska hans eller hennes åsikter beaktas utifrån ålder och mognad, men elevens åsikter är inte ensamt avgörande för den bedömning som görs i frågan. Barnets rätt till en allsidig och saklig utbildning har generellt sett företräde framför barnets eventuella önskemål som inte möjliggör detta. Eftersom det i förslaget finns ett utrymme för att organisera utbildning och undervisning utifrån individuella hänsynstaganden anser Skolverket att det är förenligt med barnkonventionen.

⁸ I den svenska översättningen av Europakonventionen står det föräldrar och inte vårdnadshavare.

⁹ Kjeldsen, Busk Madsen och Pedersen mot Danmark, (1976) § 52

¹⁰ Osmanoglu och Kocabas mot Schweiz (2017)

¹¹ Schweiz har inte ratificerat Europakonventionens tilläggsprotokoll 1 art. 2, till skillnad från Sverige.

6.2 Förslagets förenlighet med skollagen

Den finns ingen bestämmelse i skollagen som specifikt rör organisering av könsuppdelad undervisning, men olika delar av lagen kan beröras av frågan. Det gäller bland annat bestämmelser om värdegrund, utbildningens utformning och lika tillgång till utbildning samt en hänvisning till diskrimineringslagen (1 kap. 4-5 och 8-9 §§). Det finns också bestämmelser om rektors och lärares befogenheter att organisera verksamheten (2 kap. 9-10 och 15 §§). Även bestämmelsen om befrielse från undervisning är aktuell i sammanhanget (7 kap. 19 §).

6.2.1. *Värdegrund och utbildningens utformning*

Som huvudregel är det rektor och lärare som avgör hur verksamheten och undervisningen ska organiseras för att på bästa sätt uppnå utbildningens mål. Utbildningen måste dock organiseras så att den är i överensstämmelse med skollagens värdegrund. Av 1 kap 4 § skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska också utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap 5 § skollagen).

Bestämmelserna om värdegrund och utbildningens utformning bygger på innehållet i de internationella konventioner på området som Sverige anslutit sig till. Skolverket har ovan gjort bedömningen att förslaget är förenligt med dessa. Nationella tolkningar av de mänskliga rättigheterna kan skilja sig åt och det finns ett utrymme för mer långtgående nationella bestämmelser än vad som följer av våra konventionsåtaganden. Skolverket gör dock bedömningen att förslaget är förenligt med skollagens bestämmelser om värdegrund och utbildningens utformning.

6.2.2. *Lika tillgång till utbildning*

Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8–9 §§).

Vid könsuppdelad utbildning och undervisning finns en risk för att de olika grupperna får olika förutsättningar. Det kan till exempel innebära att enbart ena gruppen får tillgång till en legitimerad lärare eller får sämre lokaler än den andra gruppen. Genom Skolverkets förslag till förtydligande ska en likvärdig utbildning säkerställas och förslaget bedöms vara förenligt med Skollagens bestämmelser om likvärdighet.

6.2.3. *Diskrimineringslagen*

I 1 kap 8 § andra stycket finns en hänvisning till diskrimineringslagen (2008:567). Där finns bestämmelser som har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter inom utbildningsområdet oavsett bl.a. kön. Skolverket gör

bedömningen att gruppindelning utifrån kön riskerar att innebära diskriminering på grund av kön eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Förslaget att begränsa möjligheterna att organisera utbildningen och undervisningen utifrån kön bedöms därför vara förenligt med diskrimineringslagen.

6.2.4. Befogenheter för rektor och lärare

Enligt skollagen beslutar rektor om sin enhets inre organisation (2 kap. 10 §). Det innebär en rätt att besluta om elevers indelning i undervisningsgrupper i skolan. Rektor ansvarar också för schemaläggning, vilket kan påverka vilka elever som möts i undervisningen. Lärare ansvarar för den undervisning som de bedriver (2 kap. 15 §). Det innebär att de kan bestämma att undervisningsgruppen inom ramen för undervisningen ska delas in i mindre grupper.

De indelningar som görs ska vara förenliga med skolförfattningarna. Skolverket bedömer att det är oklart i vilken utsträckning gällande rätt förbjuder en indelning i undervisningsgrupp av elever utifrån kön. Oavsett hur indelning i grupper ser ut kan utbildning och undervisning också organiseras så att eleverna, oberoende av könstillhörighet ändå möts, till exempel genom gemensam undervisning med olika grupper.

Förslaget syftar till att tydliggöra vikten av att eleverna oberoende av könstillhörighet möts och arbetar tillsammans i skolan. Det anges inte i detalj hur detta ska ske. Bedömningen är därför att förslaget är förenligt med bestämmelserna i 2 kap. skollagen.

6.2.5. Befrielse från undervisning

För att bli befriad från olika moment i undervisning krävdes enligt 1985 års skollag särskilda skäl. I samband med införandet av den nuvarande skollagen skärptes bestämmelsen till att det nu krävs synnerliga skäl. Regeringen ville på så sätt tydliggöra att grunden är att alla elever ska delta i undervisningen. Av förarbetena till bestämmelsen om befrielse från undervisning (7 kap. 19 § skollagen) framgår följande:

”Undervisningen i skolan ska vara allsidig och saklig samt utformas så att alla elever kan delta, oberoende av elevens eller elevens vårdnadshavares religiösa eller filosofiska uppfattning. I skollagen och läroplanerna understryks vikten av en dialog mellan skola och vårdnadshavare. Genom en förtroendefull dialog med hemmen kan skolan skapa förståelse för skolans verksamhet och för olika inslag i undervisningen. Skolan bör också tillfälligtvis, om det är rimligt, kunna använda gruppindelning eller andra organisatoriska och pedagogiska åtgärder för att undvika att känsliga situationer uppstår för enskilda elever eller grupper av elever. Det kan t.ex. avse simundervisning där flickor och pojkar skiljs åt. Undervisningen ska dock bedrivas i enlighet med den värdegrund som finns i läroplanerna.”¹² Regeringen betonar att det endast ska vara i vissa utpräglade undantagsfall det kan behövas en möjlighet att medge en elev befrielse från enstaka obligatoriska inslag i undervisningen.¹³

Även om förarbetsuttalandena ovan beskriver ett exempel med könsuppdelade grupper, är det dock viktigt att tänka på att utbildningen kan anpassas på andra sätt än genom att flickor och pojkar skiljs åt i undervisningen. Förslaget syftar till att medföra en minskning av könsuppdelade grupper i skolan, vilket eventuellt kan leda till en viss ökning av elever som begär befrielse. I bedömningen av om befrielse ska beviljas på grund av att eleven

¹² Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet prop. 2009/10:165 s. 341.

¹³ A.a. s. 341.

önskar könsuppdelad undervisning måste elevens rätt till utbildning vägas in. En eventuell följd av förslaget kan också bli att vårdnadshavare som motsätter sig att barnen får möta och arbeta med barn av motsatt kön i skolan väljer att inte låta sina barn gå i skolan. Skolverket ser det dock inte som en möjlig lösning att i förslaget göra avkall på vad som följer av värdegrunden i 1 kap. 4-5 §§ skollagen för att tillmötesgå önskemål som är oförenliga med denna.

Förslaget bedöms vara förenligt med bestämmelsen om befrielse från undervisning.

6.3 Förslagets förenlighet med regeringsformen

Alla barn som omfattas av skolplikten har enligt regeringsformen (RF) rätt till en kostnadsfri utbildning (2 kap 18 § RF). Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bland annat kön (1 kap 2 § RF). Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (2 kap 13 §). Skolverket bedömer att förslaget är i enlighet med dessa bestämmelser, som preciseras i övrig lagstiftning.

7. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

EU-rätten reglerar inte hur medlemsstaterna väljer att organisera sitt utbildningsväsende. Det finns inget specifikt förbud mot könsuppdelad utbildning. Skolverket bedömer därför att förslaget går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

8. Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Eftersom riksdagen har uppmanat regeringen att se över och skärpa skollagen så att det inte råder några tvivel om att huvudregeln är att undervisningen inte ska vara könsuppdelad, kan det finnas skäl att överväga huruvida föreslagna förändringar i läroplanerna fortfarande är motiverade. Om bedömningen görs att det fortfarande är aktuellt föreslår Skolverket att tidpunkten för ikraftträdande samordnas så att nya skrivningar i läroplanerna träder i kraft samtidigt som nya regleringar i skollagen.

Som ett alternativ till ovanstående föreslår Skolverket att tidpunkten för ikraftträdande samordnas med redan beslutade förändringar i läroplanerna med anledning av nationella it-strategier för skolväsendet, vilka träder ikraft 1 juli 2018.

Inför ikraftträdandet behövs kommunikationsinsatser för att sprida information om läroplansförändringarna och vad de innebär. Utöver detta behöver en utredning göras för att ta reda på om det finns speciella behov av exempelvis skolpersonals kompetensutveckling inom områdena värdegrund, jämställdhet och normmedvetenhet.

B Kommuner och landsting

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

C Företag

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

D Samråd

I arbetet med uppdraget har Skolverket inhämtat kunskaper och synpunkter från en rad lärosäten, myndigheter och intresseorganisationer. Skolverket har bjudit in till sammanlagt fyra samråd; den 4 april, 26 april (två samråd) och den 3 maj.

Följande universitet och högskolor deltog i samråd: Ersta Sköndal Bräcke högskola, Göteborgs universitet, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Nationella sekretariatet för genusforskning och Umeå universitet. Följande avböjde deltagande: Stockholms universitet.

Följande myndigheter deltog i samråd: Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Följande avböjde deltagande i samråd, men tog del av utkast: Barnombudsmannen och Sameskolstyrelsen. Följande avböjde deltagande: Socialstyrelsen.

Följande intresseorganisationer deltog i samråd: Föräldraalliansen Sverige, Judiska centralrådet i Sverige, Lärarförbundet, Riksförbundet för sexuell upplysning, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges interreligiösa råd, Sveriges kommuner och landsting och Waldorfskolefederationen. Följande avböjde deltagande i samråd, men tog del av utkast: Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarnas riksförbund, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter, Riksförbundet Hem och skola, Sveriges kristna råd, Sveriges muslimska råd och Sveriges skolledarförbund.

Under perioden 10 – 16 maj har ovan nämnda lärosäten, myndigheter och intresseorganisationer kunnat lämna skriftliga synpunkter på utkast till förslag och konsekvensanalys. Följande har lämnat skriftliga svar: Ersta Sköndal Bräcke högskola, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Umeå universitet, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Föräldraalliansen, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges kristna råd, Sveriges skolledarförbund och Waldorfskolefederationen.

E Kontaktperson

Vid frågor kontakta:

Ingrid Essegård, för- och grundskoleenheten

ingrid.essegard@skolverket.se

08-527 334 73