

Skolgång för alla barn

*Betänkande av Utredningen om rätt till skolgång
m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:5

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23343-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 13 augusti 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att komplettera förslagen i betänkandet *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34) genom att bland annat 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 (dir. 2009:71). Till särskild utredare förordnades från och med 18 augusti 2009 lagmannen Margareta Åberg.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 1 oktober 2009 departementssekreterarna Ola Eriksson, Karin Juhlén och David Karlsson, ämnessakkunnige Robert Larsson, rätts-sakkunniga Helena Levin, avdelningschefen Björn Persson, förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson, departementssekreteraren Cecilia Torstensson, undervisningsrådet Mats Wennerholm, rätts-sakkunniga Anna Verené och departementssekreteraren Anders Widholm. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2009 hovrättsassessorn Helena Forsaeus.

Utredningen – som har antagit namnet *Utredningen om rätt till skolgång m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd* – överlämnar betänkandet *Skolgång för alla barn* (SOU 2010:5). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande. Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Göteborg i januari 2010

Margareta Åberg

/Helena Forsaeus

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
Författningsförslag	21
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	21
2 Förslag till förordning (201X:XX) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt statsbidrag för barn som vistas i Sverige utan tillstånd.....	22
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.	27
4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	29
Inledning	31
Direktiven	31
Utredningsarbetet	32
Avgränsning i förhållande till 2007 års betänkande	32
Begreppsanvändning	33
1 Bakgrund	35
1.1 Hur bör målgruppen för utredningsuppdraget benämnas?	35

1.2	Regelverket	36
1.2.1	Internationella överenskommelser	36
1.2.2	Unionsrätt	38
1.2.3	Utlännings- och migrationslagstiftning	41
1.2.4	Skollagstiftning	46
1.2.5	Hälso- och sjukvårdslagstiftning	50
1.3	Situationen för barn som vistas i landet utan tillstånd	51
1.3.1	Officiella rapporter och annan dokumentation	51
1.3.2	Hur många barn vistas i landet utan tillstånd?	55
2	Rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för en utvidgad målgrupp	59
2.1	Utbildning för alla - en rättighet och ett mål att gradvis uppnå	59
2.2	Rätt till skolgång m.m. för en utvidgad målgrupp	64
2.2.1	Allmänna utgångspunkter	65
2.2.2	En rätt för alla barn – eller för nästan alla?	69
2.2.3	Frågan om skolplikt	70
2.3	Regleringen av rätten till skolgång m.m.	72
2.3.1	Innehållet i rätten till skolgång m.m. och ansvaret att se till att den kommer till stånd	72
2.3.2	Rätt till utbildning i fristående skolor och deltagande i enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg	76
2.3.3	Författningsreglering	78
3	Frågor om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden samt utlänningslagstiftningens bestämmelser om uppgifts- och underrättelseskyldighet	81
3.1	Inledning	81
3.2	Allmänt om allmänna handlingar och sekretess	82
3.2.1	Utbildningssekretess	83
3.2.2	Socialtjänstsekretess	86
3.2.3	Hälso- och sjukvårdssekretess	86
3.3	Uppgiftsöverföring och sekretess mellan myndigheter	87

3.4	Överväganden angående sekretessen för barns och elevers personuppgifter i 2007 års betänkande.....	89
3.5	Uppgifts- och underrättelseskyldighet.....	90
3.5.1	Socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen	90
3.5.2	Underrättelseskyldighet enligt utlänningsförordningen för socialnämnden och styrelsen för utbildningen	92
3.5.3	Underrättelseskyldighet enligt utlänningslagstiftningen i övrigt	93
3.5.4	Uppgiftsskyldighet inom hälso- och sjukvård.....	93
3.6	Överväganden och förslag	93
3.6.1	Underrättelseskyldigheten för skolstyrelsen och socialnämnden.....	95
3.6.2	Uppgiftsskyldigheten för socialnämnden	100
4	Statlig ersättning samt finansiering	107
4.1	Inledning.....	107
4.2	Förslagen i 2007 års betänkande	108
4.3	Ersättningsbestämmelser enligt gällande rätt.....	109
4.3.1	Förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.....	109
4.3.2	Förordning (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige	110
4.3.3	Bidrag till fristående skolor m.m.	111
4.4	Överväganden och förslag	112
4.4.1	Val av ersättningsmodell	113
4.4.2	Regleringens närmare innehåll.....	118
4.4.3	Ersättningens storlek.....	119
4.4.4	Ersättning till samtliga skolhuvudmän.....	122
4.4.5	Kostnadsersättning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn.....	124
4.5	Finansiering av reformen.....	125
4.5.1	Uppskattad kostnad	125
4.5.2	Överväganden och förslag.....	128

5	Genomförande av förslagen.....	131
5.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	131
5.2	Konsekvenser av förslagen.....	131
6	Författningskommentar	135
6.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	135
6.2	Förslag till förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt statsbidrag för barn som vistas i Sverige utan tillstånd	135
6.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.	140
6.4	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	141
	Särskilt yttrande.....	143
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2009:71	145

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att komplettera vissa av de förslag som lämnades i betänkandet *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34).

Uppdraget har bl.a. inneburit att analysera förutsättningarna för 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. I denna del ska utredningen lämna förslag på hur målgruppen kan avgränsas. Utgångspunkten ska, enligt direktiven, vara att de barn som omfattas av förslaget ska få rätt till skolgång m.m. på samma villkor som asylsökande barn enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Dessutom har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag som rör rätt till skolgång i fristående skolor och tillgång till enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för såväl barn som vistas i landet utan tillstånd som asylsökande barn och ungdomar m.fl., samt hur nuvarande och föreslagen reglering om statlig ersättning kan utformas så att samtliga huvudmän blir ersättningsberättigade.

I uppdraget har vidare ingått att analysera förutsättningarna för och lämna förslag om dels hur den skyldighet att underrätta polisen som finns för styrelsen för utbildningen och socialnämnden enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) kan inskränkas eller avskaffas, dels, om och i så fall hur socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) kan förändras på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Avgränsning i förhållande till förslag i 2007 års betänkande

Utredningens uppdrag har i huvudsak varit att lämna kompletterande förslag till 2007 års betänkande. Eftersom uppdraget innebär att förslag ska lämnas om en utvidgad rätt till skolgång m.m. ingår även att se över vilka konsekvenser detta får för redan lämnade förslag av den förra utredningen. Sistnämnda uppgift har föranlett utredningen att lämna ett avvikande förslag när det gäller frågan om val av modell för statlig ersättning till kommuner och huvudmän. Utredningens förslag beträffande frågan om rätt till skolgång i fristående skolor samt tillgång till enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skiljer sig också från det som lämnades av den förra utredningen.

Förslag och överväganden i 2007 års betänkande som inte har bedömts ingå i eller påverka detta utredningsuppdrag har i princip inte omnämnts. Bara när det har ansetts vara befogat för ökad förståelse av lämnade förslag eller för helhetens skull, har utredningen kommenterat och tagit ställning för den förra utredningens överväganden.

Förslagen

Målgruppen

I direktiven anges uttryckligen (s. 9) att uppdraget innebär att målgruppen barn ska utökas jämfört med den grupp barn som omfattades av den tidigare utredningen. Samtidigt påpekas att det finns grupper av barn som inte bör omfattas, såsom exempelvis barn som vistas i landet utan tillstånd under en kortare tid.

När det gäller frågan om hur målgruppen kan avgränsas bör det först fastslås att utgångspunkten, enligt utredningens bedömning, bör vara att alla barn som vistas i landet ska ha rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Detta gäller även för barn och ungdomar som saknar tillstånd för sin vistelse här, oberoende av vilken anledning tillstånd saknas. Undantag från denna huvudregel får dock anses vara motiverat för barn och ungdomar vars vistelsetid i landet (med eller utan tillstånd) kan förväntas bli helt tillfällig, eftersom det för dessa personer inte kan antas föreligga ett behov av att få sin utbildning m.m. tillgodosedd här. En samman-

lagd vistelsetid som sannolikt kommer att understiga tre-fyra månader torde kunna användas som riktlinje för när undantagsbestämmelsen kan bli tillämplig.

Den närmare innebörden av den föreslagna rätten till skolgång

Genom att rätten till utbildning m.m. för den berörda målgruppen författningsregleras får såväl barnen och deras föräldrar som personal och beslutsfattare klara och tydliga regler att förhålla sig till. Detta medför ökad rättsäkerhet för den enskilde individen och att skollagens mål – allas rätt till lika tillgång till utbildning samt rätt till en likvärdig utbildning – kan uppnås. En sådan reglering torde också medföra att den svenska lagstiftningen på ett bättre sätt överensstämmer med bestämmelserna i barnkonventionen och de intentioner som ligger till grund för den.

I likhet med den förra utredningen föreslås att de barn och ungdomar som omfattas av utredningsförslaget ska ha rätt till utbildning i samtliga skolformer, dvs. förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, obligatorisk särskola, gymnasiesärskola, specialskola och same-skola. Undervisning ska bedrivas med hänsyn till den enskildes behov och förutsättningar. Någon skolplikt föreligger inte. Rätten till utbildning för den berörda målgruppen gäller på huvudsakligen samma villkor som för barn och ungdomar bosatta i Sverige. Undervisning i gymnasieskola och gymnasiesärskola förutsätter dock att utbildningen påbörjas före 18 års ålder. Utredningen ansluter sig till gjorda överväganden och förslag lämnade av den förra utredningen även i övriga delar beträffande vilket innehåll utbildningen ska ha.

Härutöver innebär utredningsförslaget att de barn som ingår i målgruppen ska ha rätt att delta i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som gäller för barn som är bosatta i landet. Någon skyldighet att genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som är berättigade till plats i förskola och fritidshem, att anvisa plats i förskoleklass eller att informera föräldrarna om dessa verksamheter och dess syften föreligger dock inte.

Rätten till skolgång m.m. föreslås gälla också i fristående skolor och enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessamma ska gälla också för de barn och ungdomar som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska, efter ansökan, erbjudas den berörda målgruppen av hemkommunen. Hemkommunen ska anses ha fullgjort sin skyldighet genom att barnet får sin utbildning tillgodosedd i en fristående skola respektive deltar i enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Med hemkommun avses den kommun där barnet eller eleven stadigvarande vistas, eller om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig.

Underrättelseskyldighet och uppgiftsskyldighet och övriga sekretessfrågor

Av bestämmelsen i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) följer att bl.a. styrelsen för utbildningen och socialnämnden är skyldiga att, under vissa förutsättningar, underrätta polismyndigheten om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress. Enligt utredningens bedömning talar övervägande skäl för att varken styrelsen för utbildningen eller socialnämnden bör omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna underrättelser till verkställande myndighet, och därför föreslås att bestämmelsen i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen ska upphävas.

När det gäller frågan om socialnämnden uppgiftsskyldighet enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) uttrycks i direktiven att utredningen ska analysera förutsättningarna för att förändra bestämmelsen på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Med utgångspunkt från uppdragets huvuduppgift, att se till att barn som vistas i landet utan tillstånd ska få rätt till skolgång m.m., har utredningen sökt men inte funnit något säkert underlag för att det skulle finnas ett samband mellan förekomsten av att barn som vistas i landet utan tillstånd avhåller sig från att delta i utbildning m.m. och bestämmelsen om socialnämndens uppgiftsskyldighet. Vid en intresseavvägning har utredningen bedömt att det saknas tillräckliga skäl för att avskaffa eller inskränka bestämmelsen, som alltså även fortsättningsvis bör gälla oförändrad.

Utredningen instämmer för övrigt i den förra utredningens bedömning att några författningsändringar vad avser bestämmelser om sekretess inom skolområdet för enskildas personliga förhållanden, och regleringen av sekretess mellan myndigheter, inte är nödvändiga.

Frågan om sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut av personal i skola, förskola eller skolbarnsomsorg till exempelvis polismyndighet eller Migrationsverket får – liksom tidigare – avgöras efter en prövning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Statlig ersättning till kommuner och huvudmän

Utredningens förslag om rätt till utbildning m.m. till en utvidgad målgrupp innebär ett nytt åtagande för kommunerna och ökade kostnader för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessa kostnader föreslås bli ersatta av staten genom ett specialdestinerat statsbidrag. Ekonomisk ersättning ska lämnas till kommunerna i form av fastställda schablonbelopp per barn eller elev för varje skolform respektive deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Ersättningen beslutas och utbetalas av Statens skolverk efter ansökan av kommunerna. I de fall en elev eller ett barn fått sin utbildning tillgodosedd i en fristående skola respektive deltagit i enskilt bedriven förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg ska det ersättningsbelopp som betalats till kommunen utgöra det bidrag som kommunen ska lämna till huvudmannen för verksamheten. Samtliga huvudmän, såväl offentliga som enskilda, föreslås därmed bli ersättningsberättigade.

Författningsreglering

Rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn och ungdomar som ingår i målgruppen samt statsbidrag för de kostnader som uppstår föreslås att regleras i förordningsform. När en slutlig utformning av den nya skollagen har utarbetats kan de förslag som här lämnas och som inte bör regleras i förordning i stället införas i den nya lagen.