

Kommittédirektiv



Rätt till skolgång m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd

Dir.
2009:71

Beslut vid regeringssammanträde den 13 augusti 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska komplettera förslagen i betänkandet *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34). Utredaren ska bl.a. analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utsträckas till att gälla för fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd. Utredaren ska lämna förslag på hur målgruppen kan avgränsas. Dessutom ska utredaren lämna förslag som rör rätt till skolgång i fristående skolor och tillgång till enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, formerna för statens ersättning till huvudmännen, skolans och socialnämndens underrättelseskyldighet samt socialnämndens uppgiftsskyldighet. Utredaren ska lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 januari 2010.

Bakgrund

I mars 2006 tillsatte regeringen en utredning om förutsättningarna för att reglera en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (dir. 2006:28). I uppdraget ingick att utreda hur ett regelverk kunde utformas samt att ta ställning till om ett sådant regelsystem var förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och

bestämmelserna om underrättelse-, uppgifts- och anmälnings-skyldighet till såväl polisen som socialtjänsten. Utredaren skulle även överväga om det behövdes en särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Dessutom skulle formerna för statens ersättning till kommunerna ses över.

Sedan tidpunkten för redovisning av uppdraget ändrats genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:122) lämnade utredningen sitt betänkande SOU 2007:34 i maj 2007. Betänkandet har sedan remissbehandlats.

Dagens regler om rätt till utbildning m.m.

Barn mellan 7 och 16 år som är folkbokförda i landet har enligt 3 kap. skollagen (1985:1100) skolplikt och en därmed motsvarande rätt till utbildning i grundskolan eller motsvarande skolformer. Utlänningar som är skyldiga att ha uppehållstillstånd, men som saknar sådant (exempelvis asylsökande barn), omfattas emellertid inte av folkbokföringsskyldigheten och därmed inte heller av skolplikten eller rätten till utbildning.

Kommunen är enligt 5 kap. 5 § skollagen skyldig att erbjuda utbildning på gymnasieskolans nationella program för samtliga ungdomar i kommunen om de i grundskolan eller motsvarande uppnått behörighet för utbildningen och inte gått igenom ett nationellt program eller en liknande utbildning tidigare. Erbjudandet gäller ungdomar som avslutat grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller tjugo år. Kommunen är också skyldig att erbjuda utbildning i gymnasieskolans specialutformade eller individuella program för ungdomar som inte tagits in eller som avbrutit studier på ett nationellt program.

Av artikel 12 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen framgår att barn till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ska, om barnen bor där, ha tillträde till denna stats allmänna skolor på samma villkor som landets medborgare. Tillgången till försko-

leverksamhet och skolbarnsomsorg finns emellertid inte uttryckligen reglerad på EG-nivå.

Genom förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har rätten till utbildning samt tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utökats till att omfatta ytterligare grupper. Förordningen omfattar bl.a. asylsökande barn, barn som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd samt barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Dessutom omfattar förordningen barn som fått avslag på asylansökan och som inväntar att beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Den som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning undantas uttryckligen från förordningens bestämmelser. Däremot får kommuner enligt 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1994:1194) på frivillig väg ta emot dessa barn i grundskolan samt, enligt 11 kap. 7 § gymnasieförordningen (1992:394), i gymnasieskolan.

De barn som omfattas av förordningen ska erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, anvisas plats i förskoleklassen och ha rätt att få utbildning i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialsolan och sameskolan på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Dessutom ska de erbjudas utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan om de har påbörjat utbildningen före 18 års ålder.

Förslag i SOU 2007:34 om rätt till skolgång m.m.

I betänkandet SOU 2007:34 föreslog utredningen att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska ha rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Dessa barn föreslogs också ha rätt att delta i offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Utredningens direktiv omfattade barn som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, men som meddelats avslag på ansökan och håller sig undan verkställighet av det till avslagsbeslutet

fogade beslutet om avvisning eller utvisning. Det innebär att flera kategorier av barn inte omfattades av utredningens direktiv. Framför allt omfattades inte barn som vistas i Sverige utan att ha ansökt om nödvändigt tillstånd för vistelsen och därmed aldrig fått något beslut om avvisning eller utvisning. Även andra grupper av barn föll utanför direktivets ramar. Utredningens direktiv omfattade t.ex. inte barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd (inklusive barn med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd) vars uppehållstillstånd löpt ut, utan att barnet lämnat landet eller ansökt om uppehållstillstånd på nytt. Inte heller omfattades barn som meddelats beslut om avvisning eller utvisning men där beslutet upphört att gälla på grund av preskription.

Utredningen gjorde bedömningen att det regelsystem som föreslogs i stort var förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och bestämmelser om underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet till polisen och socialtjänsten. Underrättelseskyldigheten enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) borde emellertid enligt utredningen utredas ytterligare.

Det borde enligt utredningen inte införas något förbud för polisen att hämta barn som ska avvisas eller utvisas i förskolor eller skolor. Utredningen konstaterade att barn som ska avvisas eller utvisas i praktiken aldrig hämtas i skolor eller förskolor. Proportionalitets-, behovs- och hänsynsprincipen som uttrycks i polislagen (1984:387), samt principen om barnets bästa såsom den uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter, innebär enligt utredningen att polisen så långt möjligt avstår från att genomföra tvångsingripanden i skolor och förskolor.

Utredningen föreslog att kommunerna skulle kompenseras för den ökade kostnaden genom ett specialdestinerat statsbidrag, beräknat i förhållande till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun. Enligt utredningens förslag borde rätten till skolgång m.m. inte omfatta utbildning i fristående skolor eller deltagande i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg, eftersom någon sådan rätt inte finns för asylsökande barn. Däremot skulle det även fortsättningsvis vara möjligt för sådana huvudmän att på frivillig väg ta emot barnen utan att få ersättning för kostnaderna.

Pågående arbete inom området

Utbildningsdepartementet presenterade i juni 2009 en departementspromemoria med förslag till ny skollag, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (Ds 2009:25). Förslaget innebär bl.a. att viss reglering som i dag finns i förordningar förs upp i skollagen. Det gäller t.ex. bestämmelserna i förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. samt bestämmelserna om de personkategorier som har rätt till utbildning enligt förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige. Regeringens avsikt är att under våren 2010 lämna en proposition till riksdagen med förslag till ny skollag.

I februari 2009 lämnade Asylmottagningsutredningen sitt betänkande *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19). Utredningen har omfattat sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, social omsorg, statens ersättning till kommunerna samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan. I betänkandet föreslås att ersättningen till kommuner för asylsökande barns och ungdomars utbildning även fortsättningsvis ska utbetalas som schablonbelopp av Migrationsverket efter ansökan från kommunen. Utredningen föreslår också en höjning av dagens schablonersättningar.

Behovet av en utredning

Förslagen i betänkandet SOU 2007:34 bör kompletteras innan ett förslag kan lämnas till riksdagen. Framför allt bör möjligheten att utöka rätten till skolgång m.m. till en vidare grupp barn utredas.

Barn som vistas i landet utan tillstånd har i de flesta fall inte själva valt sin situation. Det är i stället föräldrarnas agerande som lett till den för barnen ofta svåra tillvaron. Tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är ett sätt att erbjuda dessa barn ett inslag av stabilitet och möjlighet till utveckling som de annars skulle sakna. Det gäller barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning,

men även de barn som aldrig ansökt om nödvändigt tillstånd för vistelsen. Därför bör rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utökas till att gälla fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd.

Att införa en rätt till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg endast för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kan dessutom leda till vissa ytterligare problem. Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning får t.ex. rätt att gå i skolan så länge beslutet om avvisning eller utvisning gäller. Om familjen håller sig undan så länge att beslutet preskriberas upphör emellertid barnets rätt till skolgång. Förslaget skulle också medföra att svåra bedömningar måste göras av kommuner och skolor vad gäller barnets formella status.

Betänkandet SOU 2007:34 har remissbehandlats. Ett flertal remissinstanser anser att förslagens målgrupp var alltför snävt definierad i utredningens direktiv och att förslaget därför behöver kompletteras. Detta framförs bl.a. av Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statens skolverk, dåvarande Myndigheten för skolutveckling, dåvarande Specialpedagogiska institutet, Uppsala universitet, Lunds universitet, åtta kommuner samt ett stort antal frivilligorganisationer.

Vissa förslag i betänkandet behöver dessutom utredas vidare, vilket bl.a. utredningen själv konstaterade. Det gäller framför allt frågor om uppgifts- och underrättelseskyldighet samt statens ersättning till huvudmännen.

Uppdraget

Utredaren ska, utifrån de förslag som redovisas i betänkandet SOU 2007:34, genomföra en kompletterande utredning.

Utökad målgrupp för rätt till skolgång m.m.

Utredaren ska analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet

och skolbarnsomsorg kan utsträckas att gälla för fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd. Utöver de barn som avses i betänkandet SOU 2007:34 ska utredaren således lämna förslag som gäller barn som aldrig har ansökt om nödvändigt tillstånd för vistelsen och därför aldrig har registrerats hos Migrationsverket. Förutom att föreslå reglering för dessa barn ska utredaren bedöma om det finns liknande grupper som också bör omfattas av förslaget, t.ex. barn vars beslut om avvisning eller utvisning har upphört att gälla på grund av preskription. Det innebär att målgruppen barn utökas jämfört med den grupp barn som omfattades av den tidigare utredningen.

Samtidigt finns det grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd, men som inte bör omfattas av rätten till skolgång m.m. Det kan t.ex. gälla barn vars visum löpt ut men som ändå vistas i landet utan tillstånd under kortare tid eller andra grupper av barn där vistelsetiden i Sverige kan förväntas bli kortvarig. Utredaren ska därför föreslå hur målgruppen kan avgränsas.

Utgångspunkten ska vara att de barn som omfattas av förslaget ska ha rätt till skola och tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som asylsökande barn enligt förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

I dag regleras den allmänna rätten till skolgång och tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i skollagen medan regleringen för asylsökande barn och ungdomar finns i en särskild förordning. Utredaren ska lämna förslag på nödvändiga författningsändringar och utgå från att regleringen ska finnas i skollagen. I sitt arbete ska utredaren därför beakta det förslag till ny skollag som presenterats i Ds 2009:25 samt det beredningsarbete som pågår inom Regeringskansliet.

Fristående skolor och former för ekonomisk ersättning

Enligt betänkandet SOU 2007:34 ska de barn som omfattas av förslaget inte ha rätt till utbildning i fristående skolor eller tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som bedrivs av enskilda huvudmän. Samma inskränkning gäller de barn som

omfattas av förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

I vissa kommuner är dock enskilt bedriven förskoleverksamhet det enda alternativet. Regeringens åsikt är dessutom att lika villkor så långt som möjligt ska gälla oavsett huvudmannaskap. Det är bl.a. utgångspunkten för arbetet med en ny skollag. Utredaren ska därför analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur regleringen kan utformas så att såväl asylsökande barn som de barn som vistas i landet utan tillstånd även har rätt till utbildning i fristående skolor samt tillgång till enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

I samband med detta ska utredaren se över och föreslå hur ersättningen för mottagande av barn som vistas i landet utan tillstånd kan utformas så att samtliga huvudmän blir berättigade till ersättning. Dessutom ska utredaren se över och föreslå hur statens ersättning för asylsökande barns skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utformas så att även fristående och enskilda huvudmän blir berättigade till ersättning.

Uppgifts- och underrättelseskyldighet

Den tidigare utredningen gjorde i betänkandet SOU 2007:34 bedömningen att det regelsystem som föreslogs i stort var förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och bestämmelser om underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet till polisen och socialtjänsten. Utredningen menade dock att underrättelseskyldigheten enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen borde utredas ytterligare, något utredningen bedömde låg utanför dess direktiv. Styrelsen för utbildningen är enligt denna reglering skyldig att underrätta polismyndigheten om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress första gången utläningen skrivs in i grundskolan eller gymnasieskolan. En sådan underrättelse behövs dock inte när det gäller den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd. Utifrån att rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utökas till fler grupper av

barn som vistas i landet utan tillstånd kan denna underrättelseskyldighet behöva inskränkas.

Personal i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skyldig att i vissa fall göra en anmälan till socialnämnden. Det är viktigt att personalen verkligen anmäler missförhållanden som kommer till deras kännedom för att på så sätt förhindra att barn far illa. Enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen är socialnämnden emellertid, på motsvarande sätt som styrelsen för utbildningen, skyldig att underrätta polismyndigheten när nämnden första gången vidtar åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår en utlännings (s.k. underrättelseskyldighet). Dessutom ska socialnämnden enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) lämna ut uppgifter angående en utlännings personliga förhållanden, om en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen begär det (s.k. uppgiftsskyldighet). På detta sätt kan således socialnämnden vara skyldig att lämna ut uppgifter till polisen om ett barn som vistas i landet utan tillstånd. Även socialnämndens uppgifts- och underrättelseskyldighet enligt utlänningslagen och utlänningsförordningen behöver därför ses över.

Utredaren ska analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur den skyldighet att underrätta polisen som finns för styrelsen för utbildningen och socialnämnden enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen kan inskränkas eller avskaffas. Dessutom ska utredaren analysera förutsättningarna för och lämna förslag på om och i så fall hur socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen kan förändras på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Utredaren ska också analysera konsekvenserna av att förändra uppgifts- och underrättelseskyldigheten.

Konsekvenser av förslagen

Med hänsyn till att utredaren ska föreslå en utökad rätt till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsom-

sorg, ska utredaren i övrigt se över vilka konsekvenser detta får för de förslag som lämnades i betänkandet SOU 2007:34.

Utredaren ska bedöma den aktuella gruppens storlek och beräkna vilka kostnader som uppstår för staten samt kommuner och fristående huvudmän med anledning av förslaget. Utredaren ska även lämna förslag till finansiering.

Utredaren ska i sina bedömningar och förslag utgå från ett barnperspektiv och i alla delar av uppdraget analysera konsekvenserna för de barn som kommer att beröras. Vidare ska utredaren för alla förslag redovisa de konsekvenser som förslaget kan få för berörda myndigheter samt personal, elever och barn i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Utredaren ska lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund samt med andra berörda intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 januari 2010.

(Utbildningsdepartementet)