

Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas

*Betänkande av Utredningen om rätt till utbildning
m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av
beslut om avvisning eller utvisning*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:34

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall 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 Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22749-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 9 mars 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att reglera en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (dir. 2006:28). Till särskild utredare förordnades från och med den 27 mars 2006 hovrättsrådet Ingela Perklef.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 3 maj 2006 departementssekreteraren, numera kanslirådet, Agneta Björklund, regionrådet Barbro Bolinder, ämnessakkunniga Jennie Edlund, kanslirådet Nils-Erik Elfstadius, undervisningsrådet Peter Franklin, departementssekreteraren, numera kanslirådet, Mikael Hellstadius, avdelningsdirektören Per Löwenberg, förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson och rättssakkunniga Alexandra Wilton Wahren. Genom beslut den 12 februari 2007 entledigades Per Löwenberg och i hans ställe förordnades polisintendenten Mats Bråse, båda besluten med verkan från och med den 9 februari 2007. Genom beslut den 13 mars 2007 entledigades Agneta Björklund, med verkan från och med den 1 februari 2007.

Som sekreterare förordnades från och med den 29 maj 2006 hovrättsassessorn Linda Palmenäs.

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt arbete senast den 15 februari 2007. Genom tilläggsdirektiv den 14 december 2006 (dir. 2006:122) förlängdes tiden för redovisning av uppdraget till den 15 maj 2007.

Utredningen, som har antagit namnet *Utredningen om rätt till utbildning m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning*, får härmed överlämna betänkandet *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34).

De redovisade övervägandena och förslagen har utarbetats i samråd med experterna, vilket har markerats genom att betänkandet

har skrivits i vi-form. Experten Irene Reuterfors-Mattsson har dock avgett ett särskilt yttrande.

Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i maj 2007

Ingela Perkelev

/Linda Palmenäs

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	21
Författningsförslag	29
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	29
2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (1992:394).....	38
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.	39
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.	41
Uppdraget och dess genomförande	45
Uppdraget.....	45
Uppdragets genomförande.....	46
1 Nuvarande reglering	47
1.1 Inledning.....	47
1.2 Barnkonventionen.....	47
1.2.1 Bakgrund.....	47
1.2.2 Barnkonventionens innehåll	49

1.2.2.1	Barnbegreppet.....	49
1.2.2.2	Konventionens huvudprinciper	49
1.2.2.3	Rätten till utbildning m.m.....	52
1.2.3	FN:s kommitté för barnets rättigheter.....	54
1.3	Rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.....	54
1.4	Utlänningslagstiftningen	56
1.4.1	Utlänningslagen och utlänningsförordningen	56
1.4.1.1	Barnets ställning enligt utlänningslagen.....	56
1.4.1.2	Uppehållstillstånd och uppehållsrätt.....	57
1.4.1.3	Avvisning och utvisning.....	63
1.4.1.4	Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.....	67
1.4.1.5	Att hålla sig undan verkställighet	70
1.4.1.6	Tillfällig lagstiftning om ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut	71
1.4.2	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	72
1.4.3	Hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl.	74
1.5	Skolförfattningarna	75
1.5.1	Skolans, förskolans och fritidshemmets värdegrund och uppdrag.....	75
1.5.2	Skolplikt och rätt till skolgång.....	76
1.5.3	Skolformerna för barn och ungdom	78
1.5.3.1	Förkoleklassen.....	79
1.5.3.2	Grundskolan	79
1.5.3.3	Gymnasieskolan.....	80
1.5.3.4	Särskolan	81
1.5.3.5	Specialskolan	82
1.5.3.6	Sameskolan.....	83
1.5.3.7	Särskilda utbildningsformer.....	83
1.5.3.8	Förskoleverksamheten	84
1.5.3.9	Skolbarnsomsorgen	85
1.5.3.10	Fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.....	86
1.5.4	Bestämmelser som reglerar verksamheten.....	87
1.5.4.1	Skolskjuts	87

1.5.4.2	Modersmål och undervisning i svenska som andraspråk.....	89
1.5.4.3	Särskilda stödinsatser	90
1.5.4.4	Betyg m.m.....	92
1.5.4.5	Disciplinära åtgärder och åtgärder för elevers tillrättaförande	94
1.5.4.6	Skolhälsovård.....	95
1.6	Utbildning m.m. för barn och ungdomar som inte är bosatta i Sverige.....	96
1.6.1	Förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.	96
1.6.2	Förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige	98
1.7	Folkbokföring m.m.	99
2	Tidigare utredningar m.m.....	101
2.1	Inledning.....	101
2.2	1996 års Barnkommitté.....	101
2.3	Sveriges rapporter till FN:s kommitté för barnets rättigheter och kommitténs synpunkter	104
2.3.1	Första rapporten	104
2.3.2	Andra rapporten	105
2.3.3	Tredje rapporten	105
2.4	Rapporter från Socialstyrelsen och Statens Invandrarverk (SoS 1994:8, SoS 1999:5)	106
2.5	Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn	110
2.6	Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande (SOU 2003:89).....	112
2.7	Den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom	113

3	Statistiska uppgifter.....	117
3.1	Inledning.....	117
3.2	Antalet barn som håller sig undan verkställighet	117
3.2.1	Det totala antalet barn som håller sig undan verkställighet	117
3.2.2	Åldersstruktur	120
3.3	Barn i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	122
4	Ordningen i andra europeiska länder.....	123
4.1	Inledning.....	123
4.2	Norge	124
4.3	Danmark	126
4.4	Finland	127
4.5	Storbritannien.....	128
4.6	Nederländerna	128
4.7	Belgien.....	129
5	Förutsättningarna för en reglerad rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	131
5.1	Inledning.....	131
5.2	Begreppsdefinitioner	131
5.3	Ramen för utredningens uppdrag.....	132
5.4	Allmänna utgångspunkter.....	134
5.4.1	De gömda barnens situation.....	134
5.4.2	Internationella åtaganden	136
5.4.3	Den svenska migrationspolitiken.....	137
5.5	Överväganden och förslag	138
5.6	Gränsdragnings- och tillämpningsproblem	144

6	Den närmare regleringen av rätten till utbildning m.m.	147
6.1	Inledning	147
6.2	Utgångspunkter	147
6.3	Skolplikt eller rätt till utbildning?	148
6.4	Verksamheter som skall omfattas av regleringen	149
6.4.1	Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom	149
6.4.2	Särskilda utbildningsformer	154
6.4.3	Förskoleverksamhet	157
6.4.4	Skolbarnsomsorg	159
6.4.5	Fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg	160
6.5	Tillämpningen av bestämmelser som reglerar verksamheten	161
6.5.1	Undervisning med hänsyn till elevens behov och förutsättningar	161
6.5.2	Modersmål och undervisning i svenska som andraspråk	163
6.5.3	Särskilt stöd	164
6.5.4	Betyg m.m.	165
6.5.5	Skolhälsovård	167
6.5.6	Skolskjuts	168
6.6	Regelverkets utformning	170
7	Offentlighet och sekretess	173
7.1	Inledning	173
7.2	Offentlighetsprincipen	173
7.3	Sekretesslagen	174
7.4	Tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven verksamhet	179
7.5	Uppgifts-, underrättelse- och anmälningskyldighet	180
7.6	Överväganden	183
7.6.1	Sekretess för personuppgifter	183
7.6.2	Sekretess mellan myndigheter	187

7.6.3	Tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven verksamhet.....	192
7.6.4	Underrättelseskyldighet enligt utlänningsförordningen	194
7.6.5	Anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen	195
8	Polisens verkställighetsarbete	197
8.1	Inledning.....	197
8.2	Polisens ansvar för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.....	197
8.3	Ramen för polisens verkställighetsarbete	198
8.4	Verkställighetsarbetet i praktiken	201
8.5	Överväganden.....	203
8.5.1	Bör skolor och förskolor utgöra s.k. frizoner?	203
8.5.2	Bör det införas särskilda riktlinjer för polisens ingripanden i skolor och förskolor?	205
9	Praktiska problem.....	207
9.1	Inledning.....	207
9.2	Ansvarig kommun.....	207
9.3	Information till familjer som lever gömda.....	208
9.4	Kontakt med vårdnadshavarna	210
9.5	Försäkringar.....	211
9.6	Klasslistor och liknande förteckningar	214
10	Ersättning från staten till kommunerna m.m.....	217
10.1	Inledning.....	217
10.2	Finansieringsprincipen.....	217
10.3	Kostnaden för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet	218

10.4	Nuvarande bestämmelser om statlig ersättning för mottagande av barn som inte är bosatta i Sverige	222
10.4.1	Asylsökande barn m.fl.....	222
10.4.2	Diplomatbarn.....	224
10.5	Möjliga former för reglering av ersättning	225
10.6	Överväganden och förslag.....	227
10.6.1	Val av ersättningsmodell	227
10.6.2	Det totala ersättningsbeloppet.....	230
10.6.3	Författningsteknisk utformning.....	231
10.6.4	Ansvarig myndighet	232
10.6.5	Ersättning till landsting.....	233
10.6.6	Fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.....	234
10.6.7	Barn i specialskola och sameskola.....	235
10.7	Insamling av statistik	236
11	Genomförande av förslagen	239
11.1	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	239
11.2	Ekonomiska konsekvenser för staten och den kommunala ekonomin	239
11.2.1	Statens kostnader för ersättning till kommunerna...	239
11.2.2	Migrationsverket.....	240
11.2.3	Kommunernas kostnader	241
11.3	Konsekvenser för barn.....	242
11.4	Andra konsekvenser av förslagen	242
11.5	Behov av uppföljning och utvärdering.....	243
11.5.1	Praktiska problem.....	243
11.5.2	Statens ersättning till kommunerna.....	243
12	Författningskommentar	245
12.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	245
12.2	Förslaget till förordning om ändring i gymnasieförordningen (1992:394).....	249

12.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.....	250
12.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.....	252
Särskilt yttrande av experten Irene Reuterfors-Mattsson	255
Bilaga	
Kommittédirektiv 2006:28	257

Förkortningar

a.	anförd, anförda
barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989
bet.	betänkande
dir.	direktiv
Ds	betänkande i departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
FBL	folkbokföringslagen (1991:481)
FBF	folkbokföringsförordningen (1991:749)
FN	Förenta Nationerna
JO	Justitieombudsmannen
LMA	lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
MIGRFS	Migrationsverkets författningssamling

prop.	proposition
RF	regeringsformen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
rskr.	riksdagens skrivelse
RÅ	Regeringsrättens Årsbok
SKOLFS	Skolverkets författningssamling
skr.	regeringens skrivelse
SoS	Socialstyrelsens rapport
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
UtlF	utlänningsförordningen (2006:97)
UtlL	utlänningslagen (2005:716)
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Förslaget i korthet

Utredningen föreslår att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Någon skolplikt för dessa barn skall inte införas. Vi föreslår också att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt att delta i offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Vi bedömer att det regelsystem som vi föreslår är förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och bestämmelser om underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet till polisen och socialtjänsten och att några författningsändringar därför inte behövs på dessa områden. Vi anser inte heller att det skall införas något förbud för polisen att hämta barn som skall avvisas eller utvisas i förskolor eller skolor.

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att utreda 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. Vi har haft att se över vilka verksamheter och huvudmän som bör omfattas av en reglering.

I uppdraget har bl.a. ingått att utreda hur ett regelverk kan utformas och om det behövs ändringar i skol- och utlänningslagstiftningen eller i andra författningar som styr verksamheterna. Vi har också haft att ta ställning till om ett sådant regelsystem är förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och med bestämmelserna om underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet till såväl polisen som socialtjänsten, eller om några författningsändringar kan behövas.

I detta har ingått att överväga om det behövs särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Uppdraget har även omfattat en översyn av situationen för personalen i skolan och i övriga verksamheter.

Slutligen har vi haft i uppdrag att se över formerna för statens ersättning till kommunerna.

Vilka barn omfattas av uppdraget?

Vi gör bedömningen att den personkategori som omfattas av uppdraget är personer under 18 år som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd i Sverige och som håller sig undan verkställighet av det till avslagsbeslutet fogade beslutet om avvisning eller utvisning. Uppdraget kan däremot inte anses omfatta barn som har kommit till Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd här (s.k. papperslösa barn), barn som tidigare har haft ett tillfälligt uppehållstillstånd för vilket tillståndstiden har löpt ut eller barn vars beslut om avvisning eller utvisning har upphört att gälla på grund av preskription enligt 12 kap. 22 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning.

Bör det införas en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg?

Barn som lever gömda befinner sig i en utsatt situation, som de i regel inte kan råda över. Valet att inte efterkomma beslutet om avvisning eller utvisning görs i de allra flesta fall av föräldrarna. Frågan om rätt till skolgång för dessa barn måste därför ses ur det enskilda barnets perspektiv. En rätt att gå i skolan skulle innebära att barnen fick möjlighet att komma ur sin isolering, inhämta samma kunskaper som andra barn och därmed förbereda sig för vuxenlivet, oavsett var de kommer att leva i framtiden. Till detta kommer att FN:s barnrättskommitté har riktat kritik mot Sverige för att "gömda barn" inte har tillgång till utbildning här. Det kan visserligen anföras principiella skäl mot en rätt till skolgång för de barn som omfattas av vårt uppdrag, framför allt att en sådan rätt skulle stå i strid med principen om reglerad invandring. Vi gör emellertid bedömningen att de starka individuella skäl som talar för en rätt till skolgång väger tyngre än de argument som kan anföras

emot. Vi föreslår därför att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till skolgång. Denna rätt innebär en motsvarande skyldighet för kommuner och andra offentliga skolhuvudmän att ta emot barnen i verksamheten.

Vilka verksamheter bör omfattas av regleringen?

Barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till undervisning i samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, dvs. i offentligt bedriven grundskola, förskoleklass, gymnasieskola, obligatorisk särskola, gymnasiesärskola, specialskola och sameskola. En förutsättning för rätten till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola skall emellertid vara att utbildningen påbörjas före 18 års ålder. Någon skolplikt skall inte föreligga.

Barnen skall vidare ha rätt att delta i offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Enligt vårt förslag skall barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte ha rätt till utbildning i fristående skolor eller deltagande i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Det skall dock inte finnas något hinder mot att barnen på frivillig väg tas emot i de enskilt bedrivna verksamheterna.

Vilket innehåll skall utbildningen ha?

De barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till utbildning på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Undervisningen skall bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

Eleverna skall ha rätt till modersmålsundervisning och studiehandledning på sitt modersmål samt undervisning i svenska som andraspråk på samma villkor som barn som är bosatta här i landet. I den mån de har svårigheter i skolarbetet skall de ha rätt till särskilt stöd på samma villkor som andra elever. Det förhållandet att en elev håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och därmed kan antas lämna landet inom en relativt snar framtid, innebär emellertid att det undantagsvis kan finnas skäl för

skolan att begränsa omfattningen av de insatser och åtgärder som erbjuds.

Eleverna skall vara berättigade till utvecklingssamtal på samma villkor som andra elever i skolan. De skall vidare ges betyg och intyg över den utbildning de har genomgått.

Offentlighet och sekretess

De nuvarande bestämmelserna om sekretess inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utgör ett relativt starkt skydd mot att uppgifter som kan identifiera barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning eller deras närstående lämnas ut. Det föreligger inte något behov av bestämmelser som ytterligare förstärker sekretesskyddet. Några skäl som talar för ett mindre omfattande sekretesskydd för dessa barn föreligger inte heller. Införandet av en rätt till skolgång för de barn som omfattas av uppdraget innebär alltså inte att regleringen i 7 kap. 1 c, 9 eller 38 § sekretesslagen (1980:100) behöver ändras.

Den nuvarande regleringen om sekretess mellan skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och andra myndigheter bör inte ändras. Det innebär bl.a. att frågan om huruvida sekretessbelagda uppgifter om barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kan lämnas ut till polisen eller Migrationsverket får avgöras i varje enskilt fall med beaktande av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Skyldigheten för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att anmäla missförhållanden till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skall gälla även de barn som omfattas av uppdraget.

Bör förskolor och skolor utgöra s.k. frizoner?

Under utredningsarbetet har vi ställt oss frågan om förskolor och skolor bör utgöra frizoner, där polisen inte skall tillåtas att hämta barn som skall avvisas eller utvisas. Frizoner där polisen inte får ingripa i syfte att verkställa lagligt fattade beslut förekommer inte i svensk lagstiftning. Ett förbud för polisen att hämta barn i förskolor och skolor skulle enligt vår bedömning motverka verkställighets-

arbetet och innebära att myndigheter åläggs att verka i olika riktningar. Dessutom skulle ett sådant förbud medföra ett antal svårösta gränsdragningsproblem. Vi bedömer därför att det inte bör införas något förbud för polisen att hämta barn som skall avvisas eller utvisas i förskolor eller skolor.

De i polislagen (1984:387) reglerade principerna om behov, proportionalitet och hänsyn samt barnkonventionens princip om barnets bästa är enligt vår uppfattning tillräckliga för att tillse att verkställigheten sker på ett sätt som är förenligt med vad som är bäst för såväl det barn som skall avvisas eller utvisas som övriga barn i verksamheten. Vi bedömer därför att det inte bör införas några bestämmelser i lag eller förordning som närmare reglerar när och hur polisen får hämta barn som skall avvisas eller utvisas i skolor och förskolor.

Praktiska problem

Det är inte möjligt att nu förutse alla problem som kan uppstå om det införs en rätt till skolgång för de barn som omfattas av vårt uppdrag. Inte heller är det möjligt att i detalj ge svar på hur tänkbara problem kan lösas. Barnen lever under olika förhållanden och har olika förutsättningar. Ofta torde det därför bli fråga om att hitta individuella lösningar från fall till fall.

Vi har tagit upp och övervägt lösningar såvitt avser följande praktiska problem:

- Ansvarig kommun – Vilken kommun skall vara skyldig att ta emot ett barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning?
- Information till familjer som lever gömda – Hur skall familjer som lever gömda få information om att barnen har rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg?
- Kontakt med vårdnadshavarna – Vilka problem kan uppstå för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen när det gäller samverkan med vårdnadshavare till barn som lever gömda?
- Försäkringar – Omfattas barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av de kollektiva olycksfallsförsäkringar som kommunerna tecknar?

- Klasslistor och liknande förteckningar – Bör barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning tas upp i klasslistor och andra förteckningar över barn i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen?

Ersättning från staten till kommunerna

Vårt förslag om skolgång för de barn som omfattas av uppdraget innebär ökade kostnader för kommunerna. Vi föreslår att kommunerna skall kompenseras genom ett specialdestinerat statsbidrag. Bidragets totala storlek skall fastställas årligen av regeringen, varefter ersättning skall lämnas till kommunerna i förhållande till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun. Enligt vår bedömning bör statsbidragets totala storlek beräknas utifrån en uppskattning av antalet barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning samt med beaktande av de verkliga kostnaderna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Vi föreslår att det närmare ansvaret för att besluta om och betala ut statsbidraget till kommunerna åläggs Migrationsverket.

Vi bedömer att landstingen inte bör få del av det föreslagna statsbidraget. Det kan antas att endast ett mycket litet antal ungdomar som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kommer att gå i gymnasieskolor som har landsting som huvudmän. Med den valda ersättningsmodellen skulle landstingen därför med all sannolikhet överkompenseras i förhållande till kommunerna, om de skulle få del av statsbidraget.

Enligt vårt förslag skall de barn som omfattas av uppdraget inte ha rätt till utbildning i fristående skolor eller enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Vi anser inte att de fristående skolor och enskilt bedrivna verksamheter som tar emot barnen på frivillig väg skall ha rätt till bidrag från kommunerna.

Summary

Summary of proposals

The committee of inquiry proposes that children in families who have gone into hiding to avoid the enforcement of a refusal-of-entry or expulsion order be entitled to education in the state school system for children and young people on largely the same terms as children resident in Sweden. In the case of such children, school attendance will not be compulsory. We also propose that the children covered by our mandate shall have the right to take part in public preschool and school-age child care activities.

In our assessment, the system of rules proposed here is compatible with current Swedish secrecy provisions and with the provisions concerning the duty to report, provide information and notify the police and social services, and that no statutory amendments will therefore be required in these areas. Nor do we consider that there is any need to introduce a ban prohibiting police from fetching children due for expulsion/refused entry from preschools or schools.

The mission

Our assignment has been to examine the prospects for regulating entitlement to preschool and school education and to school-age child care for children and young people who have gone into hiding to avoid the enforcement of a decision concerning refusal of entry or expulsion. In the process, we have reviewed which activities and principals should be covered by such regulations.

Our tasks have included examining what such regulations might look like and whether there is any need for changes in educational or aliens legislation or in other provisions governing activities in this area. A further task has been to decide whether such a

regulatory system is compatible with current Swedish secrecy provisions and with provisions concerning the duty to report, provide information and notify the police and the social services, or whether statutory amendments would be required. This has also involved considering the question of whether police work relating to the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders should be subject to special regulation. In addition, the mandate has required us to review the situation of staff in schools and other areas of activity.

Finally, we have been assigned to review current forms of government compensation to the municipalities.

Which children are covered by the mandate?

We take the view that those covered by the mandate are persons under 18 years of age whose applications for residence permits in Sweden have been turned down and who have gone into hiding to avoid enforcement of the expulsion/refusal-of-entry order that accompanied the decision. The mandate is not, however, deemed to cover children who have arrived in Sweden without applying for residence permits here ('paperless children'), children who have previously had a temporary residence permit that has expired, or children whose decisions on expulsion/refusal of entry have ceased to apply due to statutory limitation under Chapter 12, Section 22 of the Aliens Act (2005:716) or to earlier legislation of a corresponding kind.

Should entitlement to preschool and school education and to school-age child care be introduced?

Children living in hiding are in a vulnerable position that as a rule they can do nothing about. In the great majority of cases, it is the parents who choose not to comply with decisions concerning expulsion or refusal of entry. The question of a child's entitlement to schooling in such cases, therefore, must be viewed from the perspective of the individual child. The right to attend school would give children the opportunity to break out of their isolation, to attain the same level of knowledge as other children and thus to prepare for adult life, wherever they may live in the future.

Furthermore, the UN Committee on the Rights of the Child has criticised Sweden for failing to allow ‘children in hiding’ an education. While in principle there may be arguments against providing children in the present category with an education – especially the argument that in Sweden such entitlement would conflict with the principle of regulated immigration – it is our considered opinion that the strong individual grounds for making such provision outweigh these objections. We propose, therefore, that the children covered by our mandate be granted entitlement to education. This confers a corresponding duty on municipalities and other public educational principals to absorb these children into their preschool/school and school-age child care systems.

Which activities should the new regulations cover?

Children covered by our mandate are to have the right to attend all forms of schooling in the public education system for children and young people, i.e. publicly run compulsory schools, preschool classes, upper secondary schools, compulsory schools for students with learning disabilities, upper secondary schools for students with learning disabilities, special schools for students with impaired hearing, and Sami schools. To be allowed to attend the above two upper secondary school forms, however, children must begin their courses before the age of 18. No compulsion to attend school is proposed for the children covered by our mandate.

In addition, the children are to have access to public preschool and school-age child care services on the same terms as children resident in Sweden.

Under our proposals, entitlement to education for children in families that have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders does not extend to independent schools or to preschool classes, preschool activities or school-age child care activities run privately. However, there is nothing to prevent children being accepted into such activities on a voluntary basis.

Educational content

The children covered by our mandate are to be entitled to education on largely the same terms as children resident in Sweden. The tuition provided is to take into account the needs and capabilities of the individual student.

Students are to be entitled to mother-tongue tuition and study supervision in their own languages, and to be taught Swedish as a second language on the same terms as children resident in the country. Insofar as they experience difficulties in their school work, they are entitled to special support on the same terms as other students. In exceptional cases, however, the fact that a student is in hiding to avoid enforcement of an expulsion/refusal-of-entry order and can thus be expected to leave the country at a relatively early stage means that a school may have reason to limit the extent of its educational input and provision.

Students are to be entitled to progress talks/performance appraisals on the same terms as other students in the school. In addition, they are to receive grades and certificates reflecting their educations.

Public access and secrecy

Current provisions on secrecy in the public educational system for children and young people and in the preschool and school-age child care services offer relatively good protection against information that could identify children in families that have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders, or could identify those close to them. Additional provisions that further strengthen confidentiality in this respect are not required. Nor is there any reason to reduce the extent of such protection for these children. Thus the introduction of entitlement to education for the children covered by the present mandate will not necessitate any amendment to the provisions in Chapter 7, Sections 1 C, 9 or 38 of the Act on Secrecy (1980:100).

The present rules governing secrecy between school, preschool and school-age child care and other public authorities should not be amended. This means for instance that the question of whether classified information about children in families that have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders may be provided to the police or the Swedish Migration

Board is to be decided in each individual case pursuant to the catch-all clause in Chapter 14, Section 3 of the Act on Secrecy.

The duty of school, preschool and school-age child care facilities to notify the social welfare committee of any malpractices under Chapter 14, Section of the Social Services Act (2001:453) will also apply in the case of the children covered by the present mandate.

Should preschools and schools represent ‘free zones’?

In the course of our inquiry, we have discussed whether preschools and schools should be ranked as free zones where police would not be allowed to fetch children due for expulsion/refusal of entry. Free zones where police are not allowed to intervene for the purpose of enforcing legally valid decisions are nowhere present in Swedish legislation. In our assessment, a ban whereby police were not allowed to fetch children from the above facilities would militate against enforcement work and require public authorities to act in opposing ways. Also, such a prohibition would result in a number of troublesome demarcation problems. In our view, therefore, police should not be banned from fetching children due for expulsion/refusal of entry from preschool or school facilities.

As we see it, the principles laid down in the Swedish Police Act (1984:387) concerning needs, proportionality and consideration, along with the principle of the child’s best interests laid down in the Convention on the Rights of the Child, are sufficient to ensure that enforcement is undertaken in a manner that is compatible with what is best both for the child who is due for expulsion/refusal of entry and for other children in the activity concerned. In our opinion, therefore, there is no need for the introduction of any provisions in Swedish acts or ordinances prescribing when and how police should be allowed to enter preschools or schools to fetch children who are due for expulsion/have been refused entry.

Practical problems

It is impossible to foresee today all the problems that might arise in the event of children covered by our mandate becoming entitled to public education. Nor is it possible to provide detailed proposals on how conceivable problems might be solved. Children live in

different situations and have different backgrounds and capabilities. Often, therefore, it should be a matter of arriving at individual solutions from case to case.

We have discussed and considered solutions in respect of the following practical problems:

- The responsible authority – Which municipality/municipalities should be responsible for receiving children who have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders?
- Information to families living in hiding – How are families living in hiding to obtain information about their children's entitlement to education and to preschool and school-age child care services?
- Contact with custodians – What problems may arise for schools, preschool facilities and school-age child care services in terms of cooperation with the custodians of children living in hiding?
- Insurance – Are the children of families that have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders covered by the collective accident insurance policies taken out by municipalities?
- Class lists etc – Should the children of families that have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders be registered in class lists or in other lists of children attending school, preschool or school-age child care?

Government compensation to the municipalities

Our proposals concerning school education for children covered by the present mandate entail extra costs to the municipalities. We therefore propose that the municipalities be compensated by means of a specific government grant. The size of the grant is to be determined annually by the Government, whereupon compensation is to be paid to the municipalities in proportion to the number of asylum-seeking children living in their areas. In our assessment, the total size of the grant should be calculated on the basis of the

estimated number of children who have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders, and should take into account the actual costs of school education, preschool activities and school-age child care services. We therefore propose that the more immediate responsibility for decisions on government grants to the municipalities, and the payment thereof, should lie with the Swedish Migration Board.

In our opinion, county councils should not benefit from the proposed government grant. It is fair to assume that a very limited number of young people who have gone into hiding to avoid the enforcement of expulsion/refusal-of-entry orders will attend upper secondary schools run by the county council. Given the compensation model chosen, therefore, county councils would in all likelihood be over-compensated in relation to the municipalities were they to have access to the government grant.

Under our proposals, entitlement to education for children covered by the present mandate would not extend to independent schools or preschool classes, preschool activities or school-age child care activities run privately. We do not believe that independent schools and privately run facilities that accept these children on a voluntary basis should qualify for municipal grants.

Författningsförslag

1 Förlag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att 2 a kap. 17 §, 2 b kap. 10 b § samt 9 kap. 6, 6 a, 7 b, 8 a, 8 c och 8 e §§ skollagen (1985:1100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap.

17 §¹

Kommunen skall lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och
2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

Bidraget skall lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

¹ Senaste lydelse 2006:1447.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

Bidrag enligt första och tredje stycket skall inte lämnas för ett barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

2 b kap.

10 b §²

Hemkommunen skall till en fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan lämna bidrag för varje elev som deltar i utbildningen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen.

Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året eller för elev som tas emot före höstterminen det år eleven fyller sex år. Har en elev ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bidrag enligt första stycket skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

² Senaste lydelse 2006:1447.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i första stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

9 kap. 6 §³

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan skall av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring skall dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola skall ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i grundskolan lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstildelning. Kommunens skyldighet enligt tredje stycket gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstildelning. Kommunens skyldighet enligt tredje stycket gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning.

³ Senaste lydelse 2006:1447.

som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Bidrag enligt tredje stycket skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

6 a §⁴

En godkänd fristående skola som motsvarar särskolan skall av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring skall dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola skall ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i särskolan lämnas bidrag av hemkommunen. Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna särskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

⁴ Senaste lydelse 2006:1447.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstildelning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstildelning.

Bidrag enligt tredje stycket skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

7 b §⁵

Elevens hemkommun skall lämna bidrag till den internationella skolan för en elev som genomgår sådan utbildning som avses i 7 a § från och med höstterminen det år eleven fyller 6 år om

1. eleven är folkbokförd i Sverige eller kommunen får särskilt statsbidrag för eleven, och
2. eleven
 - a) för en kortare tid är bosatt i Sverige,
 - b) har andra skäl att få utbildning i en internationell skola på grundskolenivå, eller
 - c) har mottagits med stöd av regeringens beslut enligt 5 § tredje stycket.

Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig

⁵ Senaste lydelse 2006:1447.

att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bidrag enligt första och andra stycket skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i andra stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en internationell skola på grundskolenivå.

Om inte kommunen och skolan kommit överens om annat, skall bidraget beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 januari.

8 a §⁶

För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 § lämnas bidrag av hemkommunen. Kommunens skyldighet gäller endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning vid den tidpunkt då utbildningen började.

Om utbildningen i bidragshänseende har hänförts till ett sådant nationellt program som elevens hemkommun anordnar, skall bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till det programmet i de egna gymnasieskolorna. När bidraget bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov. Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

I andra fall än som avses i andra stycket, skall elevens hemkommun betala det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivit. För en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd skall kommunen därutöver lämna ett extra bidrag. Kommunen är dock inte skyldig att lämna extra bidrag, om

⁶ Senaste lydelse 2006:1447.

betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

För en elev som genomgår utbildning på ett individuellt program skall elevens hemkommun betala det belopp som överenskommits med skolan. När bidraget bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov.

Kommunens skyldighet att lämna bidrag till skolan gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i andra–fjärde styckena, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Kommunens skyldighet att lämna bidrag till skolan gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning.

Bidrag enligt första–fjärde styckena skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i andra–fjärde styckena, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

8 c §⁷

För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 b § lämnas bidrag av hemkommunen. Kommunens skyldighet gäller endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasiesärskolan vid den tidpunkt då utbildningen började.

Om den fristående skolan inte kommer överens om annat med elevernas hemkommuner, skall dessa betala det belopp som regeringen beslutat.

⁷ Senaste lydelse 2006:1447.

Bidrag enligt första och andra stycket skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i andra stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

8 e §⁸

Elevens hemkommun skall lämna bidrag till den internationella skolan för en elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 d § om

1. eleven är folkbokförd i Sverige eller kommunen får särskilt statsbidrag för eleven,
2. eleven antingen för en kortare tid är bosatt i Sverige eller har skäl att få utbildning i en internationell skola på gymnasienivå, och
3. hemkommunen var skyldig att erbjuda eleven gymnasieutbildning vid den tidpunkt då utbildningen började.

Bidraget enligt första stycket skall uppgå till det belopp som hemkommunen och den internationella skolan kommer överens om. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilket belopp som elevernas hemkommuner skall betala enligt första stycket om dessa och huvudmannen för den internationella skolan inte kommer överens om beloppet.

För en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd skall kommunen, utöver vad som följer av andra stycket, lämna ett extra bidrag. Bidraget skall motsvara huvudmannens kostnader för det extra stödet under förutsättning att motsvarande kostnader skulle ha uppkommit om eleven gått i en av kommunen erbjuden gymnasieutbildning. Kommunen behöver dock inte lämna extra bidrag, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

⁸ Senaste lydelse 2006:1447.

Bidrag enligt första–tredje styckena skall inte lämnas för en elev som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats enligt 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning inte kan verkställas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag skall bestämmas i stället för det som anges i andra och tredje styckena, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en internationell skola på gymnasienivå.

Om inte kommunen och huvudmannen har kommit överens om annat, skall bidraget beräknas för ett bidragsår i sänder. Varje bidragsår börjar den 1 januari.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (1992:394)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 8 § gymnasieförordningen (1992:394) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

8 §⁹

Om en sådan sökande som avses i 7 § har tagits emot i gymnasieskolan skall bestämmelserna i 5 kap. 16 och 21 §§ skollagen (1985:1100) om elevers rätt att fullfölja sin utbildning respektive om kostnader gälla så länge eleven har rätt att vistas i landet.

Om en sådan sökande som avses i 7 § *första stycket* har tagits emot i gymnasieskolan skall bestämmelserna i 5 kap. 16 och 21 §§ skollagen (1985:1100) om elevers rätt att fullfölja sin utbildning respektive om kostnader gälla så länge eleven har rätt att vistas i landet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

⁹ Senaste lydelse 1999:844.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

dels att 2, 7 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Om inte annat följer av 4 och 5 §§, skall barn som avses i 1 § anvisas plats i förskoleklassen och ha rätt att få utbildning i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Dessa barns rätt att få utbildning i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan medför inte någon skolplikt.

Om inte annat följer av 4, 5 och 5 a §§, skall barn som avses i 1 § anvisas plats i förskoleklassen och ha rätt att få utbildning i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Kommunerna är inte skyldiga att söka upp barn som håller sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas för att anvisa dem plats i förskoleklass. Kommunerna är inte heller skyldiga att informera föräldrarna till sådana barn om verksamheten i förskoleklassen eller syftet med denna.

5 a §

Barn som håller sig undan så att ett beslut om avvísning eller utvisning inte kan verkställas om-

fattas inte av rätten till skolskjuts enligt 4 kap. 7 § samt 6 kap. 6 § tredje stycket och 10 a § skollagen.

7 §

Barn som avses i 1 § skall erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Kommunerna är inte skyldiga att genom uppsökande verksamhet ta reda på om barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas är berättigade till plats i förskola eller fritidsbarnhem. Kommunerna är inte heller skyldiga att informera föräldrarna till sådana barn om verksamheten och syftet med denna.

9 §¹⁰

Om en ansökan om uppehållstillstånd av en person som avses i 1 § första stycket avslås och beslutet om avvisning eller utvisning skall verkställas, gäller rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under tiden fram till dess att personen lämnar landet.

Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har inte rätt till utbildning, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

¹⁰ Senaste lydelse 2004:700.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

dels att 5, 6 och 12 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹¹

En kommun eller ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för utbildning för barn till sådana utlänningar som avses i 1 § första stycket samt 8 § andra och tredje styckena lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. samt för barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716). Ersättning får betalas för barn som vistas på en mottagningsenhet eller i en kommun och som får utbildning med stöd av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Ersättning betalas med

– 27 700 kronor per år för en elev i förskoleklass,

– 54 000 kronor per år för en elev i grundskola, obligatorisk särskola, specialskola eller sameskola, och

– 61 300 kronor per år för en elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

För en elev som inte genomgår utbildning under ett helt år betalas ersättning med ett belopp som för varje påbörjad fyraveckorsperiod utgör en tiondel av det belopp som anges i första stycket.

Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet.

Vad som sägs i första–tredje styckena skall tillämpas även i det fall en fristående skola har tagit emot en sådan elev som avses i första stycket, om skolan har rätt till bidrag enligt 2 b kap. 10 b § eller 9 kap. 6, 6 a, 8 a eller 8 c § skollagen (1985:1100). I sådant fall skall det belopp som betalas till kommunen utgöra det bidrag som kommunen skall lämna till den fristående skolan.

¹¹ Senaste lydelse 2006:1414.

Bestämmelserna i första–fjärde styckena gäller inte såvitt avser barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Ersättning för kostnader för utbildning för sådana barn regleras i 6 a §.

6 §¹²

En kommun har, under de förutsättningar som anges i 5 § första stycket, rätt till ersättning för kostnader för plats i förskola enligt 2 a kap. 8 a § skollagen (1985:1100). Ersättning betalas med 33 600 kronor per barn och år. Bestämmelserna i 5 § andra och tredje styckena är tillämpliga på sådan ersättning.

Bestämmelsen i första stycket gäller inte såvitt avser barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Ersättning för kostnader för förskoleverksamhet för sådana barn regleras i 6 a §.

6 a §

Statsbidrag lämnas för kommunernas kostnader för offentligt bedriven utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas, om barnet omfattas av 1 § första stycket och 9 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Det totala beloppet med vilket statsbidrag skall lämnas fastställs årligen av regeringen. Statsbidra-

¹² Senaste lydelse 2006:1414.

get skall betalas ut till kommunerna i proportion till antalet asylsökande barn i respektive kommun.

12 §¹³

En ansökan om ersättning enligt 3–7, 8–9 b och 11 §§ skall ha kommit in till Migrationsverket senast inom ett år från utgången av den period ansökan avser. En ansökan om ersättning enligt 7 a § skall ha kommit in till Migrationsverket senast inom ett år från det att utredningen slutfördes.

En ansökan om ersättning enligt 3–6, 7, 8–9 b och 11 §§ skall ha kommit in till Migrationsverket senast inom ett år från utgången av den period ansökan avser. En ansökan om ersättning enligt 7 a § skall ha kommit in till Migrationsverket senast inom ett år från det att utredningen slutfördes.

Kommuner och landsting är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för bedömningen av deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2008.

¹³ Senaste lydelse 2004:701.

Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Enligt våra direktiv (dir. 2006:28) har utredningen i uppdrag att utreda förutsättningarna för att reglera en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utredningen skall därvid se över vilka verksamheter och huvudmän som bör omfattas av en reglering.

I uppdraget ingår att utreda hur ett regelverk kan utformas och om det behövs ändringar i skol- och utlänningslagstiftningen eller i andra författningar som styr de aktuella verksamheterna.

Utredningen skall också överväga hur de bestämmelser som reglerar verksamheten eller utbildningen skall kunna tillämpas, t.ex. när det gäller utbildningens innehåll och skyldighet att samverka med andra myndigheter, bestämmelser om mottagande till utbildningar, skolskjuts, modersmålsundervisning, särskilt stöd, kontakter med hemmet samt samarbete med vårdnadshavarna.

Vidare skall utredningen överväga om det regelsystem som föreslås är förenligt med bestämmelser om offentlighet och sekretess samt med bestämmelserna om underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet till såväl polisen som socialtjänsten, eller om några författningsändringar kan behövas. I detta ingår enligt direktiven att överväga om det behövs särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. I uppdraget ingår också en översyn av situationen för personalen i skolan och i övriga verksamheter.

Utredningen skall också se över formerna för statens ersättning för kommunerna och i samband därmed lämna förslag på hur statistik som kan ligga till grund för utformning av ersättningssystemet skall samlas in.

Härutöver skall utredningen överväga om det fordras några ytterligare åtgärder, utöver de ovan angivna, för att reglera rätten till utbildning för de barn och ungdomar som omfattas av direktiven.

Utredningen skall föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder som regleringen ger anledning till.

Utredningens direktiv finns i sin helhet i *bilaga 1*. Genom tilläggsdirektiv den 14 december 2006 har tiden för redovisning av utredningsuppdraget förlängts till den 15 maj 2007.

Uppdragets genomförande

Utredningen inledde sitt arbete i maj 2006.

Under utredningstiden har utredaren och sekreteraren sammanträffat med Barnombudsmannen samt med företrädare för Röda Korset, Rädda Barnen och Barnens Rätt i Samhället (BRIS). Utredaren och sekreteraren har också besökt Kryddgårdsskolan i Malmö och den enhet på Värner Rydénsskolan i Malmö som ansvarar för inskrivning i Malmö skolor av elever i åldrarna 6–20 år med utländskt medborgarskap som kommer nya till kommunen. Vidare har utredaren och sekreteraren besökt Migrationsverket i Solna, Verksamhetsområde Asyl. Utredningens sekreterare har besökt Kvarnbackaskolan i Kista samt Länskriminalavdelningens utlänningsrotel vid polismyndigheten i Skåne. Utredningen har haft underhandskontakter med företrädare för Rikspolisstyrelsen angående Rikspolisstyrelsens arbete med att utforma föreskrifter och allmänna råd om handläggning av verkställighetsärenden.

Utredningen har haft sju sammanträden med experterna, varav ett tvådagarssammanträde i internatform.

1 Nuvarande reglering

1.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för innehållet i de för utredningsuppdraget relevanta delarna av FN:s konvention om barnets rättigheter och Europarådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

Vi redogör också för huvuddragen i den svenska utlänningslagstiftningen och skollagstiftningen.

Redogörelser för nuvarande reglering såvitt avser offentlighet och sekretess, polisens verkställighetsarbete samt ersättning från staten till kommunerna finns i kapitel 7, 8 respektive 10.

1.2 Barnkonventionen

1.2.1 Bakgrund

Konventionen om barnets rättigheter – barnkonventionen – antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Ingen av FN:s stater motsatte sig antagandet. Konventionen öppnades för under-tecknande i januari 1990 och Sverige ratificerade den utan reservationer genom riksdagsbeslut senare samma år. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990.

Genom att ratificera barnkonventionen har Sverige förbundit sig att följa dess bestämmelser. Det innebär att gällande lagar och författningar så långt möjligt skall tolkas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser samt att konventionen skall beaktas vid tillkomsten av nya lagar och författningar. I artikel 4 i barnkonventionen stadgas att de anslutna staterna är skyldiga att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som framgår av konventionen.

I dag har i det närmaste samtliga stater i världen anslutit sig till barnkonventionen. Enligt de för utredningen senast tillgängliga uppgifterna (april 2007) har konventionen ratificerats av 193 stater. De enda av FN:s medlemsstater som inte har ratificerat konventionen är USA och Somalia.

I samband med att Sverige ratificerade barnkonventionen gjordes en genomgång av hur svenska förhållanden motsvarade konventionens artiklar. Regeringen konstaterade att svensk rätt och praxis stod i god överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser, men att det kan vara tveksamt huruvida svensk rätt och praxis i alla detaljer stämmer överens med konventionens krav. Regeringen anförde vidare att konventionen är avsedd att tillämpas på ett världsomfattande plan och således på rättssystem och andra förhållanden av mycket skiftande art, samt att den därför måste tolkas så att den får en rimlig mening inom ramen för varje nationellt system (prop. 1989/90:107 s. 28).

Efter det att barnkonventionen ratificerats uppstod diskussioner om att införliva den i svensk rätt genom s.k. inkorporering, dvs. att göra konventionen till direkt tillämplig svensk lag. År 1995 avvisades ett förslag om inkorporering. Riksdagen uttalade i det sammanhanget att en fortlöpande kontroll och anpassning av all svensk lagstiftning och tillämpning är nödvändig samt att regeringen borde besluta om en bred översyn av frågan om svensk lagstiftning och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser (1995/96:SoU4, rskr. 1995/96:62).

År 1996 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, Barnkommittén, med uppdrag att göra just en sådan bred översyn av svensk lagstiftnings och praxis överensstämmelse med barnkonventionen. Barnkommitténs arbete utmynnade i mars 1999 i en strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige (SOU 1997:116, prop. 1997/98:182, se närmare avsnitt 2.2 nedan). Samma år uttalade regeringen att barnkonventionen skall efterlevas och att alla relevanta politiska beslut skall analyseras utifrån hur de påverkar barnens situation (skr. 1999/2000:137).

1.2.2 Barnkonventionens innehåll

1.2.2.1 Barnbegreppet

Den första artikeln i barnkonventionen innehåller en definition av begreppet "barn". Enligt artikeln avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. Detta innebär för svenska förhållanden att konventionens bestämmelser gäller för alla personer som ännu inte har fyllt 18 år.

1.2.2.2 Konventionens huvudprinciper

Barnkonventionen utgår från fyra huvudprinciper:

- förbudet mot diskriminering
- principen om barnets bästa
- rätten till liv och utveckling
- rätten att framföra sina åsikter och att få dem respekterade.

Huvudprinciperna utgör grunden för alla bestämmelser i konventionen, men de regleras också särskilt i artiklarna 2, 3, 6 och 12.

Förbudet mot diskriminering

Artikel 2 i barnkonventionen slår fast den grundläggande principen om att alla barn har lika värde och att inget barn får diskrimineras. Artikeln föreskriver att konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen. Konventionsstaterna får därvid inte göra någon skillnad på olika barn, oavsett barnets eller dess vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska åskådning eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

Vidare stadgas att konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

Skyddet i artikel 2 omfattar alla former av diskriminering, oavsett om den är direkt eller indirekt, allvarlig eller mindre allvarlig eller

om den sker genom lag eller direkt handling (prop. 1997/98:182 s. 11). Diskrimineringsförbudet gäller alla barn inom den aktuella statens jurisdiktion, vilket innebär att kravet på likabehandling inte bara omfattar de egna medborgarna, utan även barn som vistas tillfälligt i landet, inklusive dem som vistas här illegalt¹. Tolkningen av diskrimineringsförbudet när det gäller barn som vistas illegalt i landet var föremål för diskussion i Sverige 1996, vid Barnkommitténs översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till barnkonventionen². I sitt slutbetänkande redogjorde Barnkommittén för uttalanden från FN:s kommitté för barnets rättigheter. I dessa uttalanden konstaterar FN:s barnrättskommitté att även barn som inte borde vara i landet, som t.ex. barn som fått sin asylansökan avslagen men ändå stannar i landet, har vissa rättigheter enligt konventionen. Enligt barnrättskommittén bör alla akuta behov mötas t.ex. på hälso- sidan, och det bör också göras insatser för att ”brygga över” till en ny situation. Som exempel nämns att utbildningsinsatser bör göras så att tiden utbildningsmässigt inte går helt förlorad för barnet. De begränsningar som kan accepteras är långsiktigt inriktade vårdinsatser eller utbildningsgångar som förutsätter att barnet stannar en längre tid. Uttalandena från FN:s barnrättskommitté ansågs av barnkommittén innebära att staten har ett ansvar för att även barn som inte har rätt att vistas här får sina grundläggande behov tillgodosedda, men att det knappast går att hävda att en stat är skyldig att tillförsäkra dessa barn samtliga rättigheter som barnkonventionen ger samt att det kan sägas finnas en nedtrappning i ansvaret när det handlar om barn som vistas i landet illegalt. Regeringen har anslutit sig till barnkommitténs slutsatser (SOU 1997:116 s. 68 f., prop. 1997/98:182 s.12).

Barnets bästa

I artikel 3 i barnkonventionen föreskrivs att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Av artikeln framgår också att de stater som har anslutit sig till konventionen har åtagit sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad

¹ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, utgiven av UNICEF 2002, s. 26.

² Se vidare i avsnitt 2.2.

som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer barnets föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet. Staterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder för att uppnå detta ändamål.

Att barnets bästa ”skall komma i främsta rummet” innebär att barnets bästa alltid skall övervägas i alla situationer som rör barn. Barnets bästa är dock inte det enda övergripande målet och det är inte heller ensamt utslagsgivande i alla situationer. Barnets bästa får således vägas mot andra intressen i det enskilda fallet. I de fall då ett beslut inte helt överensstämmer med barnets bästa bör emellertid beslutsfattande myndighet redovisa vilka intressen som beaktats och hur avvägningen mellan dem har gjorts³.

Rätten till liv, överlevnad och utveckling

Artikel 6 föreskriver att varje barn har rätt till liv och att konventionsstaterna till det yttersta av sin förmåga skall säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

Artikeln innebär inte bara ett krav på att barn skall skyddas från att dödas, utan också en rätt för varje barn att utvecklas. Rätten till utveckling inbegriper den mentala, emotionella, andliga, kulturella och sociala utvecklingen (prop. 1997/98:182 s. 15).

Artikel 6 kompletteras av bl.a. artikel 24 om rätt till hälsa, sjukvård och rehabilitering, artikel 27 om rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling, artikel 28 om rätt till utbildning och artikel 31 om rätt till vila och fritid, lek och rekreation.

Rätten att uttrycka sina åsikter

Enligt artikel 12 skall konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet.

Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Artikeln föreskriver också att barnet skall beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ, i alla domstols- och administrativa förfaranden

³ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, s. 42 f., se även SOU 1996:115 s. 35 f.

som rör barnet. Barnet skall höras på ett sätt som är förenligt med procedurreglerna i den nationella lagstiftningen.

1.2.2.3 Rätten till utbildning m.m.

Utöver de fyra huvudprinciperna innehåller barnkonventionen ett antal sakartiklar som slår fast barnets rättigheter. De grundtankar som framgår av de fyra ovan beskrivna artiklarna återspeglas även i sakartiklarna. Nedan följer en redogörelse för de sakartiklar som framför allt är av betydelse för frågan om barns rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Rätten till utbildning regleras i artikel 28, som stadgar följande.

1. Konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall de särskilt,
 - a) göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla;
 - b) uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen, innefattande såväl allmän utbildning som yrkesutbildning, göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov;
 - c) göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga genom varje lämpligt medel;
 - d) göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och åtkomlig för alla barn;
 - e) vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott.
2. Konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med denna konvention.
3. Konventionsstaterna skall främja och uppmuntra internationellt samarbete i utbildningsfrågor, särskilt i syfte att bidra till att avskaffa okunnighet och analfabetism i hela världen och för att underlätta tillgång till vetenskaplig och teknisk kunskap och

moderna undervisningsmetoder. Särskild hänsyn skall härvid tas till utvecklingsländernas behov.

Att rätten till utbildning skall förverkligas på grundval av lika möjligheter hänger samman med förbudet mot diskriminering. Konventionsstaterna får inte avstänga vissa grupper av barn från rätten till utbildning, utan denna rätt skall tillerkännas alla barn, oavsett bakgrund⁴.

Artikel 28 kompletteras med artikel 29, som reglerar syftet med barns utbildning. Enligt artikel 29 är konventionsstaterna överens om att barnets utbildning skall syfta till att

- a) utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga;
- b) utveckla respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt för de principer som uppställts i Förenta Nationernas stadga;
- c) 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;
- d) 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;
- e) utveckla respekt för naturmiljön

Artikel 31 behandlar barns rätt till vila och fritid, rätt till lek och rekreation anpassad till barnets ålder samt rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet. I artikeln betonas att konventionsstaterna skall respektera och främja barnets rätt att till fullo delta i det kulturella och konstnärliga livet samt att de skall uppmuntra tillhandahållandet av lämpliga och lika möjligheter för kulturell och konstnärlig verksamhet samt för rekreations- och fritidsverksamhet.

⁴ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, utgiven av UNICEF 2002, s. 412 och 415.

1.2.3 FN:s kommitté för barnets rättigheter

Barnkonventionens efterlevnad övervakas av FN:s kommitté för barnets rättigheter. Kommittén består av arton experter, som väljs av konventionsstaterna. Experterna skall tillsättas i kraft av sin personliga kapacitet och inte som representanter för de stater de kommer ifrån.

Enligt artikel 44 i barnkonventionen skall konventionsstaterna rapportera till kommittén för barnets rättigheter om de åtgärder som de har vidtagit för att uppfylla åtagandena enligt konventionen. En första rapport skall avges inom två år från det att konventionen har trätt i kraft i förhållande till den berörda staten och därefter skall rapporter lämnas var femte år. Kommittén kan också begära kompletterande information från staterna om hur konventionens bestämmelser genomförs. Sverige har lämnat tre rapporter till kommittén för barnets rättigheter (1992, 1997 och 2002, se närmare avsnitt 2.3 nedan). Sveriges fjärde rapport skall lämnas senast den 1 september 2007.

För att främja ett effektivt genomförande av barnkonventionens bestämmelser och internationellt samarbete på området har FN:s barnfond (UNICEF) och andra FN-organ enligt artikel 45 rätt att vara representerade vid kommitténs granskning av de rapporter som konventionsstaterna har lämnat in. Kommittén har också möjlighet att bjuda in kompetenta organ och organisationer (som t.ex. frivilligorganisationer och nationella barnombudsmän) att komma med råd om hur konventionen kan genomföras samt att låta FN-organen lämna egna rapporter om konventionens tillämpning. Mot bakgrund av den information som erhållits kan kommittén avge förslag eller allmänna rekommendationer till berörda konventionsstater.

1.3 Rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna

Inom Europeiska unionen gäller rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna⁵.

Direktivet är enligt artikel 3 enbart tillämpligt på asylsökande. Asylsökande definieras i direktivets andra artikel som en tredjelandsmedborgare (dvs. en person som är medborgare i en stat utanför Euro-

⁵ EUT L 31, 6.2.2003, s. 18–25.

peiska unionen) eller statslös person som har lämnat in en asylansökan som inte slutligt har avgjorts. Genom denna definition undantas inte bara de utlänningar som har fått ett slutligt avslag på sin ansökan om asyl, utan också de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL. För den sistnämnda gruppen finns emellertid ett särskilt EG-direktiv, rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta⁶. Direktiv 2001/55/EG innehåller bestämmelser om rätt till utbildning som i stort sett motsvarar regleringen i direktiv 2003/9/EG.

Enligt artikel 10 i direktiv 2003/9/EG skall medlemsstaterna bevilja underåriga asylsökande tillträde till utbildningsväsendet på liknande villkor som de egna medborgarna, så länge som en utvisningsåtgärd inte har verkställts mot dem eller deras föräldrar. Rätten till utbildning gäller för den som inte har uppnått laglig myndighetsålder i den stat där asylansökan har lämnats in eller prövas. Medlemsstaterna får emellertid inte vägra någon att fortsätta påbörjad skolgång endast på grund av att denne har uppnått myndighetsåldern. Tillgång till undervisningssystemet skall som huvudregel ges inom tre månader från det att asylansökan har lämnats in av den underåriga eller dennes föräldrar. Medlemsstaterna får föreskriva att rätten till utbildning skall begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet. Dessutom får medlemsstaterna erbjuda dem som omfattas av direktivet undervisning i annan form än vad de egna medborgarna har rätt till, om det på grund av den underåriges särskilda situation inte är möjligt att ge tillträde till det vanliga utbildningsväsendet i landet.

Enligt artikel 10 skall undervisning ges ”så länge som en utvisningsåtgärd inte har verkställts”. När direktivet genomfördes i Sverige tolkades artikel 10 så att rätten till undervisning, trots att direktivet enligt artiklarna 2 och 3 endast gäller för den vars asylansökan ännu inte slutligt avgjorts, även avser tiden från det att ett slutligt avvisnings- eller utvisningsbeslut har fattats till dess att beslutet har verkställts. Den utredning som föregick genomförandet av direktivet i Sverige ansåg emellertid att det inte är sannolikt att artikel 10 innebär en rätt till utbildning även för personer som undanhåller sig verk-

⁶ EUT L 212, 7.8.2001, s. 12.

ställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Utredningen hänvisade härvid särskilt till artikel 16 i direktivet, som föreskriver en möjlighet till inskränkning och indragning av mottagningsvillkoren när en asylsökande underlåter att uppfylla vissa krav som kan ställas för att asylförfarandet skall kunna fortgå på ett korrekt sätt. Den svenska lagstiftningen ansågs därmed uppfylla direktivets krav. (SOU 2003:89 s. 81, se även avsnitt 2.6).

1.4 Utlänningslagstiftningen

1.4.1 Utlänningslagen och utlänningsförordningen

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006, varvid den tidigare utlänningslagen (1989:529) upphörde att gälla. Under en övergångsperiod före den nya lagens ikraftträdande tillämpades en tillfällig lagstiftning, som innebar större möjligheter för vissa grupper av utlänningar som fått ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut att erhålla uppehållstillstånd efter förnyad prövning (den tillfälliga lagstiftningen behandlas närmare i avsnitt 1.4.1.6).

Utlänningslagen reglerar bl.a. villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige, uppehållsrätt, flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, uppehållstillstånd, avvisning och utvisning samt verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Lagen kompletteras av utlänningsförordningen (2006:97).

1.4.1.1 Barnets ställning enligt utlänningslagen

Med barn avses enligt 1 kap. 2 § utlänningslagen (UtlL) en person som är under 18 år.

I 1 kap. 10 § UtlL finns en portalbestämmelse om barnets bästa. Enligt denna bestämmelse skall, i fall som rör ett barn, särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Portalbestämmelsen skall alltid beaktas vid prövning av ärenden som berör barn. Bestämmelsen infördes i utlänningslagen 1997 i syfte att uppfylla bestämmelserna i artikel 3 i barnkonventionen. Vid bestämmelsens tillkomst anförde regeringen att det finns starka skäl att ta hänsyn till barn i asylprocessen, dels då de oftast inte själva har valt att lämna sitt land och i mindre grad än vuxna kan överblicka konsekvenserna av ett sådant beslut, dels då

deras tidsperspektiv skiljer sig från vuxnas (prop. 1996/97:25 s. 246). Regeringen påpekade dock att skyldigheten att ta hänsyn till barnets bästa inte får ges en så långtgående innebörd att det nästan blir ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn, då en sådan tolkning skulle kunna medföra en risk för att barn utnyttjas i fall där önskan att bosätta sig i ett visst land är stark men skyddsskälerna otillräckliga. I samband härmed anfördes följande:

Ett element av detta kan finnas med när barn göms, när upprepade nya ansökningar lämnas in så att asylprocessen förlängs eller när identiteten undanhålls. En börda av förhoppningar och ansvar läggs här på barnen som svåriligen kan vara förenlig med omtanke om barnets bästa. Mest tragiskt är det när ensamma barn utan asylskäl sänds iväg för att själva finna sig en bättre framtid i ett främmande land utan föräldrarna, med eller utan avsikt att dessa senare skall kunna återföreninga sig med barnet i det nya landet.

Regeringen erinrade också om att det i det enskilda ärendet måste göras en avvägning för varje barn som berörs av beslutet (a. prop. s. 247 f.).

1.4.1.2 Uppehållstillstånd och uppehållsrätt

I utlänningslagens andra kapitel regleras villkoren för att en utlänning skall få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige.

Uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige. (2 kap. 4 § UtlL). Enligt 2 kap. 5 § UtlL skall en utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ha uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet kan vara tidsbegränsat eller permanent. Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge är enligt 2 kap. 8 § UtlL undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd behövs inte heller för EU-medborgare eller familjemedlemmar till EU-medborgare som har uppehållsrätt.

Av 5 kap. UtlL framgår att uppehållstillstånd kan beviljas på fem huvudsakliga grunder; uppehållstillstånd som skyddsbehövande, på grund av anknytning, på grund av Sveriges internationella åtaganden, på grund av arbete eller försörjning på annat sätt eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Uppehållstillstånd som skyddsbehövande

I 4 kap. 1 § UtlL definieras begreppet flykting. Enligt denna bestämmelse är en flykting en utlänning som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet i en viss samhällsgrupp, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av medborgarlandets skydd.

Flyktingstatusen gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för förföljelsen eller om dessa inte kan erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda. Även en utlänning som är statslös och som på grund av fruktan för förföljelse befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan, eller på grund av fruktan inte vill, återvända dit betraktas som flykting.

Med skyddsbehövande i övrigt avses enligt 4 kap. 2 § UtlL en utlänning som i annat fall än de ovan beskrivna befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare, för att han eller hon

- känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner en välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
- inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Enligt 5 kap. 1 § UtlL har flyktingar och andra skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillstånd får dock vägras under vissa i paragrafen närmare angivna omständigheter, exempelvis om det finns synnerliga skäl med hänsyn till rikets säkerhet eller om utlänningen före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land där han eller hon är skyddad mot förföljelse och mot att sändas vidare till ett land som inte erbjuder motsvarande skydd.

Den som ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som skyddsbehövande i övrigt betraktas som asylsökande.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning

I 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL finns bestämmelser om när uppehållstillstånd skall respektive får ges till en utlänning som är nära anhörig till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.

Uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden

I 5 kap. 4 § UtlL regleras rätten till uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden. Enligt paragrafen skall uppehållstillstånd ges till den som omfattas av ett beslut från ett internationellt organ om att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges.

Uppehållstillstånd på grund av arbete eller försörjning på annat sätt

Enligt 5 kap. 5 § UtlL får permanent uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har erbjudits en tillsvidareanställning i landet, om utlänningen har särskilda kvalifikationer och behovet av arbetskraft inte kan fyllas av arbetssökande inom landet eller genom rekrytering från en annan EES-stat eller från Schweiz. Uppehållstillstånd får enligt samma paragraf även beviljas en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Om inte uppehållstillstånd beviljas av något av de ovan beskrivna skälen, får enligt 5 kap. 6 § första stycket UtlL uppehållstillstånd beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömning härav skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Barn får enligt paragrafens andra stycke beviljas uppehållstillstånd även om de omständigheter som kommer fram inte

har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter har ersatt bestämmelserna i 1989 års utlänningslag om rätt till uppehållstillstånd av humanitära skäl. Begreppet ”humanitära skäl” ansågs vid den nuvarande lagens tillkomst vara för oprecist och otydligt samt överlämna alltför mycket åt den beslutsfattande myndighetens bedömning. Dessutom ansågs begreppet ”synnerligen ömmande omständigheter” bättre beskriva att det är fråga om en undantagsbestämmelse som skall användas endast i de situationer som inte omfattas av någon av de övriga grunderna för uppehållstillstånd (prop. 2004/05:170 s. 185).

Enligt förarbetena till utlänningslagen skall uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § UtlL beviljas efter en sammantagen bedömning av utlänningens personliga förhållanden. Vid denna bedömning skall utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Vid bedömningen av utlänningens anpassning till Sverige skall framför allt beaktas vilken anknytning han eller hon har fått hit. Den tid som utlänningen har vistats i Sverige skall inte ensamt vara avgörande, utan hänsyn skall också tas till utlänningens anknytning till hemlandet – t.ex. om denne har några familjemedlemmar kvar där och hur länge han eller hon har levt där innan ankomsten till Sverige. I förarbetena påpekas också att den vistelse-tid i Sverige som avses är laglig vistelse, dvs. tid som utlänningen har haft rätt att vistas här i landet. Samtidigt anför regeringen att det i vissa fall kan bli nödvändigt att ta hänsyn till tid då sökanden har undanhållit sig myndigheterna och att detta i synnerhet gäller när det gäller barn som har gömts av andra (a. prop. s. 191 och 280 ff.). I kommentaren till bestämmelsens andra stycke anförs bl.a. följande

Det är naturligt att ett barn i många avseenden snabbare anpassar sig till nya förhållanden, men ett barns anpassning till svenska förhållanden kan inte ensamt tillmätas avgörande betydelse. En samlad bedömning måste alltid göras. Vid denna bedömning kan dock styrkan i de sammantagna skälen vara något lägre för att uppehållstillstånd skall beviljas ett barn än för vuxna.

Samtidigt förklarar regeringen att man därmed inte har för avsikt att frångå sitt tidigare uttalande att det inte kan sägas att det generellt skulle allvarligt skada ett barn att följa med sina föräldrar tillbaka till hemlandet (se prop. 1996/97:25).

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

I 5 kap. 7–15 §§ UtlL finns bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 7 § skall ett uppehållstillstånd tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas. Dessutom skall enligt 5 kap. 8 och 9 §§ vissa uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning och uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § som beviljas på grund av sjukdom eller behov av vård i Sverige som är av övergående natur alltid tidsbegränsas.

Den som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning i två år får, om anknytningen kvarstår, beviljas permanent uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd kan under vissa förhållanden ges även om familjeanknytningen har upphört (5 kap. 16 §).

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får också beviljas i följande fall (5 kap. 10–15 §§):

- när en utlänning önskar vistas i Sverige för arbete, studier eller besök,
- om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs,
- om en utlänning behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
- om utlänningens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning skall kunna genomföras, eller
- om utlänningens närvaro behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

I 21 kap. UtlL finns bestämmelser om rätt till tillfälligt skydd enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Enligt 21 kap. 2 § UtlL skall en utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt direktivet, och som överförs till eller tas emot i Sverige, ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd – s.k. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Ett sådant uppehållstillstånd

får enligt 21 kap. 4 § UtL även ges till vissa nära anhöriga till den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.

Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får enligt 21 kap. 6 § UtL inte gälla under längre tid än den tid som beslutas av Europeiska unionens råd.

Övrigt

Av 5 kap. 18 § UtL framgår att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Undantag görs bl.a. om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller kan beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller om utlänningen bör beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter med stöd av 5 kap. 6 § UtL.

I 7 kap. UtL finns bestämmelser om återkallelse av bl.a. uppehållstillstånd.

Uppehållsrätt

Uppehållsrätt innebär en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Enligt 3 a kap. 3 § UtL har en EES-medborgare uppehållsrätt i Sverige om han eller hon

1. är arbetstagare eller egen företagare här,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning här,
3. under vissa förhållanden är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin eller sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige för sig och familjemedlemmarna.

Uppehållsrätten gäller som huvudregel även för en familjemedlem till en EES-medborgare som har uppehållsrätt.

En EES-medborgare och dennes familjemedlemmar som har vistats lagligt i Sverige i minst fem år får enligt 3 a kap. 6 och 7 §§ permanent uppehållsrätt.

1.4.1.3 Avvisning och utvisning

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige skall det enligt 8 kap. 16 § UtlL samtidigt meddelas beslut om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar emot det.

Avvisning

En utlänning som saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige får enligt 8 kap. 1 § 2 UtlL avvisas. Avvisning får också ske om

- utlänningen saknar pass och inte på annat sätt kan styrka sin identitet som EES-medborgare (p. 1 i samma paragraf),
- det kommer fram att utlänningen tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där (p. 3),
- utlänningen undviker att lämna begärda uppgifter eller medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger någon omständighet som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige (p. 4),
- utlänningen inte uppfyller Schengenkonventionens krav för inresa (p. 5), eller
- utlänningen har avvisats eller utvisats från en stat inom EU eller från Island eller Norge och det beslutet har grundats på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen har dömts för, är misstänkt för eller förväntas begå ett grovt brott eller att han eller hon inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten (p. 6).

Avvisning kan också ske med stöd av 8 kap. 2 § UtlL, som föreskriver att en utlänning får avvisas om

- det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat land som han eller hon tänker besöka eller inför hemresan (p. 1),
- det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbets-tillstånd utan att ha ett sådant tillstånd (p. 2),

- han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land (p. 3),
- han eller hon kan antas komma bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land (p. 4),
- det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas (p. 5) eller
- det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet (andra stycket).

Ett beslut om avvisning i första instans får inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § UtlL).

Redan när en fråga om avvisning prövas skall hänsyn tas till om det finns särskilda hinder mot verkställighet (8 kap. 17 § UtlL). Vilka dessa hinder är framgår av 12 kap. UtlL (se avsnitt 1.4.1.4).

Beslut om avvisning fattas av Migrationsverket eller av polismyndigheten. Enligt 8 kap. 4 § UtlL prövas alltid avvisningsfrågan av Migrationsverket, om utlänningen söker asyl här, har en nära familjemedlem som söker asyl här eller kan komma att avvisas på grund av att han eller hon har avvisats från en EU-stat eller från Island eller Norge eller för att det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land. I andra fall får såväl Migrationsverket som polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Om polismyndigheten vid sin prövning finner det tveksamt om en utlänning skall avvisas, skall ärendet överlämnas till Migrationsverket. I de fall då Migrationsverket alltid skall pröva frågan om avvisning får verket enligt 8 kap. 6 § UtlL förordna att avvisningsbeslutet får verkställas utan hinder av att det ännu inte har vunnit laga kraft, s.k. avvisning med omedelbar verkställighet. Ett sådant förordnande förutsätter emellertid att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund.

Polismyndighetens beslut om avvisning får enligt 14 kap. 2 § UtlL överklagas till Migrationsverket, medan Migrationsverkets avvisningsbeslut enligt 14 kap. 3 § UtlL överklagas till en migrationsdomstol.

Enligt 13 kap. 13 § UtlL får Migrationsverket ändra ett beslut som verket har meddelat i första instans, om man finner att beslutet är oriktigt. Ett beslut får dock inte ändras om ändringen innebär en nackdel för utlänningen eller om Migrationsverket har lämnat över

handlingarna i ärendet till en migrationsdomstol. Denna bestämmelse, som fanns i 1989 års utlänningslag före 1995, innebär att Migrationsverket har större möjligheter att ompröva ett beslut om avvisning än vad som annars följer av förvaltningslagen. Bestämmelsen återinfördes i den nya utlänningslagen i syfte att förlägga tyngdpunkten i prövningen av utlänningsärenden i första instans och att minska antalet ärenden hos migrationsdomstolarna (prop. 2004/05:170 s. 159 f.).

Migrationsdomstolens beslut får enligt 16 kap. 9 § UtlL överklagas till Migrationsöverdomstolen. En migrationsdomstols beslut i mål om avvisning som har prövats av en polismyndighet i första instans får dock inte överklagas. För prövning i Migrationsöverdomstolen krävs enligt 16 kap. 11 § UtlL prövningstillstånd.

Utvisning

En utlänning kan utvisas ur Sverige i huvudsakligen följande fyra fall:

- utvisning när en utlänning saknar pass eller tillstånd,
- utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning och säkerhet,
- utvisning på grund av brott och
- utvisning av hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om terroristbrott

Av 8 kap. 7 § UtlL framgår att Migrationsverket får utvisa en utlänning som inte avvisas enligt 8 kap. 1 § 1 eller 2 om han eller hon uppehåller sig här men saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet.

Enligt 8 kap. 7 a § UtlL får en utlänning som har uppehållsrätt utvisas ur Sverige av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Om utlänningen har permanent uppehållsrätt får utvisning dock endast ske om det finns synnerliga skäl för det. EES-medborgare som är barn eller som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

Utvisning på grund av brott regleras i 8 kap. 8–14 §§ UtlL. Ett sådant beslut får meddelas om en utlänning döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn och dömer till annan påföljd. En utlänning får dock utvisas endast om han eller hon döms till svårare påföljd än

böter och det antingen kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller brottets allvar innebär att han eller hon inte bör få stanna kvar i landet. Utvisning på grund av brott beslutas av den domstol som handlägger brottmålet. Vid bedömningen av om en utlänning skall utvisas skall domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till det svenska samhället, och då särskilt beakta utlänningens levnadsomständigheter, om utlänningen har barn i Sverige och hur barnets kontakt med utlänningen skulle påverkas av ett utvisningsbeslut, utlänningens övriga familjeförhållanden och hur länge utlänningen har vistats i Sverige. Om utlänningen hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd under minst fyra år när åtal väcktes eller om han eller hon då hade varit bosatt i Sverige i minst fem år, får beslut om utvisning meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en medborgare i ett annat nordiskt land som har varit bosatt här sedan minst två år då åtal väcktes och för en utlänning som har permanent uppehållsrätt i Sverige. Vidare gäller att en utlänning inte får utvisas om han eller hon kom till Sverige före 15 års ålder och har vistats här i minst fem år när åtal väcktes. En utlänning med flyktingstatus får utvisas på grund av brott endast om brottet är synnerligen grovt och det skulle medföra allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta utlänningen stanna kvar här eller om utlänningen har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta bedriva sådan verksamhet här.

Närmare bestämmelser om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av befarad brottslighet finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Den myndighet eller domstol som prövar en fråga om utvisning skall ta hänsyn till om det enligt 12 kap. UtL finns hinder mot att verkställa ett eventuellt utvisningsbeslut (8 kap. 17 § UtL).

Migrationsverkets beslut om utvisning får enligt 14 kap. 3 § UtL överklagas till en migrationsdomstol. Migrationsverket kan, liksom när det gäller avvisningsbeslut, ändra ett beslut som verket meddelat i första instans, om man finner att beslutet är oriktigt (13 kap. 13 § UtL, se föregående avsnitt).

Migrationsdomstolens beslut får enligt 16 kap. 9 § överklagas till Migrationsöverdomstolen. För prövning i Migrationsöverdomstolen krävs enligt 16 kap. 11 § UtL prövningstillstånd.

1.4.1.4 Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

I 12 kap. UtlL finns bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning.

Enligt kapitlets första paragraf får avvisning och utvisning aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utslättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller att utlänningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara.

Av 12 kap. 2 § UtlL framgår att avvisning och utvisning inte får verkställas till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Undantag görs emellertid i de fall då utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna kvar i Sverige och det inte är möjligt att verkställa avvisningen eller utvisningen till något annat land. I så fall får avvisning eller utvisning ske om inte den förföljelse som hotar innebär fara för utlänningens liv eller annars är av särskilt svår art. En utlänning får också sändas till ett land där det råder fara för förföljelse om han eller hon har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att utlänningen skulle fortsätta verksamheten här i landet och det inte är möjligt att sända honom eller henne till något annat land.

Enligt 12 kap. 3 § UtlL får ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning som behöver skydd på grund av väpnad konflikt i hemlandet, som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp eller som inte kan återvända till hemlandet på grund av en miljökatastrof inte verkställas till utlänningens hemland eller till ett land där han eller hon riskerar att sändas vidare till hemlandet, om det inte finns synnerliga skäl för detta.

Som huvudregel skall ett beslut om avvisning eller utvisning verkställas av Migrationsverket (12 kap. 14 § UtlL). Beslut i säkerhetsärenden verkställs dock av Säkerhetspolisen, om inte regeringen eller Migrationsverket har förordnat att någon annan myndighet skall ombesörja verkställigheten. Härutöver gäller att polismyndigheten

skall verkställa sina egna beslut om avvisning och domstols beslut om utvisning på grund av brott.

Migrationsverket har möjlighet att lämna över ett verkställighets- ärende som annars skall ombesörjas av verket till polismyndigheten. Ett överlämnande förutsätter dock att den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller att det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Av 12 kap. 15 § UtlL framgår att vissa beslut om avvisning och utvisning skall verkställas snarast möjligt. I andra fall gäller som huvudregel att den som avvisas skall lämna landet inom två veckor efter det att avvisningsbeslutet vann laga kraft och att den som utvisas skall lämna landet inom fyra veckor efter det att utvisningsbeslutet vann laga kraft. Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden, eller om det kan antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom den tiden, skall beslutet verkställas snarast möjligt. Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller dennes familjemedlem får dock ske tidigast fyra veckor från den dag då vederbörande fick del av beslutet, om det inte finns synnerliga skäl för att verkställa beslutet tidigare.

Om det i ett ärende om verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning kommer fram nya omständigheter som innebär att det föreligger hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § UtlL, att det finns anledning att anta att mottagarlandet inte kommer att ta emot utlänningen eller att det finns medicinska hinder eller annan särskild anledning att inte verkställa beslutet, får Migrationsverket enligt 12 kap. 18 § UtlL bevilja utlänningen uppehållstillstånd. Om hindret är bestående får permanent uppehållstillstånd beviljas, medan ett tillfälligt hinder ger verket rätt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Bestämmelsen, som infördes i och med tillkomsten av den nuvarande utlänningslagen, innebär att Migrationsverket är skyldigt att ex officio beakta om det föreligger verkställighetshinder om det framkommer nya omständigheter i ett ärende om verkställighet samt att verket, om omständigheterna bedöms utgöra sådant hinder, får bevilja utlänningen uppehållstillstånd. De nya omständigheterna kan läggas fram av den enskilde själv eller komma fram på annat sätt. I propositionen till utlänningslagen uttalar regeringen att beslut om uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen endast skall kunna komma i fråga i rena undantagssituationer. Som exempel på situationer där det kan finnas särskild anledning att inte verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning nämns beslut

som rör barn, där barnet inte kan tas om hand i hemlandet för att dess vårdnadshavare har avlidit eller där det inte går att fastställa var barnets föräldrar uppehåller sig. Regeringen förklarar härvid att bestämmelsen i 1 kap. 10 § om skyldighet att ta hänsyn till barnets bästa innebär att ett allvarligt hälsotillstånd eller andra ömmande omständigheter också i verkställighetsärenden måste tillmätas extra tyngd när barn är berörda. Utrymmet för att ta hänsyn till att utlänningen har fått familjeanknytning till Sverige efter det att beslutet om avvisning eller utvisning har meddelats är emellertid avsett att vara mycket begränsat. (prop. 2004/05:170 s. 226 och 299 f.).

Om en utlänning i ett ärende om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som har vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra bestående hinder mot verkställighet och dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat dem tidigare skall Migrationsverket, om verket inte kan fatta beslut om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § UtlL, enligt 12 kap. 19 § UtlL ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning samt besluta om inhibition i verkställighetsärendet. Denna bestämmelse, som också tillkom i och med införandet av 2005 års utlänningslag, är endast tillämplig i fråga om nya omständigheter som rör utlänningsens behov av skydd. Den kan således inte tillämpas om utlänningen åberopar nya anknytningsskäl eller andra särskilda skäl mot verkställighet (a. prop. s. 300). Vad som kan anses som giltig ursäkt för att inte ha åberopat de nya omständigheterna tidigare får avgöras i det enskilda ärendet. I förarbetena anges att det förhållandet att utlänningen har utsatts för traumatiska upplevelser i hemlandet och haft svårt att berätta om dessa i ett tidigare skede kan utgöra giltig ursäkt, men att det också kan röra sig om nya sakuppgifter som utlänningen inte kunnat eller bort känna till (a. prop. s. 227). I de fall där 12 kap. 19 § UtlL blir tillämplig kvarstår avvisnings- eller utvisningsbeslutet under prövningens gång. Det innebär att Migrationsverket inte behöver fatta något nytt beslut om avvisning eller utvisning om prövningen visar att något uppehållstillstånd inte skall beviljas. I så fall skall verket endast besluta att inte bevilja ny prövning. Ett sådant beslut kan enligt 14 kap. 5 § UtlL överklagas till migrationsdomstolen.

Bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ UtlL har ersatt bestämmelserna i 1989 års utlänningslag om s.k. ny ansökan om uppehållstillstånd. Enligt denna reglering kunde en utlänning som fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning ansöka om uppehållstillstånd på nytt. En sådan ansökan skulle bifallas om den

grundade sig på omständigheter som inte tidigare hade prövats i avvisnings- eller utvisningsärendet och om utlänningen antingen hade rätt till uppehållstillstånd i Sverige som skyddsbehövande (flykting eller skyddsbehövande i övrigt) eller det annars skulle strida mot humanitetens krav att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Det krävdes inte att de nya omständigheterna inte hade kunnat åberopas tidigare eller att utlänningen hade giltig ursäkt för att åberopa dem först i det nya ärendet.

Upphållstillstånd efter ny prövning enligt de nya bestämmelserna i 12 kap. 18 och 19 §§ UtlL är avsett att utgöra extraordinära prövningsförfaranden. Syftet är att alla relevanta skäl skall föras fram redan när ansökan om uppehållstillstånd prövas för första gången och att sökanden i ett utlänningsärende därigenom skall kunna räkna med att få ett slutligt beslut inom rimlig tid (a. prop. s. 223 ff. och 230).

Av 12 kap. 21 § UtlL framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning skall anses verkställt om utlänningen har lämnat landet. För det fall att utlänningen inte lämnar landet upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla fyra år från det att beslutet vunnit laga kraft. Om beslutet har förenats med ett förbud mot att återvända till Sverige under längre tid än fyra år upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för återreseförbud går ut. Ett beslut som har meddelats av allmän domstol upphör dock alltid att gälla när tiden för återreseförbudet går ut (12 kap. 22 § UtlL).

1.4.1.5 Att hålla sig undan verkställighet

Rent praktiskt följs ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning av att Migrationsverket registrerar ett ärende om återvändande. Den handläggare som ansvarar för återvändandeärendet har i uppgift att stödja utlänningen, så att denne väljer att lämna Sverige inom den tid som föreskrivs i utlänningslagen. Handläggaren och utlänningen diskuterar utlänningsens förutsättningar att återvända till hemlandet och vilken inställning han eller hon har till att lämna Sverige. Verket kan under vissa omständigheter förmedla kontakter med myndigheter och organisationer i hemlandet. Om utlänningen saknar egna medel för att betala hemresan kan verket boka biljetter och stå för kostnaden. Mot bakgrund av de uppgifter som har framkommit vid samtal med utlänningen, såväl i återvändandeärendet som tidigare

under asylprocessen, bedömer handläggaren om utlänningen kan antas resa ut ur Sverige självmant eller om ärendet skall överlämnas till polisen. Om utlänningen inte kan anträffas, inte hörsammar kallelser, inte hämtar ut dagersättning eller inte längre deltar i ordnad sysselsättning (eller i skolan) är det upp till handläggaren att avgöra om det finns anledning att anta att utlänningen håller sig undan eller om han eller hon kan antas ha lämnat landet på egen hand. Omständigheter som enligt verket kan tala för att utlänningen finns kvar i landet är uppgifter från andra myndigheter, skola eller privatpersoner som pekar på att personen är kvar i Sverige, personens tidigare uttalanden, hur personen tidigare har agerat (exempelvis om denne tidigare har avvikit eller hållit sig undan verkställighet) eller att personens resehandlingar finns kvar i Sverige⁷. Om utlänningen bedöms hålla sig undan verkställighet överlämnas ärendet till polisen och utlänningen registreras som avviken i Migrationsverkets datasystem. För det fall att handläggaren bedömer att utlänningen har lämnat landet registreras utlänningen som ”troligen utrest” eller ”konstaterat utrest”.

1.4.1.6 Tillfällig lagstiftning om ny prövning av avvisnings- och utvisningsbeslut

Inför ikraftträdandet av den nu gällande utlänningslagen tillämpades en tillfällig lagstiftning, som innebar att det under en begränsad period gavs utökade möjligheter att bevilja den som fått ett laga-kraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning uppehållstillstånd efter förnyad prövning. Den tillfälliga lagstiftningen gällde mellan den 15 november 2005 och den 30 mars 2006. Under denna period skulle Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd om det kom fram nya omständigheter i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning och

1. utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt,
2. det fanns anledning att anta att mottagarlandet inte skulle vara villigt att ta emot utlänningen,
3. det fanns medicinska hinder mot att verkställa beslutet eller
4. det annars var humanitärt angeläget att bevilja uppehållstillstånd.

⁷ Utlänningshandboken, kap. 39, avsnitt 11 s. 22 ff., sammanställd av Migrationsverket.

Vid bedömningen av huruvida utlänningen skulle beviljas uppehållstillstånd enligt punkten 4 skulle särskilt beaktas om utlänningen hade vistats i Sverige under lång tid och

- om avvisnings- eller utvisningsbeslutet på grund av förhållandena i mottagarlandet inte bedömdes kunna verkställas med tvång, eller
- barns sociala situation, vistelsetid i Sverige, anknytning till Sverige liksom risken för att barns hälsa eller utveckling skadas

Genom den tillfälliga lagstiftningen gavs en möjlighet till uppehållstillstånd för personer som vistats i Sverige under en längre tid och vars avvisnings- eller utvisningsbeslut av olika anledningar inte hade verkställts.

Prövningen enligt den tillfälliga lagen kunde initieras dels genom en ansökan av utlänningen själv, dels ex officio av Migrationsverket. Under den tid som den tillfälliga lagstiftningen gällde fick inga laga-kraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställas.

1.4.2 Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) reglerar rätt till sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 2 § UtlL (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtlL och som inte är folkbokförda här i landet eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan deras ansökan prövas.

Av 2 och 3 §§ LMA framgår att Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd (de som avses i 1 § första stycket 1 och 2) samt att verket för detta ändamål skall driva förläggningar där utlänningarna skall erbjudas plats. Undantag görs vid mottagande av ensamkommande barn, då Migrationsverket i stället skall anvisa en kommun som skall ordna

boendet för barnet. Även om en utlänning inte önskar utnyttja den erbjudna platsen på en förläggning skall denne registreras vid en mottagningsenhet. Också ensamkommande asylsökande barn skall registreras vid en förläggning.

Utlänningar som omfattas av LMA och som är registrerade vid en förläggning (dvs. de utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 LMA) har rätt till sysselsättning och olika former av bistånd (4 och 8–19 §§). För utlänningar som av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas i Sverige medan deras ansökan om uppehållstillstånd prövas (de utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 LMA) skall bistånd lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas (3 § fjärde stycket). Rätten till bistånd omfattar emellertid inte i något fall den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas (12 §).

Av Migrationsverkets föreskrifter om mottagande av asylsökande m.m. (MIGRFS 2003:10) framgår att en utlänning skall avregistreras från mottagningsenheten när rätten till bistånd enligt LMA upphör.

Enligt Migrationsverkets föreskrifter om Tillfälligt LMA-kort för utlänning i Sverige och dokument som intygar att innehavaren är asylsökande (MIGRFS 07/2005) skall utlänningar som har rätt till bistånd enligt LMA (med undantag av utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas samt utlänningar som hålls i förvar) förses med en personhandling, ett s.k. LMA-kort. Giltighetstiden för LMA-kortet får vara högst sex månader, därefter måste ett nytt kort utfärdas. LMA-kortet skall bl.a. innehålla ett dossiernummer. När en asylsökande lämnar in en ansökan om uppehållstillstånd skall Migrationsverket utfärda ett asylkvitto, som bevis på att asylansökan har tagits emot. Därefter skall verket inom fjorton dagar förse utlänningen med LMA-kort. I föreskrifterna stadgas vidare att utlänningen skall uppmanas att återlämna kortet till Migrationsverket bl.a. när han eller hon avser att lämna landet eller i samband med att Migrationsverket eller polisen verkställer ett beslut om avvisning eller utvisning.

1.4.3 Hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl.

Om någon som vistas inom ett landsting utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård eller tandvård är landstinget enligt 4 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 6 § tandvårdslagen (1985:125) skyldigt att erbjuda sådan vård. Denna skyldighet omfattar även personer som vistas illegalt i Sverige. Vad som avses med begreppet ”omedelbar vård” skall enligt förarbetena prövas från fall till fall (prop. 1981/82:97 s. 120).

I mars 2000 ingicks en överenskommelse i form av ett avtal mellan staten och Landstingsförbundet om rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande m.fl. utöver den omedelbara vård som landstingen skall tillhandahålla enligt hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen. Avtalet har därefter blivit föremål för förnyelse dels den 1 januari 2002, dels den 1 juli 2006. Nuvarande avtal gäller till och med den 30 juni 2008.

Enligt avtalet åtar sig landstinget att erbjuda vård bl.a. till de utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 LMA (se avsnitt 1.4.2) samt till utländska barn och ungdomar under 18 år, som vistas i landet utan att vara bosatta här och som tidigare har omfattats av bestämmelserna i LMA. Överenskommelsen omfattar däremot inte utlänningar över 18 år som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning eller utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 LMA.

När det gäller personer under 18 år som omfattas av överenskommelsen åtar sig landstingen att lämna hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta inom landstinget.

Av överenskommelsen och förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. framgår att staten lämnar landstingen schablonersättning för deras åtaganden. Ersättning utges med visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget och som är registrerade hos Migrationsverket. I förekommande fall ges även särskild ersättning för viss kostnadskrävande vård.

Sammanfattningsvis innebär överenskommelsen att barn och ungdomar under 18 år som tidigare har omfattats av LMA och som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård på samma sätt som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige.

1.5 Skolförfattningarna

De grundläggande bestämmelserna på skolans område finns i skollagen (1985:1100). Skollagen kompletteras med förordningar för flera av de skolformer för barn och ungdom som regleras i lagen, nämligen grundskoleförordningen (1994:1194), gymnasieförordningen (1992:394), särskoleförordningen (1995:206), förordningen (1994:741) om gymnasiesärskolan, specialskoleförordningen (1995:404), same-skolförordningen (1995:205) och förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

Förutom skollagen och skolförordningarna finns tre läroplaner; läroplanen för förskolan (Lpfö 98), läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) samt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94). I läroplanerna beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet. Dessutom finns särskilda program mål för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Läroplanerna och program målen är förordningar och därmed bindande.

Skolan styrs också av de författningar som kungörs i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

1.5.1 Skolans, förskolans och fritidshemmets värdegrund och uppdrag

I 1 kap. 2 § skollagen finns bestämmelser om skolans värdegrund och uppdrag. I paragrafens första stycke stadgas att alla barn och ungdomar, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, skall ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Vidare skall utbildningen inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Enligt andra stycket i samma paragraf skall utbildningen ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarsställande människor och samhällsmedlemmar.

Slutligen föreskrivs i paragrafens tredje stycke att verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar samt att var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Den som verkar inom skolan skall särskilt

främja jämställdhet mellan könen och aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet samt i läroplanen för de frivilliga skolformerna anges att skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på. Enligt läroplanerna skall skolan förmedla människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan män och kvinnor samt solidaritet med svaga och utsatta. Skolans uppdrag är att överföra dessa grundläggande värden till eleverna och att främja elevernas lärande, för att därigenom förbereda dem för att leva och verka i samhället. Skolan skall också förmedla de mer beständiga kunskaper som utgör den gemensamma referensram som alla i samhället behöver.

I läroplanen för förskolan förklaras att förskolans uppdrag är att lägga grunden för ett livslångt lärande. I samarbete med hemmen skall barnens utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar främjas. Enligt läroplanen skall förskolan vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran, utveckling och växande. Förskolan har i uppgift att i samarbete med föräldrarna verka för att varje barn får möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar.

Av 9 kap. 2 och 8 §§ skollagen framgår att fristående skolor för att godkännas och vara berättigade till bidrag från elevernas hemkommuner bl.a. måste svara mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet.

1.5.2 Skolplikt och rätt till skolgång

Barn som är bosatta i Sverige har enligt 3 kap. 1 § skollagen skolplikt. Skolplikten inleds som huvudregel vid höstterminens start det året barnet fyller sju år och avslutas vid utgången av vårterminen det år barnet fyller 16 år. Skolplikten gäller inte för barn som varaktigt vistas utomlands eller ”vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet skall gå i skola”. De barn som omfattas av skolplikt har en lagstadgad rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Av 3 kap. 13 § skollagen framgår att kommunen skall tillse att skolpliktiga elever i dess grundskola och särskola fullgör sin skolgång samt att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller

särskola får föreskriven utbildning på något annat sätt. Vidare skall huvudmannen för specialskolan se till att skolpliktiga elever i skolor under dess ledning fullgör sin skolgång.

Enligt 3 kap. 15 § skollagen skall den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om vårdnadshavaren inte har gjort vad som i detta avseende ankommer på honom eller henne får styrelsen för utbildningen enligt 3 kap. 16 § skollagen vid vite förelägga vårdnadshavaren att iaktta sina skyldigheter.

Skolplikten och rätten till skolgång enligt skollagen omfattar barn som är bosatta här i landet. Bosättningsbegreppet är inte närmare definierat vare sig i skollagen eller i någon annan författning på skolans område. I förarbetena till skollagen anförs dock att den som rätteligen skall vara kyrkobokförd (numera folkbokförd) här bör räknas som bosatt i riket (prop. 1985/86:10 s. 81 f.). Vem som skall vara folkbokförd i Sverige framgår av folkbokföringslagen (1991:481). Enligt 3 § folkbokföringslagen (FBL) bör den folkbokföras i Sverige som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet i minst ett år. En utlänning som saknar uppehållstillstånd trots att han är skyldig att ha sådant tillstånd skall dock inte folkbokföras här, om det inte finns synnerliga skäl för folkbokföring (4 § FBL). Detta innebär att asylsökande barn och barn som håller sig undanverkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut inte skall folkbokföras i Sverige. De har därmed inte heller skolplikt eller rätt till utbildning enligt skollagen.

Genom 15 kap. 5 § skollagen har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigats att meddela föreskrifter om mottagande i förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och det offentliga skolväsendet av barn och elever som inte räknas som bosatta i Sverige. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 6 kap. 2 § grundskoleförordningen och 11 kap. 1 § gymnasieförordningen föreskrivit att barn och ungdomar under 18 år som räknas som bosatta i utlandet hos sina vårdnadshavare har samma rätt till skolgång i grundskolan som barn bosatta i Sverige och skall likställas med sökande från den kommun där en sökt gymnasieutbildning anordnas, om vårdnadshavarna eller en av dem är svensk medborgare. Dessa barn skall på skriftlig begäran av sina vårdnadshavare tas emot i grundskolan i den kommun där de stadigvarande vistas. I 6 kap. 2 § grundskoleförordningen och 11 kap. 7 § gymnasieförordningen föreskrivs också att en kommun även i andra fall *får* ta emot

ett barn i grundskolan eller en sökande till gymnasieskolan som inte är bosatt i Sverige. För intagning till gymnasieskolan förutsätts dock att sökanden uppfyller behörighetskraven för utbildningen och att det finns plats på utbildningen. Om en elev som inte är bosatt i Sverige tas emot i gymnasieskolan har eleven enligt 11 kap. 8 § gymnasieförordningen rätt att fullfölja utbildningen och att erhålla utbildningen kostnadsfritt på samma villkor som elever som är bosatta i landet, så länge han eller hon har rätt att vistas här.

I 7 kap. 2 § specialskoleförordningen föreskrivs att specialskolan *får* ta emot barn som inte räknas som bosatta i Sverige, om det finns särskilda skäl, såsom att barnet är svenskspråkigt.

Förutom det krav på särskilda skäl som gäller för mottagande i specialskolan finns det således inte något förbud mot att barn och ungdomar som inte har skolplikt eller rätt till skolgång enligt skollagen tas emot i det offentliga skolväsendet.

När det gäller skolgång för asylsökande barn, barn som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas har regeringen beslutat förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Denna förordning behandlas närmare i avsnitt 1.6.1.

I förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige finns bestämmelser om rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige och som är familjemedlemmar till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (s.k. diplomatbarn). Förordningen behandlas närmare i avsnitt 1.6.2.

1.5.3 Skolformerna för barn och ungdom

I skollagen regleras dels utbildning och pedagogisk verksamhet för barn och ungdom, dels utbildning för vuxna. I detta avsnitt lämnar vi en översiktlig redogörelse för de skolformer m.m. som avser barn och ungdomar.

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom utgörs enligt 1 kap. 1 § första stycket skollagen av förskoleklassen, grundskolan,

gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan. Härutöver anordnar det allmänna *särskilda utbildningsformer* för dem som till följd av sjukdom eller annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet.

Det allmänna anordnar också *pedagogisk verksamhet* i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (1 kap. 1 § andra stycket samma lag).

Utöver de skolformer som anordnas av det allmänna kan det enligt 1 kap. 3 § skollagen finnas *fristående skolor*, som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer. Även förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan drivas i enskild regi.

1.5.3.1 Förskoleklassen

För barn som är bosatta i Sverige skall den kommun där barnet stadigvarande vistas anvisa plats i förskoleklassen. Ett barn har rätt till plats i förskoleklass från och med höstterminen det år barnet fyller sex år till dess att han eller hon skall börja fullgöra sin skolplikt. Barn får även tas emot i förskoleklass före höstterminen det år barnet fyller sex år.

Förskoleklassen skall enligt 2 b kap. 5 § skollagen vara avgiftsfri för sexåringar, men till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året får kommunen ta ut skäliga avgifter.

Av 1 kap. 4 § första stycket skollagen framgår att kommunerna är huvudmän för förskoleklassen. Förskoleklassen kan dock även ha enskild huvudman (se avsnitt 1.5.3.10).

1.5.3.2 Grundskolan

Barn i allmänhet skall som regel fullgöra sin skolplikt i grundskolan, som regleras närmare i 4 kap. skollagen. Utbildningen i grundskolan omfattar nio årskurser och pågår som huvudregel från och med höstterminen det år då barnet fyller sju år till och med vårterminen det år då barnet fyller 16 år. Utbildningen skall i princip vara avgiftsfri.

Av 1 kap. 4 § första stycket skollagen framgår att kommunerna är huvudmän för grundskolorna och enligt 4 kap. 5 § skall respektive hemkommun sörja för att grundskoleutbildning kommer till stånd för var och en som har rätt att gå i grundskolan.

1.5.3.3 Gymnasieskolan

Gymnasieskolan, som regleras närmare i 5 kap. skollagen, är avsedd att påbörjas av ungdomar som har avslutat sin grundskoleutbildning. Utbildningen kan påbörjas till och med det första kalenderhalvåret det år eleven fyller tjugo år. Kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolorna (1 kap. 4 § andra stycket skollagen).

Gymnasieskolan utgörs av nationella program, specialutformade program och individuella program. De nationella programmen skall ligga till grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet. Vilka de nationella programmen är regleras direkt i skollagen. De specialutformade programmen skall i fråga om utbildningens nivå motsvara ett nationellt program och därmed kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet. De kan utformas individuellt för en enskild elev eller gemensamt för en grupp elever. Ett individuellt program är avsett att förbereda eleverna för studier på ett nationellt program eller ett specialutformat program.

Varje kommun är skyldig att erbjuda utbildning på ett allsidigt urval av nationella program för samtliga ungdomar i kommunen som har slutfört sista årskursen i grundskolan eller motsvarande och uppnått vissa kunskapsmål. I vissa fall skall elever tas emot i gymnasieutbildning i andra kommuner (5 kap. 8 § skollagen). Landstingen får anordna utbildning på sådana nationella program som avser naturbruk och omvårdnad samt efter överenskommelse med en kommun även på andra nationella program.

Varje kommun är också skyldig att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program för ungdomar i kommunen som inte har tagits in på något nationellt program eller likvärdig utbildning eller som har avbrutit en sådan utbildning. Efter överenskommelse med en kommun får även ett landsting anordna utbildning på specialutformade och individuella program. Behörighetskraven för nationella program gäller även för specialutformade program. Däremot finns det inte några behörighetskrav för individuella program.

1.5.3.4 Särskolan

För barn och ungdomar som inte kan gå i grundskolan eller gymnasieskolan för att de är utvecklingsstörda finns särskolan (1 kap. 5 § skollagen, se även 3 kap. 3 § andra stycket samma lag). Av 1 kap. 16 § skollagen framgår att skollagens definition av begreppet utvecklingsstörd omfattar även dem som har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada som är föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med autism eller autismliknande tillstånd.

Särskolan utgörs av den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan. Den obligatoriska särskolan, som ersätter grundskolan, delas upp i grundsärskola och träningssärskola, båda omfattande tio årskurser. Träningssärskolan är avsedd för elever som inte bedöms kunna gå i grundsärskola. Gymnasiesärskolan, som ersätter gymnasieskolan, omfattar fyra årskurser.

Det är styrelsen för särskolan i barnets hemkommun som fattar beslut om barnet skall erbjudas obligatorisk särskola. Beslutet fattas efter en helhetsbedömning av barnet utifrån barnets bästa. Bedömningen skall grunda sig på tidigare erfarenheter av barnet, hemmets och förskoleverksamhetens eller skolans iakttagelser av barnet, utvärdering av eventuella stödåtgärder som har prövats samt de utredningar av barnet som bedöms vara nödvändiga.

Av Skolverkets allmänna råd om rutiner för och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan framgår att barnets vårdnadshavare alltid skall erbjudas att delta i informationsprocessen under utredningsprocessen. Kommunen skall i detta syfte utse en kontaktperson som har den kontinuerliga kontakten med vårdnadshavarna och barnet⁸.

Sedan läsåret 1996/97 gäller lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainflytande över utvecklingsstörda barns skolgång. Enligt lagen skall även barn som inte bedöms kunna nå upp till grundskolans kunskapsmål för att det är utvecklingsstörda fullgöra sin skolplikt i grundskolan, om inte barnets vårdnadshavare lämnar medgivande till att barnet tas emot i särskolan. Det är således upp till vårdnadshavarna att avgöra om ett erbjudande om särskola skall accepteras eller inte. Lagen är tidsbegränsad och gäller, efter förlängning, till och med utgången av juni 2008. Om barnets vårdnadshavare har medgett placering i särskola är det styrelsen för sär-

⁸ Statens skolverks allmänna råd om rutiner för och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan, SKOLFS 2001:23.

skolan som avgör om barnet skall gå i träningsärskola eller grundärskola. Rektorn vid den skola där barnet placeras avgör sedan vilken undervisningsgrupp eleven skall gå i⁹.

Efter skolpliktens upphörande har ungdomar rätt att tas emot i gymnasieskolan, om styrelsen för sarskolan i deras hemkommun har bedömt att de inte kan gå i gymnasieskolan för att de är utvecklingsstörda (6 kap. 7 § skollagen). Av 6 kap. 9 § skollagen framgår att det är styrelsen för sarskolan som avgör om eleven skall gå på ett nationellt eller specialutformat program eller ett individuellt program. Om antalet platser på ett nationellt eller specialutformat program är färre än antalet sökande skall företräde ges till dem som har störst behov av utbildningen (6 kap. 1 b § förordningen om gymnasieskolan).

Kommunerna är huvudmän för sarskolorna (1 kap. 5 § skollagen). Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting vara huvudman för en viss utbildning inom sarskolan. Efter önskemål från vårdnadshavare har en kommun även rätt att ta emot en elev från en annan kommun i sin sarskola.

1.5.3.5 Specialskolan

För barn som på grund av dövhet eller hörselskada inte kan gå i grundskolan eller den obligatoriska sarskolan finns specialskolan (1 kap. 6 § skollagen, skolformen regleras närmare i 7 kap. skollagen). Specialskolan, som skall ha tio årskurser, har staten som huvudman. Utbildning vid specialskola kan ske antingen vid någon av de fem regionskolorna (belägna i Örebro, Härnösand, Stockholm, Vänersborg och Lund) eller vid riksskolan i Gnesta. Riksskolan är avsedd dels för döva eller hörselskadade elever som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola, dels för dövblindfödda. De döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolan, men som på grund av sitt funktionshinder inte kan gå i grundskola, tas emot i regionskolorna. Beslut om mottagande i specialskola fattas enligt 7 kap. 1 § specialskoleförordningen av Specialskolemyndigheten. Av 3 kap. 4 § andra stycket skollagen framgår att frågan om en elev skall gå i specialskola får väckas av barnets vårdnadshavare eller barnets hemkommun.

⁹ *Rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska sarskolan – allmänna råd med kommentarer*, utgiven av Skolverket 2001 (kommentarer till SKOLFS 2001:23).

Enligt 9 kap. gymnasieförordningen har Örebro kommun rätt att i sin gymnasieskola anordna utbildning för elever från hela landet som är döva, hörselskadade eller dövblinda eller som har en språkstörning.

1.5.3.6 Sameskolan

Som alternativ till grundskolan finns sameskolan (1 kap. 7 § skollagen). Samers barn får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i grundskolan. Detsamma gäller för andra barn, om det finns särskilda skäl. Utbildningen skall ha en samisk inriktning, men i övrigt motsvara utbildningen till och med årskurs sex i grundskolan. Staten är huvudman för sameskolan.

Sameskolan regleras närmare i 8 kap. skollagen.

1.5.3.7 Särskilda utbildningsformer

Utöver de skolformer som ingår i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom erbjuder det allmänna ett antal särskilda utbildningsformer för barn och ungdomar som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet. De särskilda utbildningsformerna regleras i 10 kap. skollagen och utgörs av

- Riksinternatskolor, som har till uppgift att anordna utbildning motsvarande grundskolan och/eller gymnasieskolan och i första hand är avsedda för utlandssvenska elever. Kommuner eller enskilda kan vara huvudmän för riksinternatskolor.
- Utbildning i ungdomshem för barn och ungdomar som är placerade i sådana ungdomshem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Utbildningen anordnas genom huvudmannens försorg.
- Särskild undervisning på sjukhus, i elevens hem eller på annan lämplig plats för elever i grundskola, särskola, specialskola eller sameskola som på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete. Undervisningen anordnas av skolhuvudmannen, som får överlåta åt sjukvårdshuvudmannen eller någon annan att anordna undervisningen. Den särskilda undervisningen skall stå öppen även för dem som

fullgör skolplikt utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Undervisningen skall så långt möjligt motsvara den undervisning eleven inte kan delta i. För att särskild undervisning skall kunna bedrivas i elevens hem krävs medgivande av elevens vårdnadshavare.

- Fullgörande av skolplikt i särskilda resurscenter för barn som är synskadade eller svårt språkstörda. Staten är genom Specialpedagogiska Institutet huvudman för utbildningen. Eleverna erbjuds en visstidsplacering vid resurscentret, som stöd och komplement till den ordinarie skolgången i hemkommunen. Resurscentren har tidigare bedrivits som specialskolor. Det bör anmärkas att regeringen i december 2006 tillsatte en utredning med uppdrag att återetablera resurscentren som statliga specialskolor (dir 2006:127). Utredningens arbete beräknas vara färdigt den 3 december 2007.
- Fullgörande av skolplikt på annat sätt än vad som anges i skollagen. Sådan utbildning skall medges om det framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt skollagen. Medgivande lämnas för upp till ett år i taget av styrelsen för den skola där barnet annars skulle ha fullgjort sin skolplikt. Enligt förarbetena till skollagen kan bestämmelsen vara aktuell för barn som inte vågar gå till skolan av rädsla för mobbing eller grav skolfobi, för barn som är bosatta i avlägsen glesbygd och i fall där barnets vårdnadshavare vill att barnets undervisning skall anordnas i annan form än de som lagen anvisar (prop. 1985/86:10 s. 51 och 80).

Enligt 8 kap. 2 § gymnasieförordningen och 8 kap. 2 § förordningen om gymnasiesärskolan skall särskild undervisning på sjukhus, i elevens hem eller på annan lämplig plats anordnas för elever i gymnasieskola eller gymnasiesärskola som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete.

1.5.3.8 Förskoleverksamheten

Varje kommun svarar enligt 2 a kap. 1 § skollagen för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet. Förskoleverksamheten är till för barn som ännu inte går i skolan och bedrivs i form av förskola, familjedag-

hem och kompletterande förskoleverksamhet (s.k. öppen förskola). Verksamheten skall enligt 2 a kap. 6 § skollagen tillhandahållas barn som har fyllt ett år i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Enligt 2 a kap. 9 § skollagen skall barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling anvisas plats i förskola om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt. Denna bestämmelse omfattar även barn under ett år. I paragrafen föreskrivs vidare att kommunen genom uppsökande verksamhet skall ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats för att de har behov av särskilt stöd. Kommunen åläggs också att verka för att barnen utnyttjar anvisad plats och att informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

I 2 a kap. 3 § tredje stycket skollagen föreskrivs att verksamheten i förskolan skall utgå från varje barns behov.

Barn vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga har enligt 2 a kap. 6 a och 6 b §§ skollagen rätt till förskoleverksamhet under minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan.

Av 2 a kap. 8 a § skollagen framgår att alla barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år, s.k. allmän förskola. Allmän förskola skall omfatta minst 525 timmar om året. Kommunen skall även informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

För allmän förskola och för sådana förskoleplatser som anvisats enligt 2 a kap. 9 § skollagen får avgift endast tas ut till den del verksamheten överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

1.5.3.9 Skolbarnsomsorgen

Varje kommun svarar enligt 2 a kap. 1 § skollagen för att skolbarn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds skolbarnsomsorg.

Skolbarnsomsorgen bedrivs i form av fritidshem och familjedaghem för skolbarn till och med tolv års ålder. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas som öppen fritidsverksamhet. Barnen är inte inskrivna i den öppna fritidsverksamheten.

Barnen skall tas emot i skolbarnsomsorgen under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov. Enligt 2 a kap. 6 § skollagen skall skolbarnsomsorg tillhandahållas i den omfattning det behövs

med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Av 9 § i samma kapitel framgår vidare att barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i fritidshem, om inte barnets behov kan tillgodoses på annat sätt. Liksom när det gäller förskolan är kommunen skyldig att genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver plats i fritidshem för att de har behov av särskilt stöd.

1.5.3.10 Fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Vid sidan av de skolformer som anordnas av det allmänna kan skolverksamhet anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer, i form av fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Enligt 9 kap. 1 och 2 §§ skollagen får skolplikt fullgöras i en fristående skola motsvarande grundskolan, särskolan eller specialskolan, om skolan är godkänd av Statens skolverk eller styrelsen för specialskolan. En godkänd fristående skola motsvarande grundskolan eller särskolan som inte har rätt till statsbidrag och som inte har avstått från medelstilldelning, har enligt 9 kap. 6 och 6 a §§ skollagen rätt till bidrag för varje elev som genomgår utbildning i skolan. Bidraget lämnas av elevens hemkommun och skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna. I förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och i förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige finns föreskrifter om hur kommunens bidrag till den fristående skolan skall bestämmas för det fall att kommunen har erhållit statsbidrag för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Det finns även fristående skolor som lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan skall förmedla (se vidare 9 kap. 8 och 8 b §§ skollagen). Av 9 kap. 8 a och 8 c §§ skollagen framgår att hemkommunen skall lämna bidrag för varje elev som genomgår sådan utbildning. Skyldigheten att utge bidrag gäller emellertid endast utbildning för de elever som kommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning vid den tidpunkt då utbildningen startade. Liksom när det gäller

fristående skolor på grundskolenivå finns det bestämmelser om bidrag till fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor för elever som kommunen har fått statsbidrag för i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och i förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

Den som vill bedriva en förskola eller ett fritidshem i enskild regi skall ha tillstånd av den kommun där förskolan skall bedrivas (2 a kap. 13 § skollagen). Verksamheten står under tillsyn av den kommun där den bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som har fått tillstånd är enligt 2 a kap. 17 § skollagen som regel berättigad till bidrag från hemkommunen för varje barn som är inskrivet i verksamheten.

Utbildning som motsvarar förskoleklassen får enligt 2 b kap. 6 § skollagen bedrivas yrkesmässigt av ett bolag, en förening, en sällskap, en stiftelse eller en enskild person om utbildningen är godkänd av kommunen eller, om verksamheten bedrivs av en fristående skola, av Statens skolverk. En fristående skola som har fått godkännande att anordna utbildning motsvarande förskoleklassen har enligt 2 b kap. 10 b § skollagen som regel rätt till bidrag från elevens hemkommun.

I förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige finns bestämmelser om hur kommunens bidrag till de enskilt bedrivna verksamheterna skall bestämmas om kommunen har fått statsbidrag för en elev som har tagits emot i enskilt bedriven förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller utbildning motsvarande förskoleklassen.

1.5.4 Bestämmelser som reglerar verksamheten

1.5.4.1 Skolskjuts

Enligt 4 kap. 7 § skollagen är elevens hemkommun skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts. Skolskjuts skall anordnas om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet. Skyldighet att anordna skolskjuts gäller

emellertid inte för sådana elever som väljer att gå i en annan grundskola än den som kommunen annars skulle ha placerat dem i eller elever som efter vårdnadshavarens önskemål har tagits emot i en grundskola i en annan kommun än hemkommunen.

Även eleverna i särskolan (såväl den obligatoriska särskolan som gymnasiesärskolan) skall erbjudas skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionshinder eller någon annan särskild omständighet (6 kap. 6 § tredje stycket skollagen). Liksom när det gäller grundskolan omfattar inte skyldigheten sådana elever som väljer att gå i en annan särskola än den som kommunen annars skulle ha placerat dem i.

Enligt 2 § lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor ansvarar hemkommunen för kostnader för dagliga resor mellan bostaden och skolan för elever som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), om färdvägen är minst sex kilometer. Stödet ges kontant eller på annat lämpligt sätt enligt kommunens bestämmande. Rätt till studiehjälp tillkommer bl.a. elever i gymnasieskolan (se bilaga till studiestödsförordningen (2000:655)). En förutsättning för att en elev som är utländsk medborgare skall få studiehjälp är dock att eleven antingen kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EG och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer, eller är bosatt i Sverige, har permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt med varaktig anknytning hit och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här. Om inte kravet på permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt är uppfyllt får studiehjälp beviljas endast om det finns särskilda skäl för det.

Enligt 7 kap. 4 § tredje stycket och 8 kap. 5 § andra stycket skollagen skall staten svara för att eleverna i specialskolan och sameskolan kostnadsfritt erhåller för utbildningen erforderliga resor. Bestämelsen i 7 kap. 4 § tredje stycket kompletteras av förordningen (SKOLFS 1991:39) om ersättning till vissa funktionshindrade elever m.fl. för resor. Förordningen omfattar elever som stadigvarande får utbildning i specialskola eller vid resurscenter för synskadade eller gravt språkstörda barn. Förordningen ger elever som bor inkvarterade på skolan rätt till ersättning för resor mellan hemorten och skolan i samband med terminsavslutning och terminsstart samt i viss utsträckning även för besök i hemorten under veckoslut. Vidare tillerkänns elever som bor utanför skolan ersättning för dagliga resor mellan bostaden och skolan.

1.5.4.2 Modersmål och undervisning i svenska som andraspråk

Elever inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom vars ena eller båda vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål och för vilken det språket utgör dagligt umgängesspråk har, under de närmare förutsättningar som anges i respektive skolformsförordning, rätt att få undervisning i språket som ett ämne, s.k. modersmålsundervisning (2 kap. 9 § grundskoleförordningen, 2 kap. 9 a § särskoleförordningen, 5 kap. 7 § gymnasieförordningen, 5 kap. 11 § förordningen om gymnasiesärskolan, 3 kap. 15 § specialskoleförordningen och 3 kap. 9 a § sameskolförordningen).

Kommunen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i grundskolan och gymnasieskolan om det finns en lämplig lärare och minst fem elever önskar undervisning i språket (2 kap. 13 § grundskoleförordningen, 5 kap. 12 § gymnasieförordningen). Rätten till modersmålsundervisning utanför timplanebunden tid omfattar högst sju läsår under elevens skoltid inom det offentliga skolväsendet. Elever som har ett särskilt behov av modersmålsundervisning kan dock få sådan undervisning under längre tid.

I läroplanen för förskolan föreskrivs att förskolan skall medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt eget modersmål, s.k. modersmålsstöd.

Av 1 a kap. 5 § och 2 kap. 7 § förordningen om fristående skolor framgår att de bestämmelser om modersmålsundervisning som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet skall tillämpas även vid fristående skolor. Modersmålsundervisning kan antingen anordnas vid den aktuella skolan eller erbjudas genom att skolan träffar avtal med någon annan om undervisningen.

Elever inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom har även rätt till studiehandledning på sitt modersmål, om det behövs (5 kap. 2 § grundskoleförordningen, 5 kap. 2 § särskoleförordningen, 8 kap. 5 § gymnasieförordningen, 5 kap. 11 § förordningen om gymnasiesärskolan och 6 kap. 2 § specialskoleförordningen). För det fall att en elev som har rätt till modersmålsundervisning har undervisats på ett annat språk än modersmålet före ankomsten till Sverige får studiehandledningen ges på det språket i stället för på modersmålet, om det finns särskilda skäl.

I grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan skall undervisning i svenska som andraspråk anordnas om det behövs för bl.a. elever som har ett annat språk än svenska

som modersmål (2 kap. 15 § grundskoleförordningen, 2 kap. 9 a § särskoleförordningen, 3 kap. 15 § specialskoleförordningen och 3 kap. 9 a § sameskolförordningen). Beslut om att sådan undervisning skall anordnas för en elev fattas av rektorn. Undervisning i svenska som andraspråk skall anordnas i stället för undervisning i svenska. Det kan också anordnas som språkval, som elevens val eller inom ramen för skolans val.

En elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får enligt 5 kap. 2 § gymnasieförordningen läsa svenska som andraspråk i gymnasieskolan om han eller hon behöver och önskar det. Ämnet ersätter då svenska som kärnämne.

1.5.4.3 Särskilda stödinsatser

Av 1 kap. 2 § andra stycket skollagen framgår att elever i grundskolan som har svårigheter i skolarbetet skall ges särskilt stöd. Om det framkommer att en elev kan ha behov av särskilda stödåtgärder ankommer det enligt 5 kap. 1 § grundskoleförordningen på rektor att se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd skall rektor se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet. Motsvarande bestämmelser om särskilt stöd och åtgärdsprogram gäller för elever i obligatorisk särskola, specialskola och sameskola (5 kap. 1 § särskoleförordningen, 6 kap. 1 § specialskoleförordningen och 3 kap. 13 § sameskolförordningen).

Om det kan befaras att en elev i grundskolan inte kommer att uppnå de mål som skall ha uppnåtts i slutet av det femte och det nionde skolåret eller om det annars finns särskilda skäl, skall eleven enligt 5 kap. 4 § grundskoleförordningen ges stödundervisning. Stödundervisningen kan antingen ersätta den ordinarie utbildningen eller anordnas som ett komplement till sådan utbildning. Särskilt stöd skall också ges till elever som behöver specialpedagogiska insatser. Av 5 kap. 5 § grundskoleförordningen framgår att särskilda stödinsatser i första hand skall ges inom den grupp eller klass eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl får särskilt stöd till elever i behov av specialpedagogiska insatser ges i en särskild undervisningsgrupp, dvs. i en annan elevgrupp än den som eleven annars tillhör. Det är styrelsen för utbildningen som, efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare, beslutar i fråga om elevens placering i en särskild

undervisningsgrupp. Bestämmelserna om särskilt stöd gäller även för sameskolan (3 kap. 13 § sameskolförordningen). I specialskolan skall stödundervisning ges till elever som befaras inte komma att uppnå de mål som skall ha uppnåtts i slutet av det femte och det tionde skolåret och till elever som av andra skäl behöver särskilt stöd (6 kap. 3 § specialskoleförordningen).

Enligt 5 kap. 10 § grundskoleförordningen kan styrelsen för utbildningen besluta om anpassad studiegång för en elev som inte kan få utbildning som i rimlig grad är anpassad efter elevens situation och förutsättningar. Avvikelser får göras från timplanen, men styrelsen ansvarar för att eleven ändå får en utbildning som så långt möjligt är likvärdig med övrig utbildning inom skolan. Anpassad studiegång kan även beslutas för elever i specialskolan (6 kap. 7 § specialskoleförordningen).

Elever i den obligatoriska särskolan som har behov av specialpedagogiska insatser har enligt 5 kap. 3 § särskoleförordningen rätt till stödundervisning inom den klass eleven tillhör eller i en specialklass. Beslut om sådant stöd tas av rektor, efter samråd med eleven och dennes vårdnadshavare. På samma sätt som i grundskolan kan styrelsen för utbildningen besluta om anpassad studiegång för en elev i särskolan (5 kap. 8 § särskoleförordningen).

Enligt 8 kap. 1 § gymnasieförordningen skall en elev i gymnasieskolan ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapsmål som anges i kursplanerna eller om han eller hon av andra skäl behöver särskilt stöd. Om det framkommer att en elev behöver särskilda stödåtgärder skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Eleven och, för underåriga elever, elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta när programmet utformas.

Enligt 8 kap. 1 § förordningen om gymnasiesärskolan skall elever i gymnasiesärskolan som har behov av extra stöd i skolarbetet under en begränsad tid erhålla stödundervisning. För elever i behov av särskilt stöd får specialundervisning anordnas. På samma sätt som i gymnasieskolan skall ett åtgärdsprogram utarbetas om det framkommer att en elev är i behov av särskilda stödåtgärder.

Skyldigheten att utarbeta åtgärdsprogram för elever som behöver särskilda stödåtgärder gäller även för de fristående skolorna (1 a kap. 5 a § och 2 kap. 7 a § förordningen om fristående skolor).

Särskilda stödinsatser kan också ges i form av studiehandledning på modersmålet, se vidare i avsnitt 1.5.4.2.

1.5.4.4 Betyg m.m.

Utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner

Av 7 kap. 2 § grundskoleförordningen framgår att läraren, eleven och elevens vårdnadshavare skall ha utvecklingssamtal minst en gång per termin. Vid utvecklingssamtalet skall läraren i en individuell utvecklingsplan skriftligen sammanfatta vilka insatser eleven behöver för att nå målen och i övrigt utvecklas så långt möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna. Motsvarande bestämmelser om utvecklingssamtal finns för den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan (7 kap. 1 § särskoleförordningen, 8 kap. 1 § specialskoleförordningen och 5 kap. 3 § sameskolförordningen).

Att utvecklingssamtal skall förekomma även i förskolan framgår av läroplanen för förskolan, där det föreskrivs att arbetslaget i förskolan fortlöpande skall föra samtal med barnens föräldrar om barnets trivsel, utveckling och lärande både i och utanför förskolan samt genomföra utvecklingssamtal. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet föreskrivs att läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling samt genom utvecklingssamtal främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling. Detta torde innebära att utvecklingssamtal skall hållas även i förskoleklassen.

Gymnasieelevers rätt till utvecklingssamtal regleras i 7 kap. 19 § gymnasieförordningen. Enligt denna bestämmelse skall eleven minst en gång per termin ges en samlad information om sin kunskapsutveckling och studiesituation. I fråga om elever under 18 år skall informationen även ges till vårdnadshavarna.

Betyg

Enligt 7 kap. 4 § grundskoleförordningen skall betyg sättas i grundskolan dels i slutet av varje termin i årskurs 8 och i slutet av höstterminen i årskurs 9 i ämnen och ämnesblock som inte har avslutats, dels när ett ämne eller ett ämnesblock har avslutats. Elevens betyg skall enligt 11 § i samma kapitel antecknas i en betygs katalog. I slutet av varje termin i årskurs 8 och vid slutet av höstterminen i årskurs 9 utfärdas terminsbetyg och när skolplikten upphör utfärdas slutbetyg (7 kap. 12 och 13 §§ grundskoleförordningen). Om en elev avgår

från en kommuns grundskola utan att slutbetyg utfärdats, skall enligt 7 kap. 14 § grundskoleförordningen intyg om avgången utfärdas.

Elever i den obligatoriska särskolan skall enligt 7 kap. 2 § sarskoleförordningen efter avslutad skolgång få ett intyg om genomgången utbildning. På begäran av vårdnadshavaren skall intyget kompletteras med ett allmänt studieomdöme. Betyg skall sättas i årskurserna 8, 9 och 10 för en elev i grundsärskolan, om eleven eller dennes vårdnadshavare begär det. Motsvarande rätt till betyg finns inte för elever i träningssärskolan.

I gymnasieskolan sätts betyg efter varje avslutad kurs och efter genomfört projektarbete (7 kap. 1 § gymnasieförordningen). Elevens betyg skall antecknas i en betygs katalog, som utgör den officiella dokumentationen över de betyg som har satts. Eleven har rätt att få ut ett utdrag ur betygs katalogen i form av ett samlat betygsdokument. Ett sådant dokument skall även utfärdas om eleven övergår från en gymnasieskola till en annan (7 kap. 6 och 7 §§ gymnasieförordningen). Efter avslutat nationellt, specialutformat eller individuellt program skall betygen sammanställas i ett slutbetyg. Anteckning om att slutbetyg har utfärdats görs i betygs katalogen. Liknande bestämmelser om betygssättning finns för elever i gymnasiesärskolan (7 kap. förordningen om gymnasiesärskolan).

I specialskolan sätts betyg dels i slutet av varje termin i årskurs nio och i slutet av höstterminen i årskurs tio i icke avslutade ämnen och ämnesblock, dels när ett ämne eller ämnesblock har avslutats (8 kap. 4 § specialskoleförordningen). När skolplikten upphör skall slutbetyg utfärdas. En elev som efter skolpliktens upphörande har slutfört årskurs 10 har rätt att få ett nytt slutbetyg (8 kap. 13 § specialskoleförordningen).

När en elev avgår från sameskolan skall enligt 5 kap. 4 § sameskolförordningen ett intyg utfärdas. Intyget skall innehålla uppgifter om vilken årskurs eleven avgått från, tiden för avgången, vilka ämnen eleven undervisats i och det antal timmars undervisning som eleven har erbjudits.

Enligt 1 a kap. 7 § förordningen om fristående skolor får Statens skolverk medge att en fristående grundskola eller fristående sarskola utfärdar betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet. Om ett sådant medgivande har lämnats skall bestämmelserna i grundskoleförordningen och sarskoleförordningen tillämpas. För fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesarskolor gäller samma bestämmelser om

betyg som för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (2 kap. 9 § förordningen om fristående skolor).

1.5.4.5 Disciplinära åtgärder och åtgärder för elevers tillrättaförande

Disciplinära åtgärder i bl.a. grundskolan

Om en elev i grundskolan uppträder olämpligt eller gör sig skyldig till en mindre förseelse, skall läraren enligt 6 kap. 9 § grundskoleförordningen uppmana eleven att ändra sitt uppförande. Om inte detta hjälper skall läraren kontakta elevens vårdnadshavare. Läraren får också visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av pågående undervisningspass eller låta eleven under uppsikt stanna kvar i skolan högst en timme efter skoldagens slut.

Om en elev i grundskolan fortsätter att uppträda olämpligt eller gör sig skyldig till upprepade förseelser eller en allvarligare förseelse, skall saken enligt 6 kap. 10 § grundskoleförordningen dels anmälas för rektorn, dels hänskjutas till elevvårdskonferensen. Konferensen skall efter kontakt med elevens vårdnadshavare försöka få eleven att bättra sig genom åtgärder som är avpassade efter elevens individuella förhållanden. Om inte detta hjälper skall elevvårdskonferensen anmäla förhållandet till styrelsen för överväganden om lämplig åtgärd.

Motsvarande bestämmelser finns för den obligatoriska särskolan (6 kap. 6 och 7 §§ särskoleförordningen) och specialsolan (7 kap. 10 och 11 §§ specialskoleförordningen). Elever i den obligatoriska särskolan får emellertid inte visas ut ur undervisningslokalen eller åläggas att stanna kvar i skolan efter skoldagens slut.

Åtgärder för elevers tillrättaförande i bl.a. gymnasieskolan

I 6 kap. 21–25 §§ gymnasieförordningen finns bestämmelser om åtgärder för elevers tillrättaförande. En elev som har begått en mindre förseelse eller uppträtt olämpligt skall enligt 6 kap. 21 § på lämpligt sätt uppmanas av läraren att ändra sitt uppförande. Om eleven inte bättrar sig skall läraren försöka utreda orsaken till beteendet. Läraren får visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av pågående undervisningspass.

Om en elev har gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller fortsatt olämpligt uppträdande eller en allvarligare förseelse skall rektor enligt 6 kap. 22 §§ försöka få eleven att bättra sig. Vid behov skall skolläkare och annan företrädare för elevvården medverka vid utredningen. Rektor får tilldela eleven en skriftlig varning. I fråga om elever under 18 år som inte har ingått äktenskap skall vårdnadshavarna underrättas om de åtgärder som vidtas.

Om syftet med åtgärder enligt 6 kap. 22 § inte uppnås eller om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller om det finns andra särskilda skäl, får eleven enligt 6 kap. 23 § stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen eller förvisas från skolan för en viss tid, dock högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelas. Frågor om avstängning eller förvisning avgörs enligt 6 kap. 24 § av styrelsen för utbildningen, men om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor med omedelbar verkan stänga av eleven i avvaktan på att styrelsen avgör ärendet. Ett sådant interimistiskt beslut får gälla under längst två veckor. Av 6 kap. 25 § framgår att styrelsen för utbildningen skall se till att det i ärenden om avvisning eller förvisning finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Eleven och, i fråga om elever under 18 år som inte har ingått äktenskap, elevens vårdnadshavare skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen. Innan beslut om avstängning eller förvisning fattas i fråga om en elev som inte har fyllt 18 år, skall styrelsen för utbildningen samråda med den kommunala nämnd som har hand om sociala frågor för eleven.

Motsvarande bestämmelser om åtgärder för tillrättaförande av elever i gymnasiesärskolan finns i förordningen om gymnasiesärskolan (6 kap. 4–8 §§).

1.5.4.6 Skolhälsovård

Enligt 14 kap. 1 § skollagen skall skolhälsovård anordnas för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan. Skolhälsovården har enligt 2 § i samma kapitel till ändamål att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem. Skolhälsovården skall främst vara förebyggande samt omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser.

Av 14 kap. 3 § skollagen framgår att varje elev i grundskolan och sameskolan skall erbjudas att genomgå minst tre allmänna hälsokontroller under skoltiden. Dessutom skall eleverna mellan de allmänna hälsokontrollerna erbjudas att genomgå kontroll av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller. Om skolläkaren anser att en viss elev behöver undersökas särskilt, skall den eleven genomgå sådan undersökning. Dessa bestämmelser gäller även eleverna i de delar av särskolan och specialskolan som motsvarar grundskolan. De skall emellertid även erbjudas att genomgå särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder.

Enligt 14 kap. 4 § skollagen skall eleverna i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan beredas tillfälle att genomgå minst en allmän hälsokontroll. Eleverna i gymnasiesärskolan skall också erbjudas särskilda undersökningar som föranleds av deras funktionshinder.

Av 14 kap. 7 § skollagen framgår att skolhälsovården som huvudregel anordnas av skolhuvudmannen.

1.6 Utbildning m.m. för barn och ungdomar som inte är bosatta i Sverige.

1.6.1 Förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Som redovisats i avsnitt 1.5.2 har inte asylsökande barn eller barn med tillfälligt uppehållstillstånd skolplikt. Med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 5 § skollagen har regeringen emellertid beslutat förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Denna förordning reglerar rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. UtlL och som inte är folkbokförda här i landet,
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, eller
4. inte är folkbokförda här i landet och som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats för att

det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras (uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § UtL).

De barn som omfattas av förordningen skall anvisas plats i förskoleklassen och ha rätt till utbildning i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Rätten till utbildning medför däremot inte någon skolplikt. Ungdomar som kan påbörja utbildningen före 18 års ålder skall även erbjudas utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan på samma villkor som ungdomar som är bosatta i Sverige.

Mottagandet i det offentliga skolväsendet skall enligt förordningen ske så snart det är lämpligt med hänsyn till elevens personliga förhållanden. Mottagandet bör dock ske inom en månad från ankomsten till Sverige. Undervisningen skall bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar, vilket innebär att barnen kan undervisas i särskilda förberedelseklasser (Ds 2000:26 s. 47 f).

Barn som omfattas av förordningen skall också erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Ansvar för att utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg tillhandahålls enligt förordningen åligger hemkommunen, dvs. den kommun där barnet eller den unge vistas.

Om en ansökan om uppehållstillstånd från ett barn som omfattas av förordningen avslås och beslutet om avvisning eller utvisning skall verkställas kvarstår rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg fram till dess att barnet lämnar landet. Undantag görs emellertid för den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Undantaget innebär att kommunerna inte har någon skyldighet att erbjuda utbildning m.m. till barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet. Som nämnts i avsnitt 1.5.2 ger dock grundskoleförordningen och gymnasieförordningen kommunerna rätt att ta emot även elever som inte är bosatta i Sverige i grundskola och gymnasieskola. Kommunerna har därmed möjlighet att på frivillig väg erbjuda skolgång även för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. När det gäller frivilligt mottagande i specialskola gäller emellertid enligt 7 kap. 2 § specialskoleförordningen att det skall finnas särskilda skäl, såsom att barnet är svenskspråkigt. Det bör också noteras att det inte finns någon bestämmelse som ger sär-

skolan uttrycklig rätt att ta emot barn som inte räknas som bosatta i Sverige.

De barn som omfattas av förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har inte någon rätt till utbildning i fristående skolor eller att tas emot i enskilt bedrivna förskoleverksamhet. Det finns emellertid inte något som hindrar att fristående skolor och enskilt bedrivna förskolor eller familjedaghem på frivillig väg tar emot barn som omfattas av förordningen. De enskilda verksamheterna är inte heller förhindrade att ta emot barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

1.6.2 Förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige

I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 16, avsnitten 5.1.10 och 9.1.9) föreskickade regeringen att den hade för avsikt att i förordning införa bestämmelser om att barn till beskickningsmedlemmar som inte anses som bosatta i Sverige skulle ges rätt till viss utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt erbjudas plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Regeringen anförde vidare att den avsåg att införa ett statsbidrag för att kompensera för de merkostnader som den nya regleringen skulle medföra.

I enlighet med vad som anfördes i budgetpropositionen har regeringen utfärdat förordning (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige. Förordningen trädde i kraft den 20 april 2007 och tillämpas på verksamhet, utbildning och bidrag som avser den 1 juli 2007 eller senare.

Enligt förordningen skall barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige och som är familjemedlemmar till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (s.k. diplomatbarn) ha rätt till utbildning i grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Om barnet dessutom har rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till följd av EG-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan å ena sidan EG och dess medlemsstater och å andra sidan Schweiz om fri

rörlighet för personer, skall de även erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt utbildning i förskoleklass, gymnasieskola och gymnasiesärskola på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Barnets hemkommun ansvarar för att mottagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg och utbildning sker efter en ansökan. Med hemkommun avses den kommun där barnet stadigvarande vistas.

För verksamheten och utbildningen tillämpas bestämmelserna i skollagen och övriga författningar som gäller för barn och elever som är bosatta i Sverige. Avvikelser får dock göras om det är nödvändigt med hänsyn till den enskildes behov och förutsättningar.

1.7 Folkbokföring m.m.

Folkbokföringslagen (1991:481) (FBL) innehåller bestämmelser om fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om bl.a. identitet och familj.

I 18 och 18 a §§ FBL finns bestämmelser om personnummer och samordningsnummer. Enligt 18 § fastställs personnummer som identitetsbeteckning för varje person som folkbokförs i Sverige. Av 4 § FBL framgår att utlänningar som saknar uppehållstillstånd eller som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd inte skall folkbokföras, om det inte föreligger synnerliga skäl. Det innebär att den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige men ännu inte fått sin ansökan prövad eller som har fått avslag på sin ansökan som regel inte har något personnummer. Den som inte är folkbokförd i Sverige kan enligt 18 a § FBL tilldelas ett särskilt nummer, ett s.k. samordningsnummer. Samordningsnummer tilldelas emellertid endast på begäran av vissa myndigheter. Enligt 5 § folkbokföringsförordningen (1991:749) (FBF) får samordningsnummer tilldelas på begäran av Skatteverket för registrering i beskattningsdatabasen, Rikspolisstyrelsen, åklagarmyndigheten, polismyndigheten och allmänna domstolar för registrering i belastningsregister, misstankeregister och register som förs enligt polisdatalagen eller i övrigt inom rättsväsendets informationssystem, Försäkringskassan för registrering i socialförsäkringsregistret, Passmyndigheten för utfärdande av pass och registrering i passregistret, Sjöfartsverket för registrering i sjömansregistret, Vägverket och länsstyrelserna för registrering i vägtrafikregistret samt

Totalförsvarets pliktverk för registrering i registret över totalförsvarspliktiga.

Det ankommer på den myndighet som rekvirerar samordningsnumret att kontrollera och så långt möjligt fastställa den enskildes identitet (prop. 1997/98:9 s. 82 ff.). En begäran om tilldelning av samordningsnummer skall enligt 6 § FBF innehålla bl.a. uppgift om vilka handlingar som legat till grund för en identifiering. Den som får ett samordningsnummer registreras med namn, födelsedatum och kön, medborgarskap samt födelseort och land i det av Skatteverket förda samordningsregistret. Av registret framgår emellertid inte vilken adress den registrerade bor på eller i vilken kommun han eller hon vistas.

2 Tidigare utredningar m.m.

2.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi innehållet i ett antal utredningar och undersökningar som har betydelse för vårt uppdrag.

Vi redogör också för innehållet i de tre rapporter som Sverige har lämnat till FN:s kommitté för barnets rättigheter och för de synpunkter som kommittén har lämnat i anledning av rapporterna. Utredningarna och rapporterna redovisas i kronologisk ordning.

2.2 1996 års Barnkommitté

I februari 1996 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i FN:s barnkonvention. Kommittén antog namnet Barnkommittén.

I delbetänkandet *Barnkonventionen och utlänningslagen* (SOU 1996:115), behandlade Barnkommittén frågan om barns ställning i ärenden enligt utlänningslagen, bl.a. ärenden om avvisning och utvisning där barn berörs.

Enligt kommitténs bedömning var den svenska utlänningslagen i dess dåvarande lydelse i huvudsak förenlig med barnkonventionen. Kommittén föreslog dock att det skulle införas en portalparagraf som slår fast att det vid alla beslut enligt lagen som rör barn särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa, utveckling och allmänna bästa kräver. En sådan bestämmelse kom sedan att införas i utlänningslagen (1 kap. 1 § i 1989 års utlänningslag, 1 kap. 10 § i den nuvarande utlänningslagen, se prop. 1996/97:25 och avsnitt 1.4.1.1). Kommittén föreslog även att det skulle föreskrivas i lagen att det i utredningar om barn skall tas hänsyn till vad barnet har att anföra. Även detta förslag ledde sedermera till lagstiftning (11 kap. 1 a § i

1989 års utlänningslag, 1 kap. 11 § i den nuvarande utlänningslagen, prop. 1996/97:25).

Förutom nämnda lagstiftningsförslag uttalade sig Barnkommittén om de gömda barnens situation. Kommittén anförde härvid bl.a. följande (SOU 1996:115 s. 80 ff.).

Kommittén vill inledningsvis betona att det faktum att det finns barn i Sverige som lever gömda och utanför samhället är ett utomordentligt allvarligt dilemma. Ett välfärdssamhälle kan aldrig acceptera att det finns barn som lever under sådana förhållanden som många av dessa barn gör. Det låter sig naturligtvis sägas att föräldrar tar på sig ett tungt ansvar genom att gömma sina barn för myndigheterna hellre än att lämna landet. Riskerna är nämligen stora att barnen far illa. Men detta konstaterande befriar inte, som påpekats i avsnitt 4.6, myndigheterna från deras ansvar. Kommittén tror dock inte att det går att helt undvika att människor håller sig undan för att undgå avvisning, utan samhällets åtgärder måste inriktas på dels att minimera antalet som gömmer sig, dels begränsa skadeverkningarna för de barn som drabbas.

... När det gäller frågan om sjukvård för de gömda barnen, har de som tidigare nämnts rätt till akut sjukvård. Om bestämmelserna i artiklarna 2 och 24 i barnkonventionen skall uppfyllas, bör de gömda barnen ges rätt till samma hälso- och sjukvård som svenska barn. De svenska bestämmelserna bör därför enligt kommitténs mening ändras så att kraven i barnkonventionen uppfylls. Om sedan föräldrarna eller barnen inte anser sig kunna utnyttja denna rätt, är detta självfallet ett svårlost problem, även om barnkonventionens formella krav är tillgodosedda.

De gömda barnens situation behandlas även i den proposition som följde efter Barnkommitténs delbetänkande (prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*). Regeringen anför i propositionen att insatserna för barn som undanhåller sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut måste inriktas på att förhindra att ett undanhållande blir ett led i ansträngningarna att få uppehållstillstånd. Frågan om rätt till hälso- och sjukvård utöver akut sjukvård ansågs ha så stor räckvidd och vara så komplicerad att den krävde ytterligare beredning (a. prop. s. 252 ff.).

I augusti 1997 lämnade Barnkommittén sitt slutbetänkande *Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige* (SOU 1997:116). I slutbetänkandet behandlas bl.a. innebörden av barnkonventionens förbud mot diskriminering. Barnkommittén gör bedömningen att diskrimineringsförbudet inte kan anses innebära en skyldighet för de stater som är anslutna till barnkonventionen att tillse att även barn som inte har rätt att vistas i landet, såsom barn i familjer som stannar kvar i landet trots avslag

på sin ansökan om uppehållstillstånd eller barn i familjer som inte har för avsikt att ansöka om uppehållstillstånd, tillförsäkras *alla* de rättigheter som konventionen ger. Med hänvisning till uttalanden från FN-kommittén konstaterar Barnkommittén att staten har ett ansvar för att barn "i transit" får sina grundläggande behov tillgodosedda, men att man kan säga att det finns en nedtrappning i ansvaret när det handlar om barn som visas i landet illegalt (a. bet. s. 68 f.).

Barnkommittén anför vidare att de olika rättigheterna i barnkonventionen måste ställas i relation till barnets situation. Enligt kommittén är staten skyldig att se till att de barn som vistas i landet "ofrivilligt" i avvaktan på verkställighet av ett avvisningsbeslut som har vunnit laga kraft får sina grundläggande behov tillgodosedda här, eftersom det inte finns någon annan än den stat som barnet vistas i som kan tillgodose barnets behov i dessa avseenden. Enligt Barnkommitténs bedömning tillhör hälso- och sjukvård, skola och även någon form av förskoleverksamhet de grundläggande behoven (a. bet. s. 71).

I sina överväganden om barns rätt till utbildning i Sverige ansåg Barnkommittén att barnkonventionen i allt väsentligt återspeglades i det svenska utbildningsväsendets dåvarande regelverk. Undantag ansågs föreligga på en punkt; rätten till kostnadsfri grundutbildning för asylsökande och andra barn som ansöker om uppehållstillstånd. Enligt den vid tiden för betänkandet gällande lagstiftningen skulle asylsökande barn tas emot i grundskolan i den kommun de vistades, men antalet undervisningstimmar var begränsat och det fanns ett särskilt tak för kostnaderna för asylsökande barns utbildning. Barn som ansökte om uppehållstillstånd hade dessutom inte någon rätt till särskola eller till att tas emot i gymnasieskolan. Mot bakgrund härav föreslog Barnkommittén att asylsökande barn och ungdomar liksom de som ansöker om uppehållstillstånd av andra skäl skulle ges samma rätt till utbildning som barn bosatta i Sverige, men att de inte skulle ha någon skolplikt (a. bet. s. 289 ff.). Som framgår av avsnitt 1.6.1 infördes sedan de bestämmelser som Barnkommittén föreslagit i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

I slutbetänkandet påpekar Barnkommittén åter vikten av att barn som lever i familjer som undanhåller sig verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut ges samma rätt till hälso- och sjukvård som svenska barn (a. bet. s. 373 f.). Någon rätt till utbildning för dessa barn övervägdes dock inte.

Barnkommitténs slutbetänkande följdes av propositionen 1997/98:182 *Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige*. I propositionen delar regeringen barnkommitténs uppfattning att staten har en skyldighet att tillgodose de grundläggande behoven för barn som vistas i Sverige i avvaktan på att ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas. Regeringen anför därvid att alla barnets akuta behov på hälso- och sjukvårdssidan bör mötas samt att utbildningsinsatser bör göras så att tiden inte utbildningsmässigt går förlorad för barnet. Vidare bör det enligt regeringens bedömning finnas möjligheter att delta i förskoleverksamhet på flyktingförläggningar.

När det gäller de gömda barnens situation anför regeringen följande (s. 12 f.).

Det är ett allvarligt problem att det finns barn som lever gömda och utanför samhället. Det skulle dock uppstå orimliga situationer om en myndighet åläggs att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning av ett barn, samtidigt som en annan myndighet är skyldig att tillförsäkra detta barn rättigheter enligt barnkonventionen i samma utsträckning som gäller för barn som vistas här lagligt.

Strävan måste i stället i första hand vara att motverka att barn göms i Sverige. Myndigheternas åtgärder måste inriktas på dels att minimera antalet barn som gömmer sig, dels att begränsa skadeverkningarna för de barn som drabbas.

2.3 Sveriges rapporter till FN:s kommitté för barnets rättigheter och kommitténs synpunkter

2.3.1 Första rapporten

Sverige första rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter lämnades 1992¹. Av rapporten framgår att Sverige efter ratificeringen av barnkonventionen 1990 vidtog ett antal åtgärder för att nå upp till konventionens krav. Bland dessa märktes att det strax innan överlämnandet av rapporten lades fram ett utredningsförslag om att inrätta en statlig barnombudsman.

Rapporten kommenterades av FN:s kommitté för barnets rättigheter 1993². Kommittén anmärkte bl.a. på att den svenska lagstiftningen inte skyddar mot alla former av diskriminering på det sätt

¹ *Konventionen om barnets rättigheter – första rapport av Sverige*, Rapport från Socialdepartementet 1992.

² Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Sweden. 18/02/93, CRC/C/15/Add.2.

som föreskrivs i artikel 2 i barnkonventionen samt att det på grund därav är oklart huruvida lagen förbjuder diskriminering på grund av barnets eller dennes föräldrars eller vårdnadshavares språk, religion, politiska eller annan åskådning, sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

2.3.2 Andra rapporten

Sveriges andra rapport lämnades 1997³. I rapporten framhålls bl.a. införandet av portalparagrafen om skyldighet att ta hänsyn till barnets bästa i utlänningslagen. När det gäller rätten till utbildning anförs bl.a. att barn som vistas i Sverige i avvaktan på beslut i ett ärende om uppehållstillstånd eller under liknande omständigheter och som skulle ha haft skolplikt om de vore bosatta här skall tas emot i grundskolan i den kommun där de vistas (a. rapport s. 95).

FN:s kommitté för barnets rättigheter kommenterade rapporten 1999⁴. I rapporten noterar kommittén sin oro över att principen om icke-diskriminering inte är tillämplig fullt ut för barn till illegala invandrare, s.k. gömda barn. Kommittén rekommenderar härvid regeringen att ompröva sin politik när det gäller dessa barns tillgång till social service utöver rätten till akut sjukvård.

2.3.3 Tredje rapporten

Sveriges tredje rapport till kommittén för barnets rättigheter lämnades 2002⁵. I rapporten redogörs för Barnkommitténs betänkanden och för den strategi för att förverkliga barnkonventionen som antagits mot bakgrund av innehållet i betänkandena.

I rapporten lämnas också en redogörelse för asylsökandes rätt till hälso- och sjukvård. Härvid anförs att asylsökande barn i princip har rätt till samma hälso- och sjukvård samt tandvård som barn som är bosatta i Sverige samt att barn som hålls gömda inför verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet 2000 skall till-

³ *Konventionen om barnets rättigheter – andra rapport av Sverige*, Rapport från Socialdepartementet 1997.

⁴ Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Sweden. 10/05/99, CRC/C/15/Add.101.

⁵ *Sveriges tredje rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter – Om åtgärder och framsteg för att förverkliga konventionen om barnets rättigheter*, Rapport från Socialdepartementet 2002.

försäkras hälso- och sjukvård enligt samma grunder som asylsökande barn (a. rapport s. 99 f.)⁶.

Vidare redogörs för rätten till utbildning inom det offentliga skolväsendet, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn och barn som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som massflyktingar enligt den då nyligen införda förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. (a. rapport s. 134).

I anledning av den tredje rapporten lämnade Barnombudsmannen ett yttrande till FN:s kommitté för barnets rättigheter⁷. Barnombudsmannen kommenterar särskilt situationen för barn som lever illegalt i Sverige (gömda barn). I yttrandet påpekas att dessa barn inte har samma rättigheter som andra barn. Barnombudsmannen anför härvid att gömda barn visserligen har fått rätt till hälso- och sjukvård genom avtal mellan staten och Landstingsförbundet, men att denna rätt bör regleras direkt i lag. Vidare anføres att de gömda barnen på sikt även bör få rätt till förskola och skola i enlighet med artiklarna 2, 24 och 28 i barnkonventionen (a. yttrande s. 40 f.).

Sveriges tredje rapport kommenterades av FN:s kommitté för barnets rättigheter 2005⁸. I rapporten beklagar kommittén att de rekommendationer som lämnats i kommitténs rapport från 1997 angående diskriminering av gömda barn inte har beaktats tillräckligt. Kommittén förklarar härvid att man är bekymrad över att barn utan uppehållstillstånd, och då i synnerhet gömda barn, inte har tillgång till utbildning. Kommittén rekommenderar Sverige att fortsätta sitt arbete för att garantera att alla barn tillgodoses rätten till utbildning, inklusive barn utan uppehållstillstånd och gömda barn.

2.4 Rapporter från Socialstyrelsen och Statens Invandrarverk (SoS 1994:8, SoS 1999:5)

År 1993 fick Socialstyrelsen och Statens Invandrarverk (nuvarande Migrationsverket) i uppdrag av regeringen att närmare utreda förhållandena för barn som hålls gömda för att undgå verkställighet av

⁶ Se vidare om denna överenskommelse i avsnitt 1.4.3 och 2.4.

⁷ *Barnombudsmannens yttrande över regeringens rapport 2002 till FN:s kommitté för barnets rättigheter*, Barnombudsmannen 2002.

⁸ Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Sweden. 30/03/05, CRC/C/15/Add.248.

avvisningsbeslut. Uppdraget redovisades i Socialstyrelsens rapport *Gömd – om barn som hålls gömda för att slippa avvisning* (SoS 1994:8).

Efter 1994 års rapport vidtogs ett antal åtgärder för att minska antalet gömda barn och för att förbättra situationen för de barn som ändå är gömda, bl.a. infördes portalparagrafen om barnets bästa och bestämmelsen om att det skall klarläggas vad barnet har att anföra i ärenden om uppehållstillstånd i utlänningslagen. Mot bakgrund av de åtgärder som vidtagits beslutade regeringen i maj 1998 att ge Socialstyrelsen och Statens Invandrarverk i uppdrag att på nytt kartlägga och analysera utvecklingen när det gäller barn som hålls gömda inför verkställigheten av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut⁹. I uppdraget ingick att uppskatta hur många barn som lever gömda och om antalet, proportionellt sett, har ökat eller minskat, att kartlägga vilka olika faktorer som orsakar att barn göms, att följa upp vad som har hänt med de enskilda barn vilka det refereras till i 1994 års rapport, att analysera hur barnets fysiska och psykiska hälsotillstånd påverkas av att det hålls gömt och i vilken grad det kan antas påverka barnets långsiktiga hälsa samt att analysera i vilken utsträckning nuvarande möjligheter att motverka att barn göms är att anse som tillräckliga. Uppdraget redovisades i Socialstyrelsens rapport *När barn lever gömda* (SoS 1999:5) och den till rapporten fogade underlagsrapporten *Psykiska konsekvenser för barn som tvingas leva gömda*.

I rapporten görs bedömningen att det fanns mellan 150 och 300 gömda barn vid utgången av 1998, vilket innebar en väsentlig minskning jämfört med 1993, då det enligt Rikspolisstyrelsens statistik fanns närmare 3 500 barn som var efterlysta på grund av att det fanns ett lagakraftvunnet beslut om att de skulle avvisas eller utvisas. Enligt rapporten berodde minskningen sannolikt främst på att antalet asylsökande minskade under den aktuella perioden, men även det förhållandet att barnfamiljer i större utsträckning fått uppehållstillstånd av humanitära skäl antogs ha bidragit till att antalet gömda barn minskat.

Orsaken till att barn göms är enligt rapporten framför allt föräldrarnas fruktan och desperation. Många föräldrar fruktar förföljelse, hot, fängelsestraff eller tortyr i hemlandet och anser sig tvingade att gå under jorden för att skydda sin familj och sina barn. Andra skäl kan vara att föräldrarna upplever att man har bränt sina skepp, att man har förlorat ansiktet inför landsmännen i hemlandet eller

⁹ Regeringsbeslut 1998-05-28, UD98/686/MP.

att man inte har möjlighet försörja sig i hemlandet. Slutligen kan långa handläggningstider i utlänningsärendena innebära att familjen har rotat sig i Sverige på ett sådant sätt att man inte vill lämna landet.

Under arbetet med utredningen uppdrog Socialstyrelsen och Invandrarverket åt en barnpsykiatriker att träffa och intervjua tolv familjer som levde gömda. Av den rapport som barnpsykiatrikern lämnade från sina möten med de gömda familjerna framgår att många av barnen uttryckte saknad och ledsnad över att inte få gå i skolan samt att de längtade efter jämnåriga kamrater. Barnpsykiatrikern konstaterade också att de barn som hade tillgång till skolgång levde ett bättre liv än de som inte kunde gå i skola. Hon ansåg också att bristerna i skolunderbyggnad vållade de barn som sedan fick uppehållstillstånd i Sverige svårigheter. Barnpsykiatrikern beskrev de konsekvenser för barnens psykiska hälsa som det innebär att leva gömd. Hon uttryckte därvid att förskolebarnen ofta visar tecken på social inkompetens och att de inte vet hur de skall ta kontakt med främmande vuxna eller andra barn. Skolbarnen blir ofta oroliga och okoncentrerade. Tonåringar tar på sig ett för stort vuxenansvar och upplever sig svikna på sin ungdomstid.

I rapporten anförts att det förhållandet att de gömda barnen berövas sitt sociala sammanhang blir en svår belastning. Barnen missar möjligheterna till stimulans och stöd, både från vuxna och från jämnåriga kamrater. Vardagen saknar fasta hållpunkter. Enligt utredningens bedömning är det av avgörande betydelse för det enskilda barnet att få leva ett så normalt liv som möjligt, vilket betyder möjlighet att få gå i förskola respektive skola och att få tillfälle att träffa andra vuxna och barn.

Utredningen konstaterar att skolgång (och sjukvård) för gömda barn är ett svårlöst dilemma och anför följande (s. 105).

I den grannliga avvägning som måste göras mellan olika intressen – förenklat uttryckt intresset av att fullt ut tillämpa principen om reglerad invandring gentemot principen om barns bästa – vill Invandrarverket för sin del särskilt betona den förstnämnda. En mycket viktig del av denna princip är att beslut att neka en utlänning rätt att vistas i landet också skall resultera i att denne lämnar Sverige. Omfattande resurser läggs därför på ett genomtänkt system för verkställigheter. Vid en jämförelse med många andra länder har Sverige med denna modell väsentligt färre avvisade utlänningar som stannar kvar i landet. Bakgrunden till det svenska systemet att tillse att avlägsnandebeslut verkställs är att det anses angeläget att alla som bor i landet har samma rättigheter och omfattas av samma välfärdssystem. Det är angeläget att så långt möjligt undvika att det finns grupper som helt eller delvis lever

utanför samhällsgemenskapen. Invandrarverket vill i sammanhanget understryka vikten av att de olika regelsystemen är logiska och konsistenta i sina signaler.

Inom ramen för gällande principer är det, enligt Invandrarverkets uppfattning, tveksamt att medge delvisa tillgångar till välfärdssystemet för personer som vistas illegalt i landet. Verket anser att denna tveksamhet också gäller de gömda barnen, även om dessa inte själva medverkat till situationen.

Det största problemet för gömda familjer är kanske inte alltid bristande tillgång till sjukvård och skola, utan snarare rädsla för att utnyttja ens de möjligheter som står till buds. Det hör till "gömmesituationen" att undvika kontakter med myndigheter samt deltagande i och rörelser ute i samhällslivet. Eftersom hela utlänningslagstiftningen bygger på att besluten också skall verkställas är det enligt Invandrarverkets uppfattning främmande att på något sätt i lagstiftningen medge s.k. frizoner.

Det finns en liten grupp gömda barn i Sverige. De lever utan egen förskyllan under mycket utsatta omständigheter. De drabbas av en konflikt mellan staten och deras föräldrar som de själva varken har någon skuld till eller råder över. De är beroende av sina föräldrar eller andra vuxna för sin omvårdnad, men befinner sig i en situation med påtagliga hälsorisker, såväl psykiska och fysiska.

Det är för att värna barn i bl.a. sådana utsatta situationer, som barnkonventionen tillkommit. Det är från barnets perspektiv som FN:s barnkommitté rekommenderat Sverige att utvidga gömda barns möjlighet att få tillgång till hälso- och sjukvård. Vi är medvetna om den svårighet, som det i praktiken innebär, att skilja ut och värna oskyldiga barn i dessa situationer och samtidigt vara helt konsekvent och tydlig till deras föräldrar om innebörden av ett slutligt avlägsnandebeslut.

Även om det inte är så att barnkonventionen är överordnad alla andra intressen vill vi fästa särskild vikt vid omsorgen om de gömda barnens hälsa och utveckling. Trots de tveksamheter som kan finnas lägger vi därför fram förslag till förändringar i regelverket som syftar till att stärka gömda barns möjlighet till hälso- och sjukvård samt skolgång.

Ett problem som tidigare uppmärksammats i utredningen är att barn, som hålls gömda, inte kommer till sjukvården eller inte går i skola av rädsla för att bli rapporterade till polisen. Det handlar om den uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal som regleras i 2 kap. 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Även de undantag från tystnadsplikten, som görs i sekretesslagen 14 kap. 2 § och i 15 kap. 5 § för uppgifter som krävs för delgivning, har betydelse i detta sammanhang. Även om vi inte har några förslag till ändringar på detta område, vill vi ändå rikta uppmärksamhet på att dessa regler kan minska effekten av de förändringar som föreslås.

Mot bakgrund av detta resonemang föreslog utredningen att landstingen skulle få ett totalt vårdansvar också för de gömda barnen och att sådant ansvar fastställs genom överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet samt att frågan om finansiering av kostnader för de gömda barnens tillgång till hälso- och sjukvård skulle lösas i förhandlingar mellan staten och Landstingsförbundet. Utredningen föreslog också att Skolverket skulle få i uppgift att klarlägga vilka bestämmelser som gäller beträffande skolgång för gömda barn och vid behov lämna förslag till förändringar. Som framgår av avsnitt 1.4.3 har avtal om hälso- och sjukvård samt tandvård träffats mellan staten och Landstingsförbundet, i enlighet med vad som föreslogs i Socialstyrelsens och Invandrarverkets rapport.

2.5 Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn

Före den 1 januari 2002 föreskrevs i grundskoleförordningen (1994:1194) rätt till grundskoleundervisning för barn som vistades i Sverige i avvaktan på ett beslut i ett ärende om uppehållstillstånd eller liknande omständigheter. Regleringen kompletterades med Skolverkets förordning (SKOLFS 1993:21) om undervisning av asylsökande barn. Enligt Skolverkets förordning hade asylsökande barn rätt till undervisning under sitt första läsår i och på sitt hemspråk samt i svenska som andraspråk, matematik och orienteringsämnen under sammanlagt 15 schemalagda veckotimmar. De skulle dessutom ges undervisning i skapande verksamhet och idrott under minst fem schemalagda veckotimmar. Efter det första läsåret skulle antalet ämnen och veckotimmar successivt öka.

I november 1999 tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor kring asylsökande barns rätt till skolgång m.m. Arbetsgruppen lämnade år 2000 promemorian *Förskola, skola och skolbarnsomsorg för asylsökande barn* (Ds 2000:26). Promemorian innehöll ett förslag till förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande m.fl. Förslaget avsåg att uppnå bättre överensstämmelse mellan den svenska regleringen och bestämmelserna i barnkonventionen. I promemorian anförs att den svenska förskolan och skolan kan ge asylsökande barn möjlighet att få en bättre struktur på sin tillvaro och göra vardagen förutsägbar och greppbar samt att återkommande aktiviteter och stabila grupper ger kontinuitet och trygghet. Vidare sägs att

personalen i förskolan och skolan kan ge föräldrarna stöd i föräldrollen och avlasta dem i krisperioder så att hela familjen ges andrum samt att utbildning under vistelsen i Sverige är av stor betydelse även för dem som inte får uppehållstillstånd här (a. Ds s. 42 f.).

Arbetsgruppens förslag till förordning innefattade inte någon bestämmelse om att den som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd skall ha rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under tiden fram till dess att han eller hon lämnar landet. Promemorian behandlar inte heller rätten till utbildning m.m. för gömda barn.

Sedan promemorian remissbehandlats beslutades propositionen *Asylsökande barns skolgång m.m.* (prop. 2000/01:115). I propositionen anför regeringen att rätten till utbildning inte bör gälla barn som hålls gömda för att undanhålla sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Härvid konstateras att kommunerna redan enligt dåvarande reglering fick ta emot elever som inte är bosatta i Sverige i såväl grundskolan som gymnasieskolan på frivillig väg samt att det inte finns någon skyldighet för skolorna att anmäla att en elev som har gått i grundskolan eller gymnasieskolan innan beslut i frågan om uppehållstillstånd lämnats går kvar i skolan efter avslagsbeslutet (prop. 2000/01:115 s. 19).

Med anledning av propositionen väcktes en motion i vilken det anfördes att det av propositionen tydligt borde ha framgått att också de barn som fått avslag på sin asylansökan skall få en rätt till skolgång i väntan på utvisning samt att det borde utredas vilka olika möjligheter som kan finnas att erbjuda gömda barn skolgång, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg (motion 2000/01:Ub48).

Propositionen och motionen behandlades i utbildningsutskottet, som efter yttrande av socialförsäkringsutskottet tillstyrkte förslagen i propositionen och avstyrkte motionen. I frågan om utbildning m.m. i avvaktan på verkställighet anförde utskottet att man förutsatte att barnen på frivillig väg ges möjlighet att fortsätta i skola, förskola och skolbarnsomsorg så länge de är kvar i landet. När det gäller de gömda barnens rätt till bl.a. skolgång ställde sig utbildningsutskottet bakom vad socialförsäkringsutskottet anförde. Socialförsäkringsutskottet hänvisade härvidlag till sin tidigare hållning när det gäller gömda personer samt anförde att utlänningslagstiftningen bygger på tanken att den som har fått ett beslut om att lämna landet gör det självant. Enligt utskottet var det ett allvarligt problem att många personer kunde antas hålla sig gömda i Sverige under långa tider, särskilt med hänsyn till riskerna för att gömda

barn skadas i sin hälsa och utveckling. Utskottet konstaterade därefter att möjlighet till utbildning är av stor betydelse även för barn som inte har rätt att vistas i Sverige, men att det inte var berett att förorda att även gruppen gömda barn skulle ges en uttrycklig rätt till utbildning. Utbildningsutskottet konstaterade därefter att skolgång för gömda barn fungerar på frivillig väg i en del kommuner och att en utredning därför inte torde vara nödvändig (bet. 2001/02:UBU3).

Förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande m.fl. kom slutligen att innehålla en bestämmelse om att den som får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och där beslutet om avvisning eller utvisning skall verkställas har rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till dess att han eller hon lämnar landet, men att denna rätt inte gäller för den som undanhåller sig så att beslutet om avvisning eller utvisning inte kan verkställas.

2.6 Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande (SOU 2003:89)

Genom beslut den 30 januari 2003 gavs en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till hur rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagandevillkor av asylsökande i medlemsstaterna skulle genomföras i Sverige. Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om rätt till utbildning för underåriga asylsökande och underåriga barn till asylsökande. Innehållet i direktivet har behandlats närmare i avsnitt 1.3.

Utredningen överlämnade i oktober 2003 betänkandet *EG-rätten och mottagande av asylsökande* (SOU 2003:89). I betänkandet konstateras att det svenska mottagandet av asylsökande rent faktiskt förefaller uppfylla de krav som ställs i direktivet väl, men att författningsregleringen i vissa avseenden är bristfällig.

Utredningen lämnar vissa förslag som i första hand avser att lagfästa vad som redan utgör praxis i dag. Härvid föreslås bl.a. att överenskommelsen mellan staten och Landstingsförbundet (numera Sveriges Kommuner och landsting) om hälso- och sjukvård samt tandvård för asylsökande och vissa andra grupper av utlänningar ersätts av en lag. Lagförslaget innebär inte några förändringar i sak i förhållande till vad som gäller enligt dagens överenskommelse.

Denna fråga är för närvarande föremål för beredning inom regeringskansliet.

När det gäller utbildning för underåriga konstaterar utredningen, som nämnts i avsnitt 1.3, att det inte är helt klart vad som närmare avses med att underåriga asylsökande och underåriga barn till asylsökande skall beviljas tillträde till undervisningsväsendet ”så länge som en utvisningsåtgärd inte har verkställts”. Utredningen gör emellertid bedömningen att artikel 10 i direktivet måste förstås så att rätten till undervisning, trots att direktivet enligt artiklarna 2 och 3 endast gäller för den vars asylansökan ännu inte slutligt avgjorts, avser även tiden från det att ett slutligt avvisnings- eller utvisningsbeslut har fattats till dess att beslutet har verkställts. Att direktivet även skulle ge rätt till utbildning för personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning bedöms däremot inte som sannolikt. I detta sammanhang hänvisar utredningen särskilt till artikel 16 i direktivet, som föreskriver en möjlighet till inskränkning och indragning av mottagningsvillkoren när en asylsökande underlåter att uppfylla vissa krav som kan ställas för att asylförfarandet skall kunna fortgå på ett korrekt sätt. Utredningen pekar också på de praktiska svårigheter som skulle uppstå om barn som gömmer sig skall tas emot i det offentliga skolväsendet, eftersom barnen upphör att gömma sig i och med att de finner sig i skolan. Sammantaget gör utredningen bedömningen att den svenska författningsregleringen och den faktiska utformningen av de asylsökande barnens skolgång och utbildning tillgodoser direktivets krav (SOU 2003:89 s. 81 f.).

2.7 Den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom

I början av 2000-talet uppmärksammades att en del asylsökande barn utvecklade svåra stressreaktioner med stark uppgivenhet, avskärmning och regression. Ofta visade sig stressreaktionerna genom att barnet efter en tid slutade tala, skärmade av i kontakten samt slutade äta och dricka, för att sedan bli sängliggande. Mot bakgrund härav tillsatte regeringen i september 2004 en nationell samordnare för barn i asylprocessen som uppvisar svåra stressreaktioner i form av stark uppgivenhet. Samordnaren gavs i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer verka för att åtgärder vidtas när det gäller barn i asylprocessen som har eller riskerar att utveckla svåra stress-

reaktioner i form av stark uppgivenhet. Samordnaren verkade till den 31 december 2006.

Samordnaren lämnade sin första rapport till regeringen i april 2005 (Rapport 2005:1 *Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – kunskapsöversikt och kartläggning*). Rapporten uppdaterades i juni samma år (Rapport 2005:2, med samma namn). I rapporten kartlades asylsökande barn med uppgivenhetssymtom under perioden den 1 januari 2003 till den 30 april 2005.

I oktober 2005 gav samordnaren, i samarbete med Myndigheten för skolutveckling, Skolverket och Sveriges Kommuner och Lands-ting, ut en skrift om skolans betydelse för asylsökande barns hälsa (*”Skolan är det bästa jag har! – Om skolans betydelse för asylsökande barns hälsa”*). I skriften slås fast att skolan kan främja barns hälsa och bidra till att förebygga att asylsökande barn utvecklar allvarlig psykisk ohälsa, med i värsta fall uppgivenhet, apati och omfattande svårigheter att fungera i skolan och i hemmet. Vidare betonas att skolan, med lärare och kamrater ger de asylsökande barnens tillvaro en struktur. Samordnaren anför också att barnen i skolan får en förutsägbar tillvaro, till skillnad från den ovissa situationen i övrigt, och att barnet i leken kan vara sorgglöst en stund.

I december 2006 lämnade samordnaren sitt slutbetänkande *Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – ett svenskt fenomen år 2001–2006* (SOU 2006:114). Av slutbetänkandet framgår att antalet barn med uppgivenhetssymtom ökade i Sverige från 2001 till senare delen av 2005, för att under 2006 sjunka till en bråkdel av tidigare års antal. Enligt samordnaren insjuknade drygt 400 barn med uppgivenhetssymtom under åren 2001–2006. När slutbetänkandet lämnades fanns 21 barn med sådana symtom. En anledning till den kraftiga nedgången bedöms vara de stora insatser som myndigheter, sjukvården och kommuner har vidtagit. I slutbetänkandet konstateras vidare att alla barn med uppgivenhetssymtom som får uppehållstillstånd blir friska. Samordnaren kan inte se någon enskild förklaring till det stora antalet asylsökande barn som visat uppgivenhetssymtom. Bakomliggande trauma och den utdragna asylprocessen med lång oviss väntan anses kunna vara förklaringen i enskilda fall, men inte kunna förklara inte den epidemilikhande situation som uppstod i början av 2000-talet.

Enligt samordnaren förefaller ett konstruktivt samverkansarbete i ett tidigt skede ha stor betydelse för förekomsten av barn med uppgivenhetssymtom. Samverkan utgör dessutom en strategi för att ge stöd, vård och omsorg till de barn som redan har utvecklat

sådana symtom. I slutbetänkandet konstaterar samordnaren återigen att skolan har en mycket viktig roll i det hälsofrämjande arbetet, genom att de asylsökande barnen ges stöd och struktur i en vardag som ofta präglas av osäkerhet och ovisshet (a. bet. s. 54).

3 Statistiska uppgifter

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi viss statistik över antalet barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning och den troliga åldersfördelningen bland dessa barn. Vi redogör också för de uppgifter vi har inhämtat om hur vanligt förekommande det är att barn som håller sig undan verkställighet går i skolan eller deltar i förskoleverksamhet.

3.2 Antalet barn som håller sig undan verkställighet

3.2.1 Det totala antalet barn som håller sig undan verkställighet

Det är av förklarliga skäl mycket svårt att fastställa hur många barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. År 1999 gjorde Socialstyrelsen och Invandrarverket bedömningen att det vid årsskiftet 1998/99 fanns mellan 150 och 300 gömda barn i Sverige. Bedömningen grundade sig dels på att det då fanns ca 300 barn med slutligt avlägsnandebeslut som var efterlysta hos polisen, dels på att de frivilligorganisationer som tillfrågats kände till ca 150 barn som levde gömda¹.

För att få en någorlunda god bild av hur många barn som håller sig undan verkställighet i dag har utredningen inhämtat viss statistik från Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen.

Viss vägledning kan nås genom Migrationsverkets statistik över de ärenden som prövades enligt den tillfälliga lagstiftning som gällde mellan den 15 november 2005 och den 30 mars 2006 och som gav

¹ *När barn lever gömda*, SoS 1999:5, s. 8 och 43 ff. Begreppet ”gömda barn” torde i rapporten avse barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, jfr avsnitt 5.2 och 5.3.

utvidgade möjligheter till uppehållstillstånd efter ny prövning². Prövningen enligt den tillfälliga lagstiftningen var i princip avslutad den 30 september 2006, då endast ett fåtal ärenden inte hade prövats, fr.a. beroende på att nödvändiga kompletteringar ännu inte hade kommit in³. Enligt uppgifter som Migrationsverket har lämnat till utredningen har totalt 1 624 ärenden om hinder mot verkställighet avseende personer under 18 år som tidigare hade levt gömda (dvs. barn som hållit sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut) prövats enligt den tillfälliga lagstiftningen. Varje ärende avsåg ett barn. Av de 1 624 ärendena ledde 1 113 till bifall, vilket innebar att barnet fick uppehållstillstånd. Det är inte sannolikt att de barn som inte fick uppehållstillstånd med stöd av den tillfälliga lagstiftningen genast lämnade landet, och i slutet av september 2006 bör det därför ha funnits minst 500 barn som höll sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Sannolikt var siffran något högre, dels då det kan antas att det fanns familjer som höll sig undan verkställighet som inte begärde omprövning enligt den tillfälliga lagen, dels eftersom det kan ha tillkommit ytterligare barn som fått beslut om avvisning eller utvisning efter den 30 mars 2006 och som därmed inte omfattats av den tillfälliga lagstiftningen. Oavsett detta kan det konstateras att den tillfälliga lagstiftningen innebar en avsevärd minskning av antalet barn som håller sig undan verkställighet.

För att få en uppfattning om situationen efter den tillfälliga lagstiftningen har utredningen tagit del av Rikspolisstyrelsens och Migrationsverkets statistik över verkställighetsärenden. Enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen hade polismyndigheterna vid årsskiftet 2006/07 knappt 2 000 ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning avseende barn under 18 år. 1 444 av barnen var efterlysta. Uppgifterna kan jämföras med motsvarande uppgifter för tidigare årsskiften, enligt nedanstående tabell.

Datum	Antal verkställighetsärenden avseende barn	Antal efterlysta barn
31 december 2003	2 042	1 347
31 december 2004	2 689	2 007
31 december 2005	3 450	1 798
31 december 2006	1 972	1 444

² Se avsnitt 1.4.1.6.

³ www.migrationsverket.se.

Källa: Rikspolisstyrelsen

Migrationsverket har lämnat följande uppgifter om antalet ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning beträffande barn som verket har överlämnats till polisen på grund av att utläningen har bedömts hålla sig undan verkställighet. Av tabellen framgår också hur många av barnen som verket alltjämt bedömde som avvikna i januari 2007.

Åldersgrupp	2004		2005		2006		Alltjämt avvikna i jan -07 enligt MIV:s bedömning
	Antal överlämnade ärenden	Varav alltjämt avvikna	Antal överlämnade ärenden	Varav alltjämt avvikna	Antal överlämnade ärenden	Varav alltjämt avvikna	
0–3 år	600	270	448	131	193	133	534
4–5 år	259	108	205	71	76	58	237
6 år	138	57	84	34	49	38	129
7–9 år	351	147	281	91	113	84	322
10–12 år	301	119	236	68	75	47	234
13–15 år	262	110	223	64	73	51	225
16–17 år	179	67	140	45	40	27	139
Totalt	2 090	878	1617	504	619	438	1 820

Källa: Migrationsverket

Med utgångspunkt från Rikspolisstyrelsens och Migrationsverkets statistik skulle således mellan 1 444 och 1 820 barn under 18 år ha varit eftersökta i verkställighetsärenden kring årsskiftet 2006/07. En del av dessa barn och deras familjer har dock sannolikt lämnat landet på egen hand, utan att underrätta de verkställande myndigheterna. Det verkliga antalet barn som höll sig undan verkställighet kring årsskiftet 2006/07 var därför troligen något lägre än vad statistiken utvisar. Statistiken tyder dock på att antalet barn som håller sig undan verkställighet har ökat efter det att prövningen enligt den tillfälliga lagstiftningen avslutats. Enligt vår bedömning leder en grov uppskattning till att det vid årsskiftet 2006/2007 kan ha funnits mellan 1 000 och 1 500 barn i Sverige som höll sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Huruvida denna siffra kommer bestå i framtiden är svårt att säga, då det bl.a. beror på hur den nya utlänningslagen (2005:716) slår

igenom. Den nya lagen har varit i kraft under ett drygt års tid. Den tiden är för kort för att det skall vara möjligt att dra några mer exakta slutsatser om vilka konsekvenser lagen på sikt kommer att få för antalet barn som håller sig undan verkställighet. Ett av syftena med den nya utlänningslagen är emellertid att korta ner tiden från det att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd till dess att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs, alternativt uppehållstillstånd beviljas (prop. 2004/05:170 s. 223). Om detta syfte uppfylls är det rimligt att anta att antalet personer som väljer att hålla sig undan verkställighet i vart fall kommer att vara färre än vad de var före den tillfälliga lagstiftningens ikraftträdande den 15 november 2005. Det måste dock beaktas att benägenheten att hålla sig undan verkställighet påverkas även av andra omständigheter än handläggningstiden i asylprocessen, såsom t.ex. antalet asylsökande totalt, vilka länder de kommer ifrån, situationen i hemländerna och i vilken utsträckning uppehållstillstånd beviljas. I det sammanhanget kan det konstateras att andelen utlänningar vars ansökningar om uppehållstillstånd leder till bifall har ökat sedan den nya utlänningslagen trädde i kraft. Huruvida det beror på att den nya lagen ger utrymme för en mer generös tillämpning, eller om de utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd faktiskt har haft starkare skäl att få stanna i Sverige är emellertid oklart.

3.2.2 Åldersstruktur

En fråga som också kan vara av intresse är åldersstrukturen bland de barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet. Liksom när det gäller att beräkna hur många dessa barn och ungdomar är totalt, innebär det förhållandet att barnen lever gömda att det är svårt att uppskatta hur åldersstrukturen ser ut. Migrationsverkets uppgifter om antalet barn i ärenden om verkställighet som överlämnats till polisen, vilka alltjämt bedömdes som avvikna i januari 2007 (jämför avsnitt 3.2), utvisar emellertid följande fördelning:

Alltjämt avvikna (januari 2007)		
Ålder (år)	Antal	Andel i procent
0-3	534	29,3
4-5	237	13,0
6	129	7,1
7-9	322	17,7
10-12	234	12,9
13-15	225	12,4
16-17	139	7,6
Totalt	1 820	100,0

Källa: Migrationsverket

Baserat på dessa uppgifter torde en rimlig åldersstruktur bland barn som håller sig undan verkställighet se ut enligt följande⁴.

Ålder (år)	Procent	Antal	
0-3	29	290	435
4-5	13	130	195
6	7	70	105
7-9	18	180	270
10-12	13	130	195
13-15	12	120	180
16-17	8	80	120
Totalt	100	1 000	1 500

Sammanfattningsvis bör således drygt 40 procent av de barn som håller sig undan verkställighet vara barn i förskoleåldern, ca sju procent 6-åringar (vilka som regel går i förskoleklass), drygt 40 procent barn i grundskoleåldern och ca åtta procent ungdomar i gymnasieåldern.

⁴ Vi väljer att redovisa åldersfördelningen i antal barn utifrån ett antagande om att mellan 1 000 och 1 500 barn och ungdomar håller sig undan verkställighet i Sverige.

3.3 Barn i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Företrädare för Röda Korset, Rädda Barnen och BRIS har uppgett för utredningen att det är relativt vanligt att barn som har fått beslut om avvisning eller utvisning tillåts gå kvar i de skolor där de har gått före besluten. Däremot är det mindre vanligt förekommande att barnen börjar i skolan, eller byter till en ny skola, efter det att beslutet har meddelats. Enligt frivilligorganisationerna är det också ovanligt att barn i familjer som lever gömda deltar i förskoleverksamhet. Det förekommer att barnen besöker den öppna förskoleverksamheten tillsammans med sina föräldrar, men antalet barn som går i förskola eller familjedaghem bedöms vara mycket få.

Utredningen har även inhämtat information från rektorer och annan skolpersonal. Personalen har förklarat att det förekommer att barn som har gått i skolan som asylsökande går kvar efter det att de har meddelats beslut om avvisning eller utvisning, och då även om de håller sig undan verkställighet av beslutet. Skolorna har även bekräftat frivilligorganisationernas uppgift om att det är mindre vanligt förekommande att barn börjar i skolan efter det att de har fått ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Enligt vår uppfattning finns det anledning att anta att en reglerad rätt till utbildning m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skulle innebära att en större andel av dessa barn kommer att gå i skola och eventuellt även delta i förskoleverksamhet än vad som är fallet i dag.

4 Ordningen i andra europeiska länder

4.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen, där så är relevant, beakta hur andra europeiska länder har reglerat rätt till utbildning för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och hur dessa länder har löst de eventuella praktiska tillämpningsproblem som har uppstått.

Såvitt kommit till utredningens kännedom har barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning rätt till någon form av utbildning i samtliga länder som utgjorde medlemsstater i EU före utvidgningen 2004, med undantag för Tyskland, Danmark och Sverige. Vi har valt att undersöka rättsläget i Norge, Danmark, Finland, Storbritannien, Nederländerna och Belgien.

Regleringen av rätten till utbildning i de länder som vi har studerat skiljer sig från den svenska regleringen i olika avseenden. I Norge, Storbritannien, Nederländerna och Belgien har alla barn, innefattande såväl asylsökande barn som barn som håller sig undan verkställighet, inte bara rätt till utbildning utan också skolplikt. Det görs ingen åtskillnad mellan barn som en gång ansökt om uppehållstillstånd i landet och barn som aldrig har varit inne i asylprocessen. I Finland anses rätten till utbildning för barn som inte är bosatta i landet framgå av den i grundlagen stadgade rätten till grundläggande utbildning. Någon särreglering för t.ex. asylsökande barn, motsvarande den svenska förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl., finns inte. I Danmark är rätten till utbildning för utländska barn i huvudsak begränsad till de asylcenter där barnen bor som asylsökande.

Den norska lagstiftningen är kanske den mest intressanta för vårt vidkommande, eftersom rätten till grundskoleutbildning och skolplikt för barn som uppehåller sig illegalt i Norge infördes så sent

som 1997. Dessförinnan hade FN:s kommitté för barnets rättigheter noterat att barn som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd, men som stannade kvar i Norge, inte hade någon laglig rätt till bl.a. utbildning, samt hemställt om att Norge skulle föra vidare diskussioner i frågan om rätt till utbildning för alla barn inom landets jurisdiktion¹. Förarbetena till den norska lagstiftningen är emellertid mycket knapphändiga och innehåller inte något resonemang om tänkbara tillämpningsproblem, sekretessproblematik eller regleringens betydelse för de verkställande myndigheterna. Det går därför inte att dra några direkta slutsatser av den norska regleringen på området.

Skillnaderna mellan lagstiftningen i övriga länder som vi har undersökt och den svenska utlännings- och skollagstiftningen innebär att det också är svårt att dra några relevanta slutsatser av dessa länders lagstiftning. Vi redogör emellertid för rättsläget i de länder vars lagstiftning vi har studerat.

4.2 Norge

I Norge regleras skolplikt och rätt till utbildning i Lov (1998-07-17 nr 61) om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringsloven). Enligt opplæringsloven har barn och unga skolplikt under grunnskoletiden. Grunnskolan påbörjas som huvudregel det kalenderår då barnet fyller sex år och varar till dess att eleven har fullföljt det tionde skolarbetet. Plikten att genomgå grundskola motsvaras av en rätt till offentlig grundskoleutbildning.

Utländska barn har rätt till grundskoleutbildning, om det är sannolikt att de kommer att stanna i Norge under längre tid än tre månader. När barnet faktiskt har vistats i Norge i tre månader inträder skolplikt, och denna gäller oavsett var i asylprocessen barnet befinner sig. I särskilda fall kan kunskapsdepartementet befria ett barn från skolplikten. Sådan dispens kan vara aktuell om det står klart att barnet kommer att uppehålla sig i Norge endast en kort tid utöver de tre månader som krävs för att skolplikt skall uppstå.

Rätten till grundskoleutbildning och skolplikt även för barn som uppehåller sig illegalt i Norge infördes ursprungligen 1997 i den då gällande loven av 13. juni 1969 nr 24 om grunnskolen. Lagändringen genomfördes på initiativ av kyrko-, utbildnings- och forskningskommittén, efter rekommendationer från FN:s barnrättskommitté

¹ Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Norway. 25/04/94, CRC/C/15/Add.23.

(se Innst.O.nr.95 [1996–1997], Besl.O.nr.110 [1996–1997]). Av förarbetena till loven om grundskolen framgår att barn som befinner sig i s.k. kyrkoasyl, dvs. barn som har fått ett beslut om avvisning men som håller sig undan verkställighet genom att gömma sig i kyrkor, förutsätts gå i vanlig skola, då det inte kan krävas att kommunerna skall erbjuda undervisning i kyrkorna (Ot.prp 1997/98 nr 46, avsnitt 31 anmärkningar till § 2–1). Opplæringsloven tillkom 1998, och ersatte bl.a. loven om grundskolen. Bestämmelserna om rätt till grundskoleutbildning och skolplikt överfördes i det närmaste oförändrade till den nya lagen.

Skolplikten och rätten till utbildning är lika omfattande för alla barn i Norge, vilket innebär att utländska barn ges samma utbildning som norska barn. Även de barn som vistas illegalt i landet har således rätt till särskild undervisning i norska, modersmålsundervisning och skolskjuts på samma villkor som norska barn. Vidare har de rätt till utvecklingssamtal och de skall betygssättas i årskurserna 8–10, precis som norska barn. Alla barn har också rätt till omsorg före och efter skoltid, motsvarande svensk skolbarnsomsorg.

Ungdomar som har fullgjort grundskola eller motsvarande utbildning har rätt att ansöka om tre års vidare utbildning, som kan sägas motsvara den svenska gymnasieskolan. Ett villkor för intagning till vidare utbildning är att sökanden har uppehållstillstånd i Norge. Underåriga asylsökande kan tas in för sådan utbildning i avvaktan på att ansökan om uppehållstillstånd prövas, men om de får avslag på ansökan om uppehållstillstånd har de inte rätt att fullfölja utbildningen.

Den norska ”barnevernstjenesten” har i uppdrag att tillse att barn och ungdomar får trygga uppväxtvillkor och skall ge hjälp och omsorg till barn vars levnadsförhållanden kan skada deras hälsa och utveckling. Personalen i skolorna har enligt opplæringsloven upplysningsplikt till barnevernstjenesten när det finns anledning att anta att ett barn blir misshandlat i hemmet, när det föreligger andra former av grov omsorgssvikt eller när barnet uppvisar allvarliga beteendestörningar. Barnevernstjenesten är i sin tur skyldigt att anmäla till polisen vid misstanke om att ett barn har utsatts för brott. Skolpersonalen har också upplysningsplikt till socialtjänsten när förhållandena är sådana att socialtjänsten kan behöva ingripa. Personalen får dock kontakta socialtjänsten endast om eleven, och eventuellt dennes föräldrar, samtycker därtill. Någon upplysnings-

skyldighet gentemot polismyndigheten om att en utlänning är inskriven i skolan finns däremot inte.

Uppgifter om att en elev håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan vara sekretessbelagda. Sekretessen hindrar emellertid inte att skolpersonalen anmäler eller uppger om lagöverträdelser till åklagarmyndigheten eller till berörd kontrollmyndighet, om det är önskvärt av allmän hänsyn eller om uppföljning av lagöverträdelser har naturligt samband med skolans uppgifter.

Det finns inget lagligt förbud mot att polisen hämtar barn som skall avvisas eller utvisas i förskolor eller skolor. Enligt uppgift från den norska polisens utlänningsenhet får emellertid den polismyndighet som skall verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut del av en generell information där det framgår att barn inte skall hämtas i förskolor eller skolor. Av informationen framgår också att verkställigheten bör ske före skoldagens början. Detta innebär att det i praktiken inte förekommer att polisen hämtar barn i skolorna.

Enligt uppgift från den norska motsvarigheten till det svenska Migrationsverket, Utländningsdirektoratet, har skolplikten för barn som vistas illegalt i landet inneburit problem när barn inte har återkommit till skolan efter längre lov. Skolan anmäler då att barnet är frånvarande till barnevernet, som undersöker saken vidare. I de flesta fallen har barnens frånvaro visat sig bero på att familjen har återvänt till hemlandet. Problemet har enligt Utländningsdirektoratet varit störst i Oslo, där skolorna har inlett ett samarbete med polisen. Skolans utgångspunkt har därvid varit att barnet har såväl rätt till skolgång som skolplikt.

4.3 Danmark

Den danska lagstiftningen innehåller inte några särskilda regler när det gäller utbildning för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, utan dessa barn följer samma regler som asylsökande barn.

Alla asylsökande barn i skolpliktig ålder skall delta i särskild tillrättalagd undervisning eller i annan undervisning som uppfyller kraven för den särskilda undervisningen. Den särskilda undervisningen motsvarar den undervisning som erbjuds tvåspråkiga elever i dansk folkskola. Undervisningen erbjuds av de inkvarteringsopera-

törer som driver de danska asylcentren och den äger rum på eller i anslutning till det ställe där den asylsökande är inkvarterad.

Asylsökande barn kan även delta i folkskolans undervisning. Sådant deltagande kräver emellertid godkännande från de kommunala skolmyndigheterna. Folkskolorna har ingen skyldighet att ta emot asylsökande barn.

Utöver undervisning skall inkvarteringsoperatörerna erbjuda asylsökande barn och ungdomar fritidsaktiviteter efter skoltid. Rätten till undervisning och fritidsaktiviteter kvarstår även efter ett beslut om avslag på asylansökan.

Varje asylcenter har en kontaktperson i den kommun där det är beläget. Asylcentret kan vända sig till kontaktpersonen om det uppstår bekymmer kring något barn och det förekommer fortlöpande möten mellan asylcentren och kommunerna.

De danska folkskolorna är inte skyldiga att självmant anmäla till polisen om det skulle komma fram att ett barn som uppehåller sig illegalt i landet deltar i undervisningen. Däremot råder upplysningsplikt om polisen vänder sig till skolorna och efterfrågar gömda barn. Det finns inte något som hindrar att polisen hämtar barn som skall avvisas eller utvisas i skolan.

Det kan noteras att FN:s kommitté för barnets rättigheter har rekommenderat Danmark att vidta nödvändiga åtgärder för att tillse att alla barn har tillgång till grundläggande utbildning².

4.4 Finland

Enligt Finlands grundlag har alla rätt till grundläggande utbildning (16 §). Den grundläggande utbildningen regleras närmare i lagen om grundläggande utbildning. Enligt 25 § i denna lag är barn som är varaktigt bosatta i Finland läropliktiga. Läroplikten börjar det år då barnet fyller sju år och upphör när den grundläggande utbildningens lärokurs har fullgjorts eller det har förflutit tio år sedan läroplikten började. Året innan läroplikten uppkommer har barnet rätt till förskoleundervisning. Av 4 § i lagen om grundläggande utbildning framgår att kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern samt förskoleundervisning året innan läroplikt uppkommer samt att denna skyldighet omfattar de barn som bor på kommunens område. Vidare före-

² Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Denmark. 23/11/05, CRC/C/DNK/CO/3.

skrivs i 5 § att kommunen beslutar om ordnande av grundläggande utbildning för andra än läropliktiga.

I samband med införandet av rådets direktiv (2003/9/EG) om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna uttalade den finska regeringen att kraven på skolgång och utbildning för minderåriga i artikel 10 i direktivet redan uppfylldes genom bestämmelserna i Finlands grundlag och i lagen om grundläggande utbildning (RP 280/2004 rd s. 6).

4.5 Storbritannien

I Storbritannien har alla barn mellan 5 och 16 år skolplikt och lokala myndigheter har en laglig skyldighet att tillse att utbildning finns tillgänglig för barnen. Utbildningen skall vara anpassad till barnets ålder, förmåga, begåvning och behov av specialundervisning. Skolplikten och skyldigheten att erbjuda utbildning är oberoende av var i asylprocessen barnet befinner sig och gäller oavsett om barnet har rätt att uppehålla sig i landet eller ej. Skolpersonalen har inte rätt att fråga ett barn eller dess föräldrar om var i asylprocessen familjen befinner sig och de har inte heller rätt att underrätta myndigheterna om att ett barn som vistas illegalt i landet är inskrivet i skolan.

Skolorna får ekonomisk kompensation för asylsökande barn och flyktingbarn på samma sätt som för andra barn.

4.6 Nederländerna

Nederländerna har skolplikt för barn mellan 5 och 17 år. Upp till 16 års ålder går barnen i skolan hela veckan, medan 16- och 17-åringarna skall gå i skolan delar av veckan (minst två dagar per vecka) och har rätt att arbeta övriga dagar.

Skolplikten gäller för alla barn, även dem som vistas illegalt i landet. Barn som har fått ett beslut om att de skall avlägsna sig från Nederländerna har rätt att slutföra en utbildning som de har påbörjat före 18 års ålder. De har däremot inte rätt att påbörja en utbildning sedan de fyllt 18 år.

Alla barn som vistas i Nederländerna har också rätt att gå i förskola eller att delta i fritidsverksamhet.

Polisen har rätt att gå in i skolorna i Nederländerna, men skolpersonalen får inte lämna ut uppgifter om eleverna, om dessa efterfrågas i syfte att hitta personer som vistas illegalt i landet.

Skolorna ersätts ekonomiskt för de elever som vistas illegalt i landet på samma sätt som de får medel för övriga barn. Alla barn har ett utbildningsnummer som korresponderar med deras nummer för allmän taxering, dvs. motsvarande ett svenskt personnummer. Gömda barn och asylsökande barn får ett utbildningsnummer som inte kan identifieras av myndigheterna, så att de inte kan eftersökas i skolan. Skolgången är gratis i Nederländerna upp till 16 års ålder, därefter får föräldrarna betala en ”skolskatt”. Föräldrar som inte har ekonomiska förutsättningar att betala kan bli befriade från avgiften. De lokala myndigheterna får ett särskilt statligt bidrag för mottagande av utlänningar som stannar i Nederländerna under kortare tid än ett år, oavsett om de vistas legalt eller illegalt i landet. Skolorna får del av bidraget genom att visa att de har tagit emot en eller flera elever som skall vistas i landet kortare tid än ett år. I praktiken krävs det att skolan skickar en kopia på elevens och föräldrarnas pass till ansvarig skolmyndighet. Detta förfarande har inneburit vissa problem eftersom gömda elever och föräldrar inte alltid vågar lämna ut passkopia av rädsla att polisen skall få kännedom om var de befinner sig.

4.7 Belgien

I Belgien råder skolplikt för barn mellan 6 och 18 år. Liksom i Nederländerna behöver den som har fyllt 16 år inte gå i skolan alla dagar i veckan. Barn som vistas illegalt i landet har rätt till skolgång och de skyddas även från att eftersökas av polis på skolans område.

5 Förutsättningarna för en reglerad rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

5.1 Inledning

Enligt våra direktiv har vi i uppdrag att utreda 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. Under genomförandet av uppdraget har vi funnit att vi först måste ta ställning till om det över huvud taget bör införas en sådan rätt. I detta kapitel redogör vi därför för de principiella skäl som talar för respektive emot en rätt till skolgång för de barn som omfattas av vårt uppdrag samt redovisar våra överväganden i frågan om en sådan rätt bör införas.

5.2 Begreppsdefinitioner

Begrepp som ofta används beträffande barn som vistas illegalt i Sverige är *gömda barn* eller *barn som lever gömda*. Dessa begrepp omfattar alla barn som lever i Sverige utan erforderligt tillstånd, dvs. såväl barn som har stannat kvar här i landet trots att de har fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning som barn som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd här och därför aldrig har registrerats hos Migrationsverket. Den sistnämnda gruppen brukar också kallas *papperslösa barn*.

Enligt direktiven skall vi utreda förutsättningarna för en reglerad rätt till utbildning m.m. för *barn och ungdomar* som håller sig undan verkställighet. I det följande använder vi, i enlighet med barnkonventionens definition, begreppet *barn* som samlingsbegrepp för personer under 18 år.

5.3 Ramen för utredningens uppdrag

En första fråga för utredningen att ta ställning till är vilka barn som omfattas av vårt uppdrag. Klart är att begreppet *barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut* omfattar barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, men som har meddelats avslag på ansökan och håller sig undan verkställighet av det till avslagsbeskedet fogade beslutet om avvisning eller utvisning. Såsom direktiven har utformats kan vårt uppdrag däremot inte anses omfatta barn som kommer till Sverige och vistas här illegalt utan att över huvud taget ansöka om uppehållstillstånd, s.k. papperslösa barn, eftersom dessa inte har fått något beslut om avvisning eller utvisning. Det skulle visserligen kunna hävdas att uppdraget omfattar papperslösa barn, om de har blivit kända för svenska myndigheter och därvid fått ett beslut om avvisning eller utvisning trots att de inte har ansökt om uppehållstillstånd. Vi anser emellertid att det varken är rimligt eller möjligt att göra en sådan uppdelning mellan olika kategorier av papperslösa barn. Inte heller kan det vara syftet med direktiven att barn som inte tidigare har haft en rätt till utbildning skall få en sådan rätt om de har fått ett beslut om avvisning eller utvisning och håller sig undan verkställighet av beslutet.

Barn som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (omfattande även uppehållstillstånd med tillfälligt skydd) har rätt att vistas i Sverige så länge tillståndstiden löper. Något avslagsbeslut fattas inte när tillståndstiden löper ut, utan barnet skall lämna Sverige om det inte har ansökt om uppehållstillstånd på nytt. Ett barn som inte ansöker om uppehållstillstånd på nytt när tillståndstiden löper ut vistas här illegalt på samma sätt som s.k. papperslösa barn. Vi bedömer därför att inte heller barn som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för vilket tillståndstiden har löpt ut kan omfattas av vårt uppdrag.

Av 12 kap. 22 § utlänningslagen framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. När beslutet har upphört att gälla har barnet inte längre något avvisnings- eller utvisningsbeslut, utan barnet vistas illegalt i Sverige på samma sätt som de papperslösa barnen. Barnet kan därmed inte sägas hålla sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Det innebär att inte heller barn vars beslut om avvisning eller

utvisning har upphört att gälla på grund av preskription enligt 12 kap. 22 § utlänningslagen omfattas av vårt uppdrag.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att vårt uppdrag omfattar barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, fått avslag på sin ansökan och håller sig undan verkställighet av det till avslagsbeslutet fogade beslutet om avvisning eller utvisning.

En annan frågeställning som direktiven aktualiserar är vad det innebär att *undanhålla sig verkställighet*. Som framgår av avsnitt 1.4.2 och 1.6.1 förekommer begreppet i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) och i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Begreppet definieras emellertid inte i nämnda författningar och det saknas förarbetsuttalanden som ger vägledning. Det är inte helt enkelt att avgöra när en utlänning skall anses hålla sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Klart är att det inte är tillräckligt att utlänningen är kvar i Sverige efter den två- respektive fyra veckorsgräns inom vilken den som är avvisad eller utvisad skall lämna landet enligt 12 kap. 15 § utlänningslagen (se avsnitt 1.4.1.4). Det kan nämligen finnas olika anledningar till att beslutet inte kan verkställas inom den föreskrivna tiden. En sådan anledning kan vara att utlänningen inte ges tillstånd att resa in i det land till vilket avvisning eller utvisning skall ske.

Den övervägande delen av de barn som omfattas av våra direktiv torde ha ansökt om uppehållstillstånd som asylsökande. Som framgår av avsnitt 1.4.2 har Migrationsverket huvudansvaret för mottagande av asylsökande och alla asylsökande registreras i verkets mottagningssystem. En asylsökande som får avslag på sin ansökan och som håller sig undan så att beslutet om avvisning eller utvisning inte kan verkställas, omfattas inte längre av rätten till bistånd enligt LMA. Han eller hon skall därför avregistreras ur Migrationsverkets mottagningssystem. Det förhållandet att en utlänning håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning utgör dessutom skäl för Migrationsverket att överlämna verkställighetsärendet till polisen (12 kap. 14 § utlänningslagen). Migrationsverket gör således redan i dag en bedömning av huruvida en utlänning som har avvisats eller utvisats håller sig undan verkställighet. De närmare rutinerna för bedömningen framgår av avsnitt 1.4.1.5. Med hänsyn till de kontakter verket har med utlänningen under hela den tid som asylprocessen pågår, bör det också rimligen vara Migrationsverket som har bäst möjlighet att bedöma om en avvisad eller utvisad utlänning håller sig undan verkställighet. Vi anser därför att det är

lämpligt att låta Migrationsverkets bedömning vara avgörande även i frågor som rör rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det innebär att en utlänning skall anses hålla sig undan verkställighet om Migrationsverket bedömer att utlänningen inte längre skall omfattas av LMA, eftersom denne är registrerad som avviken eller om verket har överlämnat verkställighetsärendet till polisen på grund av att utlänningen bedöms hållas sig undan verkställighet.

5.4 Allmänna utgångspunkter

5.4.1 De gömda barnens situation

Barn som lever gömda – oavsett om de har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om de aldrig har ansökt om asyl – befinner sig i en utsatt situation. De kan inte leva ett normalt liv i det land där de befinner sig och de kan som regel inte heller själva återvända till det land som de ursprungligen kom ifrån. Barnen har i de allra flesta fall inte själva valt sin livssituation, utan det är deras föräldrar eller andra vuxna i deras närhet som har bestämt att de skall stanna kvar i landet trots att myndigheterna har beslutat att de inte har rätt att vistas här.

Av de rapporter som utredningen har tagit del av¹ framgår att det innebär stora påfrestningar för ett barn att leva gömt. Att så är fallet bekräftas av de frivilligorganisationer som vi har varit i kontakt med. Föräldrarnas rädsla för att myndigheterna skall få reda på var familjen befinner sig gör att många barn tvingas till ett liv i isolering. Även om en del gömda barn kan leva förhållandevis öppet i samhället, finns det barn som aldrig träffar några andra barn och som inte ens har möjlighet att vistas utomhus. Barnen berövas på så sätt sitt sociala sammanhang. De förlorar kontakten med jämnåriga kamrater och de får inte heller någon naturlig anknytning till andra vuxna än sina föräldrar.

Flera av de barn som intervjuades under Socialstyrelsens och Invandrarverkets arbete med rapporten *När barn lever gömda* beskriver hur deras vardag saknar fasta hållpunkter och hur de lider av sysslolösheten:

¹ Se fr.a. Socialstyrelsen och Statens Invandrarverks rapport *När barn lever gömda*, SoS-rapport 1999:5, men även "Skolan är det bästa jag har!" – Om skolans betydelse för asylsökande barns hälsa utgiven 2005 av den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymptom i samarbete med Myndigheten för skolutveckling, Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Jag vill leva som vanligt, jag vill leva som alla andra. Jag känner mig annorlunda än de andra. Jag gråter hela tiden, drömmer dåliga drömmar. Jag orkar inte se mig i spegeln, jag känner mig som en gamling ... det känns tungt. Alla i min ålder dom sportar, dom går ut, jag vet inte ... Jag vet inte hur länge jag kommer att hålla på så här, att sitta hemma utan skola och kompisar. Man är inget djur, det känns som man är ett djur. (Intervju med Daniel, 15 år)

Alltid samma dagar. Man måste vakna, äta, sova ... bara stå ut, mellan fyra väggar. (Intervju med Maria, 13 år).

De lite äldre barnen får ofta ta ett stort ansvar. De talar vanligen bättre svenska än sina föräldrar och får därför sköta familjens kontakter utåt. Det är inte heller ovanligt att föräldrarna mår så psykiskt dåligt av den pressade situationen att äldre barn får ta över ansvaret för sina yngre syskon.

Den isolerade tillvaron och sysslolösheten gör att skolan och förskoleverksamheten är av stor betydelse för barn som lever gömda. I skolan och förskoleverksamheten får barnen en strukturerad vardag med fasta rutiner. De får träffa andra barn och de ges tillfälle till kontakt med vuxna som inte befinner sig i den pressade situation som deras föräldrar lever i. Under skoldagen tas barnen ut ur isoleringen och får något annat att tänka på än livet som gömd. Många av de företrädare för skolor som utredningen har varit i kontakt med har betonat hur viktig skolan är för de gömda barnen. Skolgången och undervisningen ger barnen möjlighet att uppnå samma kunskapsnivå som de skulle ha gjort om de inte levde gömda. Utan undervisning halkar barn som lever gömda under längre perioder efter sina jämnåriga kamrater kunskapsmässigt. De kunskaper som barnen tillägnat sig genom att gå i skola har de med sig i sitt fortsatta liv, även efter det att beslutet om avvisning eller utvisning har verkställts.

Som redogjorts närmare för i avsnitt 2.7 har den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom gett ut en skrift om skolans betydelse för asylsökande barns hälsa². I skriften slås fast att skolan kan främja barns hälsa och förebygga att asylsökande barn utvecklar allvarlig psykisk ohälsa, med i värsta fall uppgivenhet, apati och omfattande svårigheter att fungera i skolan och i hemmet. Vidare betonas att skolan, med lärare och kamrater

² "Skolan är det bästa jag har! – Om skolans betydelse för asylsökande barns hälsa" utgiven 2005 av den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymptom i samarbete med Myndigheten för skolutveckling, Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

ger de asylsökande barnens tillvaro en struktur. Den nationella samordnaren anför också att barnen i skolan får en förutsägbar tillvaro, till skillnad från den ovissa situationen i övrigt, och att barnet i leken kan vara sorglöst en stund. Beskrivningarna i skriften stämmer in också på situationen för barn som lever gömda.

5.4.2 Internationella åtaganden

Rätten till utbildning är fördragsfäst i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 26 i förklaringen har var och en rätt till utbildning. Barns rätt till utbildning utvecklas ytterligare i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som behandlats närmare i avsnitt 1.2. Av artikel 2 i barnkonventionen framgår att de stater som har anslutit sig till konventionen skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, utan att det görs åtskillnad av något slag. FN:s barnrättskommitté har uttalat att denna bestämmelse innebär att de stater som har ratificerat konventionen skall se till att alla barn som befinner sig inom statens gränser, innefattande även besökare, flyktingar, barn till arbetskraftinvandrare och barn som vistas i staten illegalt, tillgodoses samtliga konventionens rättigheter³. Vid tillämpning av barnkonventionen faller alltså alla barn som befinner sig i Sverige inom svensk jurisdiktion, och detta oavsett om de har rätt att vistas här eller inte. Det innebär att enligt barnkonventionen skall även barn som har fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning och som håller sig undan verkställighet av beslutet tillförsäkras de rättigheter som konventionen föreskriver. Bland dessa rättigheter finns rätten till utbildning (artikel 28) och rätten till vila och fritid, lek och rekreation (artikel 31).

FN:s barnrättskommitté har i sina sammanfattande slutsatser över Sveriges tredje rapport till kommittén konstaterat att barn utan uppehållstillstånd, och då i synnerhet ”gömda barn”, inte har tillgång till utbildning samt rekommenderat Sverige att fortsätta arbetet för att garantera att alla barn tillgodoses rätten till utbildning, inklusive barn utan uppehållstillstånd och ”gömda barn”⁴.

³ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, utgiven av UNICEF 2002, s. 26.

⁴ Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Sweden. 30/03/05, CRC/C/15/Add.248, se även avsnitt 2.3.3.

Rätten till utbildning för asylsökande inom EU regleras i rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna. Enligt artikel 10 i direktivet skall medlemsstaterna i EU bevilja underåriga asylsökande tillträde till utbildningsväsendet på liknande villkor som de egna medborgarna, så länge en utvisningsåtgärd inte har verkställts mot dem eller deras föräldrar. Som vi har redogjort för i avsnitt 1.3 har artikel 10 vid direktivets genomförande i Sverige tolkats så att rätten till undervisning även avser tiden från det att ett slutligt avvisnings- eller utvisningsbeslut har fattats till dess att beslutet har verkställts. Den utredning som föregick genomförandet av direktivet ansåg dock att det inte är sannolikt att rätten till utbildning omfattar även dem som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Som stöd för detta ställningstagande hänvisade utredningen bl.a. till artikel 16 i direktivet, som ger medlemsstaterna möjlighet att inskränka eller dra in mottagningsvillkoren för en asylsökande som underlåter att uppfylla vissa krav som kan ställas för att asylförfarandet skall kunna fortgå på ett korrekt sätt.

5.4.3 Den svenska migrationspolitiken

Den svenska migrationspolitiken bygger på principen om reglerad invandring, som innebär att utlänningar som vill bosätta sig i Sverige skall ha tillstånd att uppehålla sig här, dvs. uppehållstillstånd. De utlänningar som får uppehållstillstånd i Sverige skall ha samma rättigheter och omfattas av samma välfärdssystem som andra personer som är bosatta i landet.

För att principen om reglerad invandring skall kunna upprätthållas krävs att ett beslut om avvisning eller utvisning också leder till att utlänningen lämnar landet. Strävan bör därför inriktas mot att så få personer som möjligt vistas illegalt i Sverige⁵.

En annan aspekt att beakta vid övervägande av om personer som uppehåller sig illegalt i Sverige skall tillerkännas rättigheter här är risken för konflikt mellan olika myndigheters intressen (jfr prop. 1997/98:182 s. 12 f.). Ett regelsystem som innebär att vissa myndigheter ges i uppdrag att se till att utlänningar som har fått verkställbara beslut om avvisning eller utvisning också lämnar landet,

⁵ Se bl.a. Socialstyrelsens och Statens Invandrarverks rapport *När barn lever gömda*, SoS-rapport 1999:5, s. 105 f.

medan andra myndigheter åläggs att erbjuda dessa utlänningar tillgång till delar av det svenska välfärdssystemet kan uppfattas som ologiskt och inkonsekvent.

5.5 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till skolgång.

Barn som lever gömda befinner sig i en mycket svår situation, som de som regel inte själva kan råda över. Valet att inte efterkomma myndigheternas beslut om avvisning eller utvisning görs i de allra flesta fall av föräldrarna och barnet ges sällan möjlighet att påverka sin situation. Frågan om rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning måste därför i första hand ses ur det enskilda barnets perspektiv.

Som framgår av avsnitt 5.4.1 skulle en rätt att gå i skola och att delta i förskoleverksamhet innebära en möjlighet för barnen att komma ur den isolering som det innebär att leva gömd och att få en strukturerad och förutsägbar tillvaro. De skulle därmed få bättre förutsättningar att utvecklas både fysiskt, psykiskt och socialt. Förutom att barnen ges bättre förutsättningar att uppnå samma kunskapsnivå som jämnåriga barn, innebär en rätt att gå i skola eller att delta i förskoleverksamhet en möjlighet att få leka, umgås med jämnåriga kamrater och möta trygga vuxenförebilder. Detta är faktorer som har betydelse inte bara under den period som barnet lever gömt, utan även efter det att beslutet om avvisning eller utvisning har verkställts. När verkställighet sker kommer många familjer tillbaka till ett land där de varken har bostad eller arbete. Ett barn som har gått i skola under hela sin tid i Sverige har i vart fall med sig de kunskaper och erfarenheter som skolgången har gett honom eller henne. Rätten att gå i skola ger med andra ord större möjligheter för barnet att förbereda sig för vuxenlivet, oavsett var han eller hon kommer att leva i framtiden. Under den tid som barnet lever i Sverige kan inget annat land erbjuda honom eller henne utbildning. Den tiden blir alltså kunskapsmässigt och utvecklingsmässigt en förlorad tid för barnet om det inte får möjlighet att gå i skola här.

En annan aspekt som talar för en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut är att dessa barn ofta lever helt utanför samhället. Enligt barnkonventionen har Sverige ett ansvar för de barn som vistas inom landets gränser. Det är svårt för de svenska myndigheterna att upptäcka om ett barn som lever gömt far illa. De barn som går i skolan eller deltar i förskoleverksamhet synliggörs bättre, och det finns därmed större möjligheter för samhället att gripa in om de utsätts för övergrepp eller på annat sätt far illa i sina hem.

Sett ur det enskilda barnets perspektiv finns det således stora fördelar med en rätt till skolgång. Till detta kommer att Sverige som konventionsstat i förhållande till barnkonventionen är skyldigt att se till att konventionens bestämmelser upprätthålls här. I den mån gällande lagstiftning inte är tillräcklig för att uppnå konventionens krav bör åtgärder vidtas för att nå överensstämmelse. Visserligen kan barnkonventionen inte sägas vara överordnad alla andra intressen, men rekommendationerna från FN:s barnrättskommitté väger tungt när frågan om rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut övervägs.

Som anförts i avsnitt 2.6 och 5.4.2 har utredningen om mottagandevillkor för asylsökande gjort bedömningen att det inte är sannolikt att rådets direktiv 2003/9/EG ger rätt till utbildning för personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Utredningen hänvisar bl.a. till artikel 16 i direktivet, som föreskriver en möjlighet till inskränkning och indragning av mottagningsvillkoren när en asylsökande underlåter att uppfylla vissa krav som kan ställas för att asylförfarandet skall kunna fortgå på ett korrekt sätt. Av artikel 16.4 jämförd med artikel 17.1 framgår emellertid att beslut om inskränkning, indragning eller vägran av de mottagningsvillkor som föreskrivs i direktivet skall fattas på individuell nivå och grundas på den berörda personens särskilda situation, och då särskilt när det gäller bl.a. underåriga. Enligt vår bedömning kan det därmed inte uteslutas att artikel 10 i direktivet skall tolkas så att rätt till utbildning generellt sett tillkommer även den som håller sig undan så att verkställighet inte kan ske. En sådan tolkning skulle också stämma överens med barnkonventionen.

Med beaktande av de positiva effekter som en rätt till skolgång ger för det enskilda barnet och med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden anser vi att det måste föreligga mycket starka skäl för att det skall kunna hävdas att den svenska skolan skall

vägra att ta emot barn, som faktiskt befinner sig i Sverige och vill delta i undervisning. Detta gäller särskilt som en rätt för ett enskilt barn att gå i skolan av allt att döma inte verkar menligt på något annat enskilt barns situation. Det finns alltså enligt vår uppfattning inte några intressekonflikter på individnivå.

Ett principiellt skäl som har anförts mot en rätt till skolgång för gömda barn, är att en sådan reglering skulle stå i strid med principen om reglerad invandring. För att det svenska systemet med reglerad invandring skall kunna upprätthållas krävs att ett beslut om avvisning eller utvisning leder till att utlänningen lämnar landet. Strävan bör därför inriktas mot att så få personer som möjligt stannar kvar här illegalt. En fråga som måste ställas i detta sammanhang är därför om tillgång till välfärdssystemet, som t.ex. rätt till skolgång, skulle föranleda fler personer att stanna kvar illegalt i landet efter ett beslut om avvisning eller utvisning. Om så är fallet skulle en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet innebära att principen om reglerad invandring motverkas. Såvitt har kommit till utredningens kännedom finns det emellertid inte någon undersökning eller något annat säkerställt underlag som visar att det faktiskt finns ett samband mellan ökad rätt att ta del av sociala förmåner eller andra rättigheter och fler personer som lever gömda. Enligt uppgift från de frivilligorganisationer som vi har varit i kontakt med finns det flera orsaker till att utlänningar inte efterkommer beslut om avvisning eller utvisning. Den vanligaste anledningen bedöms vara situationen i hemlandet. Av tidigare utredningar på området framgår också att orsaken till att barn göms framför allt är föräldrarnas fruktan för förföljelse, hot, fängelsestraff eller tortyr i hemlandet samt att föräldrarna anser sig tvingade att gå under jorden för att skydda sin familj och sina barn⁶. Det går alltså inte att dra den generella slutsatsen att en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skulle medföra att fler avvisade eller utvisade barnfamiljer väljer att stanna illegalt i landet. Däremot kan det med säkerhet sägas att det, även om det införs en rätt för dessa barn att gå i skola, alltid kommer att finnas barnfamiljer som väljer att stanna i Sverige trots att de nekas uppehållstillstånd här. Vi anser inte att det är rimligt att de barn som lever i familjer som av ett eller annat skäl håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall förvägras rätt till skolgång i syfte att minimera

⁶ A.a. s. 53.

det totala antalet personer som lever gömda. Det är i stället andra åtgärder som krävs för att säkerställa att beslut om avvisning eller utvisning leder till att utlänningen också lämnar landet.

Det har också diskuterats om personer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, och som därmed inte har rätt att uppehålla sig i Sverige, över huvud taget skall ges tillgång till det svenska välfärdssystemet⁷. Vi anser att ett sådant resonemang kan ha bärighet när det gäller vuxna personer. När det gäller barns rätt till skolgång är situationen dock annorlunda. Rätten till grundläggande utbildning är snarare en mänsklig rättighet än en social förmån (jfr art. 26 i FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna). Till detta kommer att barnen inte själva väljer att stanna i Sverige. Enligt vår bedömning bör barnets rätt till utbildning inte begränsas på grund av ett val som har gjorts av dess föräldrar. Resonemanget om att den som ”väljer” att stanna illegalt i landet inte bör få del av det svenska välfärdssystemet har därför inte bärighet på frågan om barns rätt till skolgång.

Ytterligare en fråga som måste ställas är om en rätt till skolgång för de barn som omfattas av våra direktiv är förenlig med skolans värdegrund. Det skulle nämligen kunna hävdas att en sådan rätt strider mot skolans uppdrag att förmedla demokratiska värderingar, eftersom rätten skulle sända den felaktiga signalen till eleverna att skolan inte respekterar myndighetsbeslut som har fattats i behörig ordning. Som vi tidigare har påpekat måste det emellertid göras åtskillnad mellan familjens rätt att vistas i landet och barnets rätt att gå i skolan så länge han eller hon befinner sig här. En rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning innebär enligt vår uppfattning inte att det accepteras att avvisade eller utvisade personer stannar kvar i Sverige illegalt. Budskapet är i stället att barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige skall ha rätt att gå i skola och delta i förskoleverksamhet här till dess att de lämnar landet, till främjande av det enskilda barnets hälsa och utveckling.

I tidigare lagstiftningsärenden har det gjorts gällande att det kan uppstå orimliga situationer om en myndighet åläggs att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning av ett barn, samtidigt som en annan myndighet är skyldig att tillförsäkra barnet rättigheter enligt barnkonventionen i samma utsträckning som gäller för barn som vistas lagligt här i landet⁸. En rätt till skolgång för de barn som

⁷ A.a. s. 106.

⁸ Prop. 1997/98:182 s. 12 f.

omfattas av våra direktiv skulle med andra ord medföra att det uppstår konflikt mellan olika myndigheters intressen. Det är naturligtvis av största betydelse att svenska myndigheter inte åläggs att arbeta i olika riktningar och de olika regelsystem som gäller för myndigheter måste självklart vara logiska. I den mån en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet innebär att skolorna och skolhuvudmännen åläggs att vidta åtgärder som *hindrar* polisen och Migrationsverket i arbetet med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning kan det uppstå en intressekonflikt mellan myndigheterna. Vi har emellertid svårt att se att en sådan intressekonflikt skulle uppstå så länge skolor och skolhuvudmän endast ges i uppdrag att ta emot barnen i sin verksamhet fram till dess att de faktiskt lämnar landet. Den uppgiften står inte i sig i motsatsförhållande till polisens och Migrationsverkets uppdrag att se till att verkställighet sker. Regelverket får utformas på ett sådant sätt att verkställighetsarbetet inte försvåras av rätten till skolgång.

Det skulle vidare kunna hävdas att en rätt till skolgång medför att barn i familjer som håller sig undan verkställighet får en ökad anknytning till Sverige och det svenska samhället samt att den anknytningen minskar möjligheterna att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. Därmed skulle det finnas en risk för att familjer som fått beslut om avvisning eller utvisning stannar kvar i Sverige och låter barnen gå i skola här för att på så sätt öka sina möjligheter att trots allt få stanna i landet. I detta sammanhang måste dock beaktas att asylsökande barn har rätt att gå i skola samt att delta i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under den tid som deras ansökan om uppehållstillstånd prövas. I den mån denna rätt har utnyttjats är det rimligt att anta att den anknytning hit som skolgången medför, har uppkommit redan före det att beslutet om avvisning eller utvisning meddelas. En rätt för barnen att gå kvar i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen även om familjen håller sig undan verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning skulle i sådana fall inte i sig innebära att barnet får en anknytning till Sverige. Om beslutet om avvisning eller utvisning meddelas kort tid efter det att familjen har ansökt om uppehållstillstånd och familjen därefter håller sig undan verkställighet under en längre period kan det inte uteslutas att anknytningen uppstår först när familjen lever gömd. En anknytning som har uppstått efter ett beslut om avvisning eller utvisning skall emellertid som regel inte anses utgöra hinder mot verkställighet (se prop. 2004/2005 s. 226).

Polisens praktiska verkställighetsarbete torde enligt vår bedömning inte heller försvåras nämnvärt av att barn i familjer som håller sig undan verkställighet ges en rätt att gå i skolan. Genom att barnet bibehåller sin anknytning till det svenska samhället även efter avvisnings- eller utvisningsbeslutet kan han eller hon visserligen anse sig ha mer att förlora på att lämna landet. Verkställigheten skulle därmed kunna bli mer uppslitande för barnet. Vi bedömer det emellertid som högst osannolikt att den bibehållna anknytningen till skolan eller förskoleverksamheten skulle få annat än en mycket begränsad betydelse för det praktiska verkställighetsarbetet.

Frågan om rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är inte komplikationsfri. Vi har redogjort för ett antal principiella skäl som kan anföras emot en sådan rätt, och det går inte att helt bortse från dem. Enligt vår uppfattning är emellertid inte dessa skäl av sådan karaktär eller styrka att de uppväger tyngden i den kritik som FN:s barnrättskommitté har riktat mot Sverige och de mycket starka individuella skäl som talar för en rätt till skolgång. En rätt till skolgång för de barn som omfattas av vårt uppdrag medför även andra fördelar. Enligt den lagstiftning som gäller i dag är det upp till den enskilda skolan eller förskolan att avgöra om ett barn som håller sig undan verkställighet skall tas emot i verksamheten. Frågan bedöms olika i olika kommuner och till och med på olika skolor inom en och samma kommun. Vi anser att det är otillfredsställande med en reglering som innebär att ett barns möjlighet att få gå i skola eller delta i förskoleverksamhet är beroende av var familjen uppehåller sig och vilken skola eller förskola man söker sig till. Regleringen innebär dessutom att skolledare och skolhuvudmän försätts i en mycket svår situation när de skall avgöra om ett barn skall tas emot i verksamheten eller inte. Vi föreslår därför att de barn som omfattas av våra direktiv skall ha rätt till skolgång. Rätten till skolgång innebär att kommuner och andra offentliga skolhuvudmän ges motsvarande skyldighet att ta emot barnen i verksamheten. Den närmare omfattningen av och innehållet i den verksamhet som skall erbjudas återkommer vi till i kapitel 6.

En rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning innebär att ett antal andra frågor måste övervägas. I kapitel 7 och 8 tar vi ställning till om det regelverk som vi föreslår är förenligt med tillämpliga bestämmelser om offentlighet och sekretess samt om det behövs särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av beslut om

avvisning eller utvisning. I kapitel 9 redogör vi för ett antal praktiska problem som kan uppstå genom att barn som håller sig undan verkställighet ges rätt att gå i skolan.

5.6 Gränsdragnings- och tillämpningsproblem

Som framgår av avsnitt 5.3 omfattar vårt uppdrag endast barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om utvisning eller avvisning. Barn som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, barn som har haft ett tillfälligt uppehållstillstånd för vilket tillståndstiden har löpt ut och barn vars beslut om avvisning eller utvisning har upphört att gälla på grund av preskription omfattas däremot inte av uppdraget.

FN:s barnrättskommittés rekommendationer till Sverige beträffande rätten till utbildning gäller alla ”gömda barn”, dvs. även de papperslösa barnen och andra barn som vistas här illegalt utan att ha ett beslut om avvisning eller utvisning. Det är därför inte givet att en reglering som endast ger rätt till utbildning för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning är tillräcklig för att upprätthålla barnkonventionens krav. Det kan alltså inte uteslutas att Sverige även fortsättningsvis kommer att få kritik från barnrättskommittén, om inte alla barn som vistas i landet ges rätt till utbildning här. Detta är en konsekvens av utformningen av vårt uppdrag.

Uppdragets avgränsning medför också den inte helt logiska konsekvensen att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning får rätt att gå i skolan så länge beslutet om avvisning eller utvisning gäller, men att denna rätt upphör om familjen håller sig undan så länge att beslutet preskriberas.

En reglering som innebär att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till skolgång, medan andra barn som vistas illegalt i Sverige inte skall ha motsvarande rätt, kan medföra att personalen i de verksamheter där barnen skall tas emot samt huvudmännen för dessa verksamheter behöver göra en bedömning av vilken kategori ett barn som söker sig till verksamheten tillhör. Som redogjorts för i avsnitt 1.4.2 skall asylsökande och andra utlänningar som har rätt till bistånd enligt LMA visserligen förse med ett s.k. LMA-kort. Kortet gäller emellertid endast under sex månader, vilket innebär att den som håller sig undan verkställighet ofta inte har något giltigt kort. Det framstår inte som

rimligt att kräva att personalen i förskolor och skolor skall göra närmare efterforskningar om elevens identitet och status i migrationsprocessen. Vår bedömning är därför att skolpersonalen, eller annan beslutsfattare inom kommunen som avgör om barnet skall tas emot i skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, får godta en uppgift från barnet eller barnets vårdnadshavare om att barnet tidigare har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om det inte finns några särskilda omständigheter som talar emot att så är fallet.

6 Den närmare regleringen av rätten till utbildning m.m.

6.1 Inledning

I detta kapitel behandlar vi omfattningen av den skolgång som barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall erbjudas. Vi överväger dels vilka skolformer – innefattande såväl de olika utbildningsformerna som förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen – som barnen skall ha rätt att delta i, dels om utbildningen skall ha samma innehåll som för barn som är bosatta i Sverige. Slutligen överväger vi hur regelverket skall utformas.

6.2 Utgångspunkter

Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.¹ har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. För att diskrimineringsförbudet i artikel 2 i barnkonventionen skall upprätthållas är vår utgångspunkt att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i samma utsträckning och på samma villkor som de barn som omfattas av 2001 års förordning. Det kan dock inte uteslutas att det förhållandet att barnen lever gömda kan innebära att någon skolform eller någon form av pedagogisk verksamhet måste undantas eller att barnen inte kan omfattas av alla de åtgärder och insatser som barn som lever öppet i Sverige har rätt till.

En omständighet som kan tala emot att barn i familjer som håller sig undan verkställighet skall ha samma rätt till utbildning, förskole-

¹ Förordningen beskrivs närmare i avsnitt 1.6.1.

verksamhet och skolbarnsomsorg som asylsökande barn är att det kan vara svårt för personalen att uppnå och upprätthålla kontakt med vårdnadshavarna till barn som lever gömda. Även om rätten till utbildning utformas på ett sådant sätt att vårdnadshavarna känner sig trygga med att låta barnen delta i verksamheten, så kan det inte uteslutas att rädslan för att upptäckas av de verkställande myndigheterna kommer att innebära att vårdnadshavarna inte själva vågar ha kontakt med personalen. Skolan är skyldig att samarbeta med elevernas vårdnadshavare i ett antal olika sammanhang, t.ex. vid utvecklingssamtal och upprättande av individuella utvecklingsplaner, vid utredning inför särskoleplacering och vid utarbetande av åtgärdsprogram för stödåtgärder. För förskoleverksamhetens del innebär det förhållandet att barnen är små att det krävs en tät och regelbunden kontakt med vårdnadshavarna.

Svårigheten att hålla kontakt med vårdnadshavarna skall inte överdrivas. I många fall går det att uppnå ett väl fungerande samarbete även med vårdnadshavare till barn som håller sig undan verkställighet. Utredningen har varit i kontakt med skolor och förskolor som tar emot gömda barn. Där erbjuds gömda barn samma utbildning och verksamhet som andra barn. Företrädare för skolorna har förklarat att det inte är ovanligt att vårdnadshavare till gömda barn deltar vid utvecklingssamtal och andra arrangemang i skolan. I fall där vårdnadshavarna, på grund av rädsla för att upptäckas av polis eller andra myndigheter, inte vågar komma till skolan finns det vanligen möjlighet för rektor eller klasslärare att upprätthålla erforderliga kontakter per telefon eller via ombud. Svårigheter att samarbeta med vårdnadshavarna kan uppstå även när det gäller barn som är bosatta i Sverige. Enbart det förhållandet att det kan vara svårt att hålla kontakt med barnens vårdnadshavare utgör enligt vår uppfattning därför inte ett tillräckligt skäl att begränsa rätten till utbildning för de barn som omfattas av vårt uppdrag.

6.3 Skolplikt eller rätt till utbildning?

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till utbildning, men de skall inte omfattas av skolplikt.

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt här. Skolplikten inleds som regel vid höstterminens start det året barnet fyller sju år och avslutas vid utgången av vårterminen det år barnet fyller 16 år. De barn som omfattas av skolplikt har motsvarande rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. De har emellertid inte någon skolplikt. Enligt vår bedömning finns det inte någon anledning att ändra på dessa bestämmelser, och det finns därmed inte heller någon anledning att införa skolplikt för de barn som omfattas av vårt uppdrag. Tvärtom skulle en lagstiftning som innebär skolplikt för barn som lever gömda vara mycket svår att upprätthålla, eftersom det inte kan krävas att skolhuvudmännen tillser att barn med okänd vistelseadress kommer till skolan. Just det förhållandet att familjen lever gömd innebär också att det skulle bli i det närmaste omöjligt att vidta sanktioner mot de vårdnadshavare som inte låter sina barn gå i skolan.

Vi anser således att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till utbildning, men att det skall stå barnen och deras familjer fritt att själva välja huruvida de vill utnyttja denna rätt eller inte.

6.4 Verksamheter som skall omfattas av regleringen

6.4.1 Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Kommunerna skall inte ha någon skyldighet att söka upp barnen för att anvisa dem plats i förskoleklass eller för att informera föräldrarna om verksamheten i förskoleklassen eller syftet med denna.

Rätten till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall gälla för den som påbörjat utbildningen före 18 års ålder.

Grundskolan och förskoleklassen

Grundskolan utgör grundstenen i det svenska utbildningssystemet. Det är som huvudregel där barn i skolpliktig ålder fullföljer sin skolplikt. Det är därmed givet att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till utbildning i grundskolan.

Förskoleklassen är en frivillig skolform för barn året före skolpliktens inträde. Vi ser inga särskilda omständigheter som ger anledning att undanta förskoleklassen från de skolformer som skall erbjudas de barn som omfattas av vårt uppdrag.

För barn som är bosatta i Sverige skall enligt 2 b kap. 2 § skollagen den kommun där barnet stadigvarande vistas anvisa plats i förskoleklassen från och med höstterminen det år barnet fyller sex år till dess att barnet skall fullgöra sin skolplikt. Vidare framgår av 2 b kap. 3 § skollagen att kommunen skall verka för att barnet utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten i förskoleklassen och syftet med denna. Vi anser inte att kommunerna skall vara skyldiga att söka upp familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning för att anvisa barnen plats i förskoleklass eller informera om verksamheten.

Gymnasieskolan

I dagsläget fortsätter i det närmaste samtliga ungdomar som genomgått grundskolan till gymnasieskolan (ca 98 procent gick vidare från grundskola till gymnasieskola 2005, se prop. 2006/07:1, utg.omr. 16, s. 45). Det talar för att även ungdomar i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall ges rätt att antas till gymnasieutbildning, om de uppfyller de behörighetskrav som föreskrivs.

Mottagande till gymnasieutbildning förutsätter att systemet för intagning till gymnasieskolan kan hantera även personer som lever gömda. Det är styrelsen för utbildningen som ansvarar för intagningen till de olika utbildningar som anordnas inom en kommun eller ett landsting. Befintliga intagningssystem bygger på att sökanden har ett personnummer eller motsvarande nummer som kan användas för registrering, t.ex. samordningsnummer. I enlighet med vad som framgår av avsnitt 1.7 har varken asylsökande eller personer som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd

något personnummer. Som regel har dessa personer inte heller något samordningsnummer.

Ett sätt att tillse att även den som inte är folkbokförd i Sverige kan registreras i system för intagning i gymnasieskola är att ändra folkbokföringsförordningen, så att det blir möjligt för Skatteverket att tilldela samordningsnummer på begäran av styrelsen för en utbildning om ändamålet med samordningsnumret är registrering i system för intagning till gymnasieskolan. Vid kontakter med intagningsenheter och högstadieskolor har utredningen emellertid erfarit att de system som finns för intagning till gymnasieskolorna fungerar även för elever som inte har fullständiga personnummer. Vid betygsättningen ersätter grundskolorna de fyra sista siffrorna i personnumret med fingerade koder. Koderna följer sedan med när eleverna ansöker till gymnasieskolan. De datasystem som används för intagningen till gymnasieskolan accepterar de fingerade koderna och låter eleverna delta i intagningen på samma sätt som de elever som har korrekta personnummer. Då det således redan finns former för att hantera intagning till gymnasieskolan av ungdomar som saknar personnummer, ser vi inte någon anledning att föreslå att samordningsnummer skall kunna begäras för registrering i system för gymnasieintagning.

Enligt vår uppfattning föreligger det inte några andra omständigheter som talar emot att ungdomar i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ges rätt att ansöka till, tas in för och genomgå gymnasieutbildning på samma villkor som ungdomar som är bosatta här. De skall därför ha rätt till utbildning i gymnasieskolan. På samma sätt som när det gäller asylsökande ungdomar och andra ungdomar som omfattas av förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. bör rätten till gymnasieutbildning omfatta dem som har påbörjat utbildningen före 18 års ålder. En sådan åldersgräns är förenlig med såväl barnkonventionen som direktivet 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

Den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan

Särskolan är avsedd för barn och ungdomar som inte kan gå i grundskola eller gymnasieskola för att de har en utvecklingsstörning. Med dessa jämsställs enligt 1 kap. 16 § skollagen de som har fått ett

betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada samt personer med autism eller autismliknande tillstånd.

Som framgår av avsnitt 1.5.3.4 skall en placering i särskola föregås av en grundlig utredning av barnets person och situation. Särskoleutredningen bygger delvis på ett samarbete mellan styrelsen för särskolan och barnets vårdnadshavare. Dessutom gäller enligt lagen (1995:1249) om försöksverksamhet med ökat föräldrainsflytande över utvecklingsstörda barns skolgång att ett barn inte får placeras i särskola utan vårdnadshavarnas medgivande.

Som anförts i avsnitt 6.2 kan det förhållandet att ett barn lever gömt innebära att det är svårt att ha kontakt med barnets vårdnadshavare. Av samma avsnitt framgår emellertid också att det i många fall går att uppnå ett väl fungerande samarbete även med vårdnadshavare till gömda barn. Utredningen har besökt Kvarnbackaskolan i Kista, där det finns såväl grundskola som grundskola i särskola. Skolan har visserligen inte haft några gömda barn placerade i särskolan, men enligt personalens uppfattning skulle inte svårigheterna att hålla kontakt med vårdnadshavarna omöjliggöra en sådan placering.

Svårigheter att samarbeta med hemmen kan förekomma även under särskoleutredningar och vid särskoleplaceringar av barn som är bosatta i Sverige. Vi anser inte att svårigheter att samarbeta med vårdnadshavarna är ett tillräckligt tungt vägande skäl för att de barn som omfattas av våra direktiv inte skall ges rätt till undervisning i särskola. På grund härav, och då vi inte heller kan se några andra skäl som talar emot en sådan reglering, föreslår vi att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall ges rätt till utbildning i obligatorisk särskola och gymnasiesärskola på samma villkor som barn som är bosatta här. Liksom när det gäller utbildning i gymnasieskolan skall det för rätt till utbildning i gymnasiesärskolan krävas att utbildningen påbörjas före det att eleven fyller 18 år.

Om det inte är möjligt att utverka ett samtycke till särskoleplacering från vårdnadshavarna skall – på samma sätt som när det saknas samtycke från vårdnadshavare som är bosatta i Sverige – någon sådan placering inte ske.

Specialskolan

Specialskolan tar emot barn som inte kan gå i grundskola på grund av hörselskada eller dövhet. Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har rätt till utbildning i specialskolan på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige, medan andra barn som inte är bosatta i Sverige endast får tas emot i specialskolan om det finns särskilda skäl, såsom att barnet är svenskspråkigt (7 kap. 2 § specialskoleförordningen). Specialskolemyndigheten har förklarat för utredningen att man tolkar regleringen i specialskoleförordningen så att specialskolan inte har rätt att ta emot gömda barn, om de inte är svenskspråkiga.

På samma sätt som vid placering i särskola föregås en placering i specialskola av en utredning av barnet. Utredningen genomförs av Specialskolemyndigheten, och bygger på material om barnet som inhämtas från vårdnadshavare, läkare samt de eventuella förskolor och skolor som barnet tidigare har gått i. När ett barn väl placeras i specialskolan kan barnets särskilda behov innebära att det behövs ett utökat samarbete mellan hemmet och skolan jämfört med vad som är fallet när det gäller barn i grundskolan. Som vi har konstaterat i avsnitt 6.2 kan det förhållandet att ett barn lever i en familj som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut innebära att det ibland är svårt för skolan att få till stånd ett omfattande samarbete med vårdnadshavarna. Som anförts där skall emellertid inte samarbetsproblemen överdrivas. Enligt uppgift från Specialskolemyndigheten är det som regel vårdnadshavarna som ansöker om att ett barn skall placeras i specialskola. Vårdnadshavare som aktivt ansöker om placering av sitt barn får också antas vara villiga att samarbeta med såväl Specialskolemyndigheten som skolan.

Med hänsyn till det anförda, och då barn med hörselskador får antas ha ett stort behov av den utbildning som bedrivs i specialskolan, anser vi att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha samma rätt som asylsökande barn även i detta avseende. Vi föreslår därför att rätten till utbildning skall omfatta även utbildning i specialskola.

Sameskolan

Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har rätt till utbildning i sameskola. Det förefaller visserligen mindre sannolikt att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skulle söka sig till sameskolorna för undervisning, men det saknas skäl att undanta denna skolform från rätten till utbildning för de barn som omfattas av våra direktiv. I den mån barnen inte är samer är det Same-skolstyrelsen som avgör om de skall tas emot i sameskolan eller inte.

Slutsatser

Vi föreslår att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall ges rätt till utbildning i samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Barnen skall alltså ha samma rätt att tas emot i skolformerna som barn som är bosatta i Sverige. Rätten till utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall gälla för den som har påbörjat utbildningen före 18 års ålder.

6.4.2 Särskilda utbildningsformer

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till särskild undervisning på sjukhus, i hemmet eller på annan lämplig plats enligt 10 kap. 3 § skollagen, 8 kap. 2 § gymnasieförordningen och 8 kap. 2 § förordningen om gymnasiesärskolan. De skall där-
emot inte ha rätt till utbildning i särskilda resurscenter enligt 10 kap. 3 a § skollagen.

Vår bedömning: Enbart det förhållandet att ett barn lever i en familj som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall inte anses utgöra ett sådant skäl som enligt 10 kap. 3 § skollagen, 8 kap. 2 § gymnasieförordningen eller 8 kap. 2 § förordningen om gymnasiesärskolan kan berättiga barnet till undervisning i hemmet eller på annan plats utanför skolans lokaler.

Särskild undervisning för elever som inte kan delta i vanlig undervisning

Elever i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid har enligt 10 kap. 3 § skollagen rätt till särskild undervisning på sjukhus, i hemmet eller på annan lämplig plats. I 8 kap. 2 § gymnasieförordningen respektive 8 kap. 2 § förordningen om gymnasiesärskolan finns motsvarande bestämmelse för elever i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Dessa bestämmelser får anses omfatta även de elever som undervisas i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med stöd av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Som framgår av bestämmelsernas ordalydelse är särskild undervisning avsedd för elever som inte kan komma till skolan på grund av en längre tids sjukdom eller liknande skäl. För att tillgodose långtidssjuka barns rätt till utbildning och för att de skall kunna uppfylla sin skolplikt finns särskilda sjukhusskolor. Sjukhusskolorna kan ta emot såväl barn inom den somatiska barn- och ungdomssjukvården som barn inom den barn- och ungdomspsykiatriska vården.

Om det införs en rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, skulle det kunna hävdas att 10 kap. 3 § skollagen ålägger skolhuvudmännen skyldighet att anordna undervisning i hemmet för gömda barn som inte får eller vågar gå till skolan av rädsla för att familjen skall upptäckas av polis eller andra svenska myndigheter. Som anförts i avsnitt 5.5 anser vi att rätten till skolgång för de barn som omfattas av våra direktiv inte bör utformas på ett sådant sätt att skolorna eller skolhuvudmännen åläggs att vidta åtgärder som försvårar verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslutet. En reglering som innebär att barn ges rätt till undervisning i hemmet, eller på någon annan plats utanför skolan enbart på grund av familjens rädsla för att upptäckas av de verkställande myndigheterna, skulle betyda att skolhuvudmännen åläggs att vidta åtgärder som ligger mycket nära ett aktivt stödande av familjens val att vägra att efterkomma beslutet om avvisning eller utvisning. För att skolhuvudmannen skall vara skyldig att anordna särskild undervisning enligt 10 kap. 3 § skollagen krävs emellertid att eleven inte kan delta i vanligt skolarbete. Enligt vår bedömning

är så inte fallet när det gäller barn som inte får eller vill gå till skolan endast på grund av rädsla för att de verkställande myndigheterna skall få reda på var de finns. Införandet av en rätt för dessa barn att gå i skola överlämnar till barnet och barnets vårdnadshavare att avgöra huruvida denna rätt skall utnyttjas. Om man väljer att utnyttja rätten till utbildning får man också acceptera att utbildningen genomförs i skolans lokaler. Ett barn som drabbas av sjukdom eller av liknande skäl blir förhindrat att komma till skolan under längre tid bör emellertid ha samma rätt till särskild undervisning som barn som är bosatta i Sverige.

Enligt 10 kap. 4 § skollagen skall ett skolpliktigt barn medges att fullgöra skolplikten på annat sätt än vad som anges i skollagen, om det framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds. Enligt vårt förslag skall barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte omfattas av skolplikt. Skolgång med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 4 § skollagen kan således inte bli aktuell för de barn som omfattas av vårt uppdrag.

Särskilda resurscenter

Enligt 10 kap 3 a § skollagen får barn som är synskadade eller gravt språkstörda fullgöra sin skolplikt i särskilda resurscenter. Utbildningen bedrivs genom att eleverna erbjuds en visstidsplacering på resurscentren, som stöd och komplement till den ordinarie skolgången i hemkommunen.

Av förarbetena till 10 kap. 3 a § skollagen framgår att verksamheten vid de särskilda resurscentren *inte* ingår i det offentliga skolväsendet (prop. 1998/99:105 s. 40). Därmed har inte asylsökande barn eller andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. rätt till utbildning i resurscentren. De barn som omfattas av vårt uppdrag bör inte ges en mer omfattande rätt till utbildning än asylsökande barn. Vi anser därför att de inte bör ges rätt till utbildning i de särskilda resurscentren.

6.4.3 Förskoleverksamhet

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall få delta i offentligt bedriven förskoleverksamhet på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Kommunerna skall inte ha någon skyldighet att genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som är berättigade till plats i förskola eller att informera föräldrarna om verksamheten i förskolan eller syftet med denna.

Såvitt har kommit till utredningens kännedom är det inte särskilt vanligt förekommande att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut deltar i förskoleverksamhet. I den mån det förekommer handlar det huvudsakligen om att barnet besöker den öppna förskolan tillsammans med någon av föräldrarna. Det främsta skälet till att barnen sällan kommer till förskolan eller familjedaghemmen tycks vara att vårdnadshavarna inte är lika angelägna om att barnen skall delta i förskoleverksamhet som att de skall gå i skolan.

Som anförts i avsnitt 5.3 är de gömda barnens livssituation ett starkt skäl för att ge barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning rätt att gå i skola. Förutom att barnet ges möjlighet att inhämta kunskaper, innebär rätten till skolgång en möjlighet för barnet att komma ur sin isolering. Skolan är också skyldig att slå larm om det uppstår misstanke om att barnet far illa i hemmet. Dessa argument kan även anföras till stöd för att barnen skall ha rätt att delta i förskoleverksamhet. Det bör särskilt beaktas att barn i förskoleålder ofta blir än mer isolerade i sina hem än skolbarnen, som har större möjligheter att vistas utanför hemmet utan att föräldrarna är med. De små barnen tenderar därmed också att bli ännu mindre synliga i samhället än barn i skolåldern.

I enlighet med vad vi anför i avsnitt 6.2 medför det förhållandet att barnen är små att det krävs en tät och regelbunden kontakt mellan förskolan eller familjedaghemmet och barnens vårdnadshavare. Till skillnad från äldre barn kan inte barn i förskoleålder själva förmedla information mellan hemmet och förskoleverksamheten. Dessutom måste de hämtas och lämnas på förskolan eller i familjedaghemmet, vilket kan medföra svårigheter för vårdnadshavare som lever gömda och är rädda för att upptäckas av myndigheterna. Liksom när det

gäller äldre barn med särskilda behov skall emellertid inte dessa problem överdrivas. Utredningen har träffat företrädare för en förskola som tar emot gömda barn. Dessa barn hämtas och lämnas av sina vårdnadshavare och kontakten med hemmen fungerar väl. De gömda barnen behandlas på samma sätt som alla andra barn i gruppen.

Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. skall erbjudas offentligt bedriven förskoleverksamhet på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Vi anser att samma rätt bör tillkomma de barn som omfattas av våra direktiv.

Av 2 a kap. 6 § skollagen framgår att förskoleverksamhet skall tillhandahållas barn som har fyllt ett år i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall enligt 9 § i samma kapitel anvisas plats i förskola om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt. Sistnämnda bestämmelse omfattar även barn under ett år. Vi anser att bestämmelserna i 2 a kap. skollagen kan tillämpas på samma sätt när det gäller barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Då det knappast kan förekomma att personer som håller sig undan verkställighet behöver barnomsorg för sina barn på grund av förvärvsarbete eller studier, är det i första hand barnets eget behov som avgör rätten till förskoleverksamhet.

Alla barn som är bosatta i Sverige skall enligt 2 a kap. 8 a § skollagen erbjudas allmän förskola från och med höstterminen det år de fyller fyra år. Vi anser att även barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt att delta i allmän förskola.

Vi föreslår alltså att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall få delta i offentligt bedriven förskoleverksamhet på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Enligt 2 a kap. 1 § skollagen svarar kommunerna för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet. Det ankommer också på kommunerna att informera föräldrar till barn som är berättigade till allmän förskola om verksamheten i förskolan och syftet med denna (2 a kap. 8 a § skollagen). Vidare framgår av 2 a kap. 9 § skollagen att kommunen genom uppsökande verksamhet skall ta reda på vilka barn som be-

höver anvisas plats i förskola för att de har behov av särskilt stöd i sin utveckling. Vi anser inte att kommunerna skall vara skyldiga att söka upp barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning för att erbjuda dem plats i förskola eller informera om allmän förskola.

6.4.4 Skolbarnsomsorg

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall få delta i offentligt bedriven skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Kommunerna skall inte ha någon skyldighet att genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som är berättigade till plats i fritidshem för att de har behov av särskilt stöd eller att informera föräldrarna om verksamheten i fritidshemmet eller syftet med denna.

Varje kommun svarar enligt 2 a kap. 1 § skollagen för att skolbarn till och med tolv års ålder som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds skolbarnsomsorg, i form av fritidshem eller familjedaghem. Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. skall erbjudas skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Vi ser inte någon särskild anledning till att undanta barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning från möjligheten att delta i skolbarnsomsorg.

Barnen skall tas emot i skolbarnsomsorgen under den del av dagen då de inte vistas i skolan och under lov. Enligt 2 a kap. 6 § skollagen skall skolbarnsomsorg tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarna förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. På samma sätt som när det gäller förskoleverksamhet bör det i första hand vara barnets eget behov som avgör om ett barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ges plats inom skolbarnsomsorgen och i så fall i vilken utsträckning skolbarnsomsorg skall erbjudas.

Av 2 a kap. 9 § skollagen framgår att barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i fritidshem, om inte barnets behov kan tillgodoses på annat sätt. Liksom när det gäller förskolan

är kommunen skyldig att genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver plats i fritidshem för att de har behov av särskilt stöd och att informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna. På samma sätt som när det gäller förskolan anser vi att denna skyldighet inte skall omfatta barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

6.4.5 Fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Vår bedömning: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut skall inte ha rätt till utbildning i fristående skolor eller till deltagande i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.

Asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. De skall också erbjudas plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. De asylsökande barnens rätt till utbildning omfattar däremot inte utbildning i fristående skolor.

De barn som omfattas av vårt uppdrag bör inte ges en mer omfattande rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg än asylsökande barn. Vi anser därför att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte bör ges rätt till utbildning i fristående skolor eller till deltagande i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller enskild skolbarnsomsorg. Det finns dock inte något hinder mot att de enskilt bedrivna verksamheterna på frivillig väg tar emot barnen i sin verksamhet. Huruvida fristående skolor och övriga enskilt bedrivna verksamheter som tar emot barn som håller sig undan verkställighet skall vara berättigade till bidrag från barnets hemkommun återkommer vi till i avsnitt 10.

6.5 Tillämpningen av bestämmelser som reglerar verksamheten

Vi har i föregående avsnitt gjort bedömningen att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till utbildning i samtliga skolformer inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt att de även skall ha rätt att delta i offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Nästa fråga att ta ställning till är om den verksamhet som skall erbjudas skall vara lika omfattande och ha samma innehåll som den verksamhet som tillhandahålls för barn som är bosatta i Sverige.

6.5.1 Undervisning med hänsyn till elevens behov och förutsättningar

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till utbildning på huvudsakligen samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Undervisningen skall bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

Som vi har framhållit i avsnitt 6.2 är vår utgångspunkt att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Det innebär att utbildning skall erbjudas på huvudsakligen samma villkor som för barn som är bosatta i Sverige.

I 5 § i 2001 års förordning föreskrivs emellertid att undervisningen av de barn som omfattas av förordningen skall bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar. I förarbetena till förordningen motiveras denna bestämmelse med att barn som kommer till Sverige har mycket skiftande kunskaper, erfarenheter och behov. En del barn kommer från länder med välfungerande skolor, medan andra aldrig har haft möjlighet att gå i skola. Innehållet i och upplägget av verksamheten i skolan måste därför utformas utifrån en bedömning av varje enskilt barns behov och förutsättningar (Ds 2000:26 s. 47 f.). I praktiken har bestämmelsen inneburit att många kommuner bedriver undervisning för

barn som nyligen anlänt till Sverige i särskilda förberedelseklasser. Förberedelseklasserna är avsedda för elever som inte behärskar svenska tillräckligt väl för att följa undervisningen i vanlig klass. I förberedelseklassen får eleverna, förutom svenskundervisning, bl.a. lära sig hur den svenska skolan fungerar. Tiden i förberedelseklass varierar, men tanken är att eleverna efter hand skall slussas in i vanliga klasser. Även förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige innehåller en bestämmelse om att undervisningen skall ske med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

De barn som omfattas av vårt uppdrag har ofta gått i svensk skola som asylsökande. Inte sällan går de i förberedelseklass när beslutet om avvisning eller utvisning meddelas. Rätten till utbildning kommer därmed att utövas genom att de går kvar i den skola och i den klass som de redan undervisas i. På samma sätt som när det gäller asylsökande barn finns det därför ett behov av en bestämmelse som innebär att undervisningen av barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

Det är inte möjligt att nu förutse alla de problem som kan vara förenade med att fullt ut upprätthålla principen om att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till utbildning på samma villkor som asylsökande barn. Det står dock klart att de gömda barnens särskilda situation innebär att det kan vara förenat med svårigheter för skolan att upprätthålla alla de krav som ställs i skolförfattningarna. Med beaktande av att barnen lever gömda och att de vistas kortvarigt i landet kan det i det enskilda fallet vara motiverat att inte erbjuda barnet alla de insatser och åtgärder som föreskrivs i skolförfattningarna. Exempelvis kan det undantagsvis finnas skäl för skolan eller förskoleverksamheten att inte erbjuda sådana stödinsatser som kräver omfattande och tidskrävande utredningar, eller som måste fortgå under en längre period för att vara till någon hjälp för barnet, eller att erbjuda sådana insatser endast i begränsad omfattning. Det får ankomma på skolan eller förskoleverksamheten att i varje enskilt fall bedöma om ett barn skall undantas från en viss åtgärd. Däremot anser vi inte att skolan generellt skall kunna undanta barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning från vissa insatser eller åtgärder.

Enligt vår uppfattning finns det inte skäl att införa några särskilda författningsbestämmelser som reglerar möjligheten att i undantagsfall begränsa omfattningen av de insatser och åtgärder som erbjuds de barn som omfattas av våra direktiv. Denna möjlighet får i stället anses utgöra en del av bestämmelsen om att undervisningen skall bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

6.5.2 Modersmål och undervisning i svenska som andraspråk

Vår bedömning: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till modersmålsundervisning och studiehundledning på sitt modersmål samt undervisning i svenska som andraspråk på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige.

Elever vars ena eller båda vårdnadshavare har ett annat språk än svenska som modersmål och för vilka det språket utgör dagligt umgängesspråk har rätt till modersmålsundervisning som ett skolämne samt studiehundledning på modersmål. Denna rätt tillkommer även asylsökande och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Syftet med modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmål är att eleverna skall kunna tillgodogöra sig skolarbetet och utveckla sin tvåspråkiga (eller flerspråkiga) identitet och kompetens. Detta syfte är nog så angeläget när det gäller barn som vistas illegalt i Sverige. Barn som skall avvisas eller utvisas har naturligtvis ett stort behov av att utveckla sina kunskaper i det språk som skrivs och talas i det land som de skall återvända till. Att rätten till modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmål kan innebära ökade kostnader för kommunerna utgör enligt vår bedömning inte ett tillräckligt skäl för att avstå från att bereda barnen denna rätt. Vi föreslår därför att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till modersmålsundervisning och studiehundledning på sitt modersmål på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Som framgår av avsnitt 6.5.1 skall undervisningen bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar, vilket

innebär modersmålsundervisningen kan komma att utformas annorlunda än för barn som är bosatta här.

Med hänsyn till att barn i familjer som håller sig undan verkställighet ofta har kommit till Sverige relativt nyligen, har de inte sällan begränsade kunskaper i svenska. För att kunna tillgodogöra sig undervisningen i andra ämnen behöver de undervisning i svenska som andraspråk. Vi anser därför att de skall ha rätt till undervisning i svenska som andraspråk i grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan på samma villkor som barn som är bosatta här i landet.

Av läroplanen för förskolan framgår att förskolan skall medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt eget modersmål, s.k. modersmålsstöd. På ovan angivna skäl bör de barn som omfattas av våra direktiv erbjudas modersmålsstöd på samma villkor som barn som är bosatta här.

6.5.3 Särskilt stöd

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till särskilt stöd på samma villkor som övriga elever inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Vidare skall det finnas möjlighet att besluta om anpassad studiegång för dessa barn på samma villkor som för barn som är bosatta i Sverige.

Elever i grundskola, obligatorisk särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola som har svårigheter i skolarbetet skall ges särskilt stöd (se närmare i avsnitt 1.5.4.3). Det ankommer på skolans rektor att tillse att elevens behov av särskilt stöd utreds och att åtgärdsprogram utarbetas för de elever som visar sig vara av behov av sådant stöd. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta vid utarbetandet av åtgärdsprogrammet.

Särskilt stöd i grundskolan skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. Sådant stöd skall i första hand ges inom den grupp eller klass som eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl kan stödet ges i en särskild undervisningsgrupp. Beslut om undervisning i en särskild undervisningsgrupp fattas av styrelsen för skolan,

efter samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. Styrelsen kan också besluta om anpassad studiegång för en elev.

Under vissa förhållanden skall även elever i obligatorisk särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola ges särskilt stöd.

Det förhållandet att elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att medverka vid utarbetande av åtgärdsprogram och inför beslut om undervisning i särskild undervisningsgrupp kan innebära problem när det gäller barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Som anförts i avsnitt 6.2 bör emellertid inte svårigheterna med att samarbeta med vårdnadshavarna överdrivas. Vi anser därför att enbart det faktum att en elev lever gömd inte är tillräckligt för att skolan skall kunna avstå ifrån att tillse att eleven ges det stöd i skolarbetet som han eller hon behöver. Vi föreslår därför att de barn som omfattas av vårt uppdrag skall ha rätt till särskilt stöd på samma villkor som övriga elever inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Det skall vidare finnas möjlighet att besluta om anpassad studiegång för dessa barn på samma villkor som för barn som är bosatta i Sverige. I den mån det saknas möjlighet till samarbete med elevens vårdnadshavare får stödet utformas på det sätt som skolan eller skolhuvudmannen bedömer lämpligt.

Det särskilda stödet skall anpassas efter det enskilda barnets situation. Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kan antas komma att lämna landet inom en relativt snar framtid. Som anförts i avsnitt 6.5.1 kan det därmed undantagsvis finnas skäl för skolorna och skolhuvudmännen att erbjuda barnet stödinsatser i begränsad omfattning.

6.5.4 Betyg m.m.

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall vara berättigade till utvecklingssamtal på samma villkor som andra barn i skolan och förskolan. De skall vidare ges betyg och intyg över genomgången utbildning i den utsträckning som föreskrivs i skolförfattningarna.

Utvecklingssamtal

I förskolan och det offentliga skolväsendet för barn och ungdom skall lärare, elev och vårdnadshavare ha utvecklingssamtal minst en gång per termin (se närmare avsnitt 1.5.4.4). Utvecklingssamtalen är obligatoriska för skolan och förskolan, som skall se till att samtal kommer till stånd.

Som anförts i avsnitt 6.2 kan det vara svårt för skolan och förskolan att hålla kontakt med vårdnadshavare till barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Även om personalen ofta kan komma i kontakt med vårdnadshavarna på något sätt, t.ex. genom mobiltelefon eller genom att barnet får ta med sig ett skriftligt besked hem, så kan rädslan för att upptäckas av de verkställande myndigheterna innebära att de inte vågar komma till skolan eller förskolan. Utvecklingssamtalen fyller dock en viktig funktion såväl för elever och vårdnadshavare som för skolan och förskolan. Genom samtalen får skolan och förskolan en möjlighet att nå ut till vårdnadshavarna, samtidigt som vårdnadshavarna ges möjlighet att komma i direktkontakt med skolpersonalen för att på så sätt få information om hur barnet utvecklas i verksamheten. Vi anser därför att utgångspunkten skall vara att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall vara berättigade till utvecklingssamtal på samma villkor som andra barn i skolan och förskolan. Om barnens vårdnadshavare inte kommer till samtalen, får detta hanteras på samma sätt som när vårdnadshavare till andra barn avstår från att delta.

Betyg

Elever i grundskola, specialskola, särskola, sameskola och gymnasieskola skall betygsättas och erhålla intyg över genomgången utbildning i den utsträckning som vi har redogjort för i avsnitt 1.5.4.4.

Dokumentation över genomgången utbildning i Sverige och betyg från utbildningen kan ha stor betydelse även för den som skall lämna landet. Intygen och betygen kan användas för att visa vilka utbildningar man har genomgått och vilka resultat som har uppnåtts.

Det har i vissa sammanhang hävdats att det inte är möjligt att utfärda betyg för elever som lever gömda, då de saknar fullständiga

personnummer. Såvitt utredningen erfarit skulle det framför allt röra sig om problem vid utfärdande av slutbetyg och samlade betygsdokument. Det är emellertid inte bara barn som håller sig undan verkställighet som saknar fullständiga personnummer. Samma sak gäller för asylsökande och andra barn som har rätt till utbildning enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Vi har varit i kontakt med grundskolor för att undersöka om betyg kan ges för elever utan fullständiga personnummer. Av de svar som vi fått framgår att betyg kan sättas. I den mån eleven har ett LMA-kort kan det dossiernummer som framgår av kortet användas som personnummer. I andra fall förekommer det att skolan anger ett provisoriskt nummer som fyra sista siffror i personnumret. Skolan kan också använda sig av en fingerad kod, motsvarande den som används när eleven ansöker till gymnasieskolan. Avsaknaden av personnummer förhindrar således inte att slutbetyg och samlade betygsdokument utfärdas. Då det inte finns några andra skäl som talar emot att de barn som omfattas av våra direktiv skall ges betyg eller intyg över utbildning på samma sätt som andra elever, anser vi inte att det bör föreskrivas några undantag från skolornas skyldighet att utfärda sådana dokument.

6.5.5 Skolhälsovård

Vårt förslag: Barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till skolhälsovård på samma villkor som övriga elever inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Enligt 14 kap. 1 § skollagen skall skolhälsovård anordnas för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan. Rätt till skolhälsovård tillkommer även asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Det är inte uteslutet att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kommer att utnyttja skolhälsovården i större utsträckning än barn som är bosatta i Sverige. Barnens levnadsförhållanden innebär sannolikt att de lider av psykisk ohälsa i större utsträckning än barn som är bosatta här.

Dessutom är det möjligt att föräldrar som håller sig undan verkställighet inte vågar låta sina barn uppsöka vårdcentraler och andra sjukvårdsinrättningar på grund av rädsla för att upptäckas av myndigheterna, men att det kan vara lättare för dem att vända sig till skolsköterskan. Skolhälsovården för dessa barn kan därför innebära en ökad kostnad för skolhuvudmannen.

Barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning har redan i dag rätt till hälso- och sjukvård i samma utsträckning som barn som är bosatta i Sverige. Denna rätt omfattar bl.a. förebyggande barnavård för barn i förskoleåldern. Det framstår som orimligt att barnen skulle ha rätt till hälso- och sjukvård och rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet men inte omfattas av rätten till skolhälsovård. Vi föreslår därför att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ha rätt till skolhälsovård på samma villkor som övriga elever inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

6.5.6 Skolskjuts

Vårt förslag: Kommunerna skall inte vara skyldiga att anordna skolskjuts för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Rätt till kostnadsfri skolskjuts tillkommer elever i grundskola och särskola om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet. Ansvaret för skolskjutsen åvilar elevens hemkommun. Av 1 kap. 15 § skollagen framgår att hemkommun för den som inte är folkbokförd i Sverige är den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i. Om personen i fråga saknar stadigvarande vistelseort är hemkommunen den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig.

Hemkommunens skyldighet att anordna skolskjuts omfattar inte elever som väljer att gå i en annan grundskola än den som kommunen skulle ha placerat dem i om något önskemål om en viss skola inte hade framställts (4 kap. 7 § tredje stycket skollagen) eller sådana elever som i enlighet med 4 kap. 8 § och 8 a § skollagen går i en annan kommuns grundskola. Anledningen till denna

begränsning är att föräldrars och elevers val av skola inte skall leda till oacceptabelt höga kostnader för kommunen.

Skyldigheten att anordna skolskjuts kan uppfyllas på olika sätt. Elever som kan ta sig till och från skolan med den befintliga kollektivtrafiken kan tilldelas månads- eller terminskort, medan skolskjutsberättigade barn som inte kan ta sig hem med kollektivtrafiken transporterats med skolbuss eller skoltaxi. Skolskjutsning med skolbuss eller skoltaxi upphandlas normalt av privata entreprenörer. De entreprenörer som utredningen har varit i kontakt med har förklarat att skolorna tillställer dem listor med namn på och adress till de barn som är berättigade till skolskjuts. I de fall då transporten sker med skolbuss vet inte alltid chauffören om vilka barn som har rätt att åka med bussen, utan denna uppgift används endast som ett underlag för hur många bussar som skall sättas in. Barn som körs i skoltaxi transporterats vanligen till sin bostad, varför även taxi-chaufförerna behöver veta barnens adresser.

Familjer som lever gömda är naturligtvis ofta obenägna att lämna ut uppgifter om var de bor. Utan tillgång till uppgifter om vistelseadressen är det omöjligt för kommunerna att utreda huruvida ett barn verkligen är berättigat till skolskjuts. Dessutom är skolskjutsentreprenörerna i många fall beroende av uppgifter om var barnen bor. Vi föreslår därför att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte skall ha rätt till skolskjuts. De familjer som väljer att utnyttja den föreslagna rätten till utbildning får således själva ansvara för barnens transport till och från skolan.

I en del fall kan det uppstå orimliga konsekvenser om ett barn som lever i en familj som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning inte får åka skolskjuts. Så kan vara fallet beträffande barn som har varit berättigade till skolskjuts under tiden som asylsökande och som inte kan gå i skolan om skolskjutsen upphör. Det finns inget som hindrar att kommunerna på frivillig väg erbjuder skolskjuts för denna grupp.

Enligt lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor ansvarar hemkommunen för kostnader för dagliga resor mellan bostaden och skolan för elever som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen, om färdvägen är minst sex kilometer. Rätten till studiehjälp för utländska medborgare är dock begränsad (se avsnitt 1.5.4.1), vilket torde innebära att varken asylsökande elever eller elever som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning omfattas av rätten till ersätt-

ning för kostnader för resor till och från skolan. Vi ser ingen anledning att ändra regleringen.

6.6 Regelverkets utformning

Vårt förslag: Rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall regleras i förordningen (2001:976) om rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Nästa fråga att ta ställning till är hur det regelverk som ger barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall utformas.

Rätt till utbildning m.m. för bl.a. asylsökande barn regleras i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. De barn som omfattas av våra direktiv kan ges rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genom att 9 § andra stycket i förordningen, som föreskriver att den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas inte har rätt till skolgång enligt förordningen, upphävs. En reglering i förordning har den fördelen att den är väl förenlig med den gällande skollagstiftningens uppbyggnad. I 15 kap. 5 § skollagen har riksdagen bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om mottagande i det offentliga skolväsendet av elever som inte räknas som bosatta i Sverige. I dag finns sådana föreskrifter i nämnda förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. och i förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige. Sistnämnda förordning, som ger rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för diplomatbarn, trädde i kraft den 20 april 2007.

Ytterligare ett skäl som kan sägas tala för en reglering i förordning är att skollagen för närvarande är föremål för översyn. Enligt det förslag som har lämnats av 1999 års skollagskommitté (SOU 2002:121) skall all rätt till utbildning för barn och ungdomar, dvs. även för dem vars rätt i dag regleras i förordningar, regleras i skollagen. Regeringen har för avsikt att återkomma till

riksdagen med en ny skollag (prop. 2006/07:1, utg.omr. 16, s. 92). I Utbildningsdepartementet arbetar en särskild grupp, Skollagsberedningen (U2006:E) med att ta fram underlag till den nya skollagen. Mot denna bakgrund framstår det som mindre lämpligt att nu genom en särskild lag reglera rätten till skolgång för barn som håller sig undan verkställighet.

Med hänsyn till det anförda anser vi att det i nuläget är mest ändamålsenligt med en reglering i förordning, även om det skulle kunna hävdas att rätten till utbildning m.m. för de barn som omfattas av våra direktiv är av sådan vikt att den bör regleras i lag. Vi föreslår därför att rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning regleras genom ändringar i och tillägg till förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

7 Offentlighet och sekretess

7.1 Inledning

I detta kapitel överväger vi om det regelsystem som vi har föreslagit i kapitel 5 och 6 medför behov av förändringar i tillämpliga bestämmelser om offentlighet, sekretess och tystnadsplikt samt under rättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet. I de inledande avsnitten 7.2–7.5 redogör vi för gällande rätt på området.

7.2 Offentlighetsprincipen

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana begränsningar skall anges noga i en särskild lag, dvs. sekretesslagen (1980:100) eller i annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel. Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En teknisk upptagning anses förvarad hos myndigheten om den är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

En handling har enligt huvudregeln i 2 kap. 6 § TF kommit in till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller tagits emot av någon behörig person. Tekniska upptagningar anses ha kommit in när annan har gjort dem tillgängliga för myndigheten med ett tek-

niskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Av 2 kap. 7 § TF framgår att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte expedieras anses upprättad när det ärende den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. En förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing i förteckningen.

Offentlighetsprincipen innefattar endast en rätt för enskilda att ta del av allmänna handlingar. Sedan länge har det emellertid varit en självklar princip att myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Denna princip kommer till uttryck i 6 § förvaltningslagen (1986:223), som föreskriver att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Bestämmelsen preciseras ytterligare i 15 kap. 5 § sekretesslagen, där det framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna ut uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är mer vidsträckt än skyldigheten gentemot allmänheten. Informationsskyldigheten enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen omfattar nämligen varje uppgift som en myndighet förfogar över, dvs. inte bara uppgifter som finns dokumenterade i en allmän handling (Regner, Eliason, Heuman: Sekretesslagen – En kommentar s. 15:15).

7.3 Sekretesslagen

Allmänt om sekretess

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter, oavsett om det sker muntligen eller genom att allmänna handlingar lämnas ut eller om det sker på något annat sätt (1 kap. 1 §). I och med att bestämmelserna om sekretess även utgör tystnadspliktsbestämmelser, innebär de inte bara inskränkningar i offentlighetsprincipen utan

också en begränsning av den i regeringsformen fastlagda rätten till yttrandefrihet.

Sekretess mellan myndigheter

Som huvudregel gäller sekretesslagens bestämmelser om sekretess inte bara i förhållande till enskilda, utan också mellan myndigheter och även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet (1 kap. 3 § första och andra styckena sekretesslagen). Att informations-skyldigheten myndigheter emellan får vika för sekretessen framgår av 15 kap. 5 § sekretesslagen, där det föreskrivs att uppgifter skall lämnas ut på begäran av en annan myndighet *i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess*.

I 14 kap. sekretesslagen finns vissa regler som bryter sekretessen mellan myndigheter. Enligt 14 kap. 1 § hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag. Bestämmelser om uppgifts- och underrättelseskyldighet när det gäller utlänningsars vistelse i Sverige finns dels i 17 kap. 1 § utlänningslagen, dels, efter bemyndigande i 23 kap. 1 § utlänningslagen, i utlänningsförordningen (se vidare avsnitt 7.5).

Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen får sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till myndigheter, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda. Generalklausulen gäller dock inte bl.a. i fråga om sekretess inom hälso- och sjukvården (sekretess enligt 7 kap. 1 c § sekretesslagen, se paragrafens andra stycke), vilket innebär att skolhälsovården inte omfattas.

Allmänna bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden

I 7 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden. 7 kap. 1, 1 a och 1 b §§ innehåller bestämmelser som gäller hos alla myndigheter.

Enligt 7 kap. 1 § första stycket gäller sekretess hos myndighet för uppgift som rör enskilda hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller

någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Denna bestämmelse är avsedd att garantera en miniminivå för skyddet för den personliga integriteten som bör gälla hos alla myndigheter (prop. 2005/06:161 s. 33).

Enligt 7 kap. 1 a § första stycket gäller sekretess hos myndighet för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde och för motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen, som infördes i sekretesslagen den 1 oktober 2006, tillkom i första hand för att ge ett heltäckande skydd för personer som har en sekretessmarkering hos folkbokföringen. Syftet med bestämmelsen är att en person som är förföljd eller hotad skall kunna lämna sina adressuppgifter till vilken myndighet som helst och känna sig säker på att det finns möjlighet att sekretessbelägga uppgifterna hos myndigheten (a. prop. s. 49 ff.). Rekviritet ”våld eller annat allvarligt men” markerar att bestämmelsen endast är avsedd att ge skydd i de fall då den enskilde är förföljd (a. prop. s. 54).

7 kap. 1 b § reglerar sekretess för uppgifter om kopplingen mellan fingerade och verkliga personuppgifter.

Sekretess inom skolhälsovården

7 kap. 1 c § sekretesslagen reglerar sekretess inom hälso- och sjukvården, och omfattar även skolhälsovården. Enligt bestämmelsen råder sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Inom skolhälsovården råder således presumtion för sekretess.

Skolhälsovården anses utgöra en självständig verksamhet i förhållande till övrig verksamhet i skolan, och av 1 kap. 3 § sekretesslagen följer att sekretess gäller mellan de olika verksamheterna (prop. 1981/82:186 s. 38).

Sekretess inom det offentliga skolväsendet

Sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, i kommunala riks-internatskolor samt inom skolbarnsomsorgen regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen.

Enligt 7 kap. 9 § första stycket får uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator (uppgifter inom den s.k. särskilda elevvården) lämnas ut endast om det står klart att de kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men. Uppgifterna omfattas alltså av samma starka sekretess som uppgifter inom skolhälsovården.

I 7 kap. 9 § andra stycket finns bestämmelser om sekretess inom den elevvårdande verksamheten i övrigt samt i ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier. För sådana uppgifter råder sekretess om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Presumtionen är således att uppgifterna är offentliga. Dessutom är beslut i de aktuella ärendena aldrig sekretessbelagda. Med uttrycket "elevvårdande verksamhet" avses bl.a. skolans strävanden efter att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven samt de särskilda åtgärder som vidtas för att komma till rätta med sådana svårigheter som ändå uppstår. Uppgifter som kan vara sekretessbelagda med stöd av 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen är bl.a. uppgifter om elevernas fysiska eller psykiska förutsättningar eller om deras uppträdande i skolan och på fritiden. Till elevvården räknas däremot inte uppgifter om en elevs studieresultat eller frånvaro i undervisningen. Detsamma gäller i fråga om antagning av en elev till utbildning (prop. 1981/82:186 s. 37, jfr Regner, Eliason, Heuman: Sekretesslagen – En kommentar, s. 7:51.).

Enligt 7 kap. 9 § tredje stycket gäller sekretess även i andra fall än de som avses i första och andra styckena för uppgift om enskilds identitet, adress och liknande uppgifter om enskilds förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Denna bestämmelse tillkom 1998 i syfte att göra det möjligt att hemlighålla uppgifter i vissa särskilda situationer, som t.ex. för att förhindra personföljelse och andra trakasserier mot enskilda elever. Sekretessen omfattar därför i första hand uppgifter om elevers och vård-

nadshavares adresser, men även andra uppgifter som är användbara för att spåra upp en person kan skyddas med stöd av bestämmelsen (prop. 1997/98:9 s. 38 f. och s. 117). Bestämmelsen är utformad med 7 kap. 15 § sekretesslagen som förebild. Enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess bl.a. i verksamhet som avser folkbokföringen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Rekvisitet ”särskild anledning” syftar i första hand på att Skatteverket har fört in en s.k. sekretessmarkering i folkbokföringsregistret eller att personen är kvarskriven på en ort där han eller hon tidigare har varit bosatt. En sekretessmarkering anger att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut, eftersom uppgifterna kan omfattas av sekretess enligt just 7 kap. 15 § sekretesslagen. Av förarbetena till 7 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen framgår att bestämmelsen tillkom för att komplettera regleringen i 7 kap. 15 §, så att adresser och andra personuppgifter som personer som är utsatta för förföljelse själva lämnar till skolstyrelsen eller till skolan omfattas av samma sekretess där som hos folkbokföringen (a. prop. s. 37 ff. och s. 117).

I regeringsrättsavgörandet RÅ 2005 ref. 78 hade en kommun avslagit en begäran från en journalist om att få ut en klasslista avseende eleverna i en klass med hänvisning till 7 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen. När beslutet överklagades anförde kommunen som skäl för sitt ställningstagande att en av eleverna på klasslistan hade polisanmält en lärare på skolan för våldtäkt och att eleven och dennes klasskamrater fann situationen mycket påfrestande. Regeringsrätten konstaterade att klasslistan innehöll sådana harmlösa uppgifter – elevernas namn, adresser och telefonnummer – som typiskt sett kan lämnas ut i de fall då sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit (dvs. om det råder presumtion för att uppgifterna är offentliga). Såvitt framkommit var inte någon av eleverna på klasslistan eller deras anhöriga föremål för sekretessmarkering eller kvarskrivning. Enligt regeringsrättens bedömning kunde inte endast det förhållandet att en av de personer som finns namngiven i en handling har gjort en polisanmälan rörande ett allvarligt brott och det är en journalist som begär att få del av uppgifterna i handlingen medföra att någon enskild av särskild anledning kan antas lida men om uppgifterna lämnas ut. På grund härav, och då det inte förelåg något annat skäl för att listan inte skulle lämnas ut, ansåg regeringsrätten att sekretess inte förelåg. Listan skulle således lämnas ut till journalisten.

Sekretess inom skolbarnsomsorgen

Inom skolbarnsomsorgen gäller enligt 7 kap. 9 § sjunde stycket presumtion för sekretess avseende uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator. Sådana uppgifter får lämnas ut endast om det står klart att uppgifterna kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men. För andra uppgifter om enskilda personliga förhållanden gäller sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Sekretess inom förskoleverksamheten

Sekretess inom förskoleverksamheten regleras i 7 kap. 38 § sekretesslagen. Sekretessen för uppgifter om enskilda personliga förhållanden är starkare än inom skolan och skolbarnsomsorgen; sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Inom förskoleverksamheten råder således presumtion för sekretess för personuppgifter.

7.4 Tystnadsplikt för personal i enskilt bedrivna verksamheter

Fristående skolor samt enskilt bedrivna förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattas inte av offentlighetsprincipen. Inte heller är sekretesslagen tillämplig på enskilt bedrivna verksamheter. I skollagen finns dock särskilda regler om tystnadsplikt för personalen i den enskilt bedrivna verksamheten.

Enligt 9 kap. 16 a § skollagen får den som är eller har varit verksam i en fristående skola inte obehörigen röja vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden eller uppgifter om tillrättaförande av en elev (ang. begreppet "elevvårdande verksamhet", se avsnitt 7.3 under rubriken *Sekretess inom det offentliga skolväsendet*). Bestämmelsen infördes i skollagen 1997 och enligt förarbetena är den avsedd att i allt väsentligt motsvara vad som gäller i det allmännas verksamhet (prop. 1995/96:200 s. 67). Det är inte bara uppgifter som rör eleven som kan omfattas av tystnadsplikten, utan även uppgifter av personlig natur om t.ex.

en elevs föräldrar eller syskon. Genom rekviritet ”obehörigen” markeras att uppgifterna får lämnas ut om uppgiftsskyldighet råder enligt lag (a. prop. s. 84).

Inom yrkesmässigt bedriven enskild förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller verksamhet som motsvarar förskoleklassen gäller enligt 2 a kap. 18 § och 2 b kap. 11 § skollagen att personalen inte obehörigen får röja vad de har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Av 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område framgår att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen får röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Därmed omfattas personal inom enskilt bedriven skolhälsovård av tystnadsplikt motsvarande den sekretess som råder för personal inom offentligt bedriven skolhälsovård.

7.5 Uppgifts-, underrättelse- och anmälningskyldighet

Uppgifts- och underrättelseskyldighet enligt utlänningslagen

Enligt 17 kap. 1 § UtL skall socialnämnden på begäran av en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen lämna ut uppgifter angående en utlännings personliga förhållanden som behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Samma sak gäller när det har uppkommit fråga om huruvida utlännen har uppehållsrätt. Med uppgifter om personliga förhållanden avses även rena faktauppgifter, som t.ex. bostadsadress (prop. 1988/89:86 s. 211).

Enligt 23 kap. 1 § första stycket 1 UtL får regeringen meddela föreskrifter om skyldighet att anmäla utlännings vistelse eller anställning i Sverige. Sådana föreskrifter har meddelats i 7 kap. UtL. Enligt 7 kap. 1 § första stycket skall en underrättelse om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet lämnas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlännen är bosatt eller huvudsakligen vistas. En sådan underrättelse behövs dock inte beträffande den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige eller som är undantagen från skyldigheten att

ha uppehållstillstånd. Av paragrafens andra stycke framgår att underrättelse enligt första stycket skall lämnas av

1. Skatteverket, när utlänningen
 - a. anmäler sig till folkbokföring i Sverige eller skall folkbokföras här utan egen anmälan,
 - b. ansöker om att få en skattsedel och inte kan visa att han eller hon har arbetstillstånd eller permanent uppehållstillstånd,
2. arbetsförmedlingskontor, när utlänningen första gången anmäler sig hos förmedlingen för registrering eller för att på annat sätt ta förmedlingens tjänster i anspråk,
3. socialnämnd, när nämnden första gången vidtar åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår utlänningen,
4. styrelsen för utbildningen när utlänningen första gången skrivs in i grundskolan eller, om han eller hon inte tidigare har varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan.

Bestämmelser om underrättelseskyldighet till polismyndighet om utlänningars vistelse i landet har funnits i svensk lagstiftning i vart fall sedan 1969. Enligt 59 § utlänningskungörelsen (1969:136) var pastorsämbete, lokal skattemyndighet, arbetsförmedlingskontor, socialnämnd och barnavårdsnämnd skyldiga att underrätta polismyndigheten första gången en utlänning förekom hos myndigheten. Undantag gjordes om utlänningen hade uppehålls- eller bosättningsstillstånd i Sverige eller visade att han hade sökt uppehållstillstånd här. Huruvida undantaget för utlänningar som har sökt uppehållstillstånd i Sverige avsåg endast de utlänningar vars ansökan inte hade prövats, eller om det även omfattade utlänningar som fått avslag på sin ansökan förklaras inte närmare i några förarbeten. År 1980 ersattes utlänningskungörelsen av utlänningsförordningen (1980:377) och samtidigt infördes underrättelseskyldighet även för styrelsen för grundskolan (59 §). Den utökade underrättelseskyldigheten motiverades inte närmare. Bestämmelsen ändrades 1985, då underrättelseskyldighet infördes även för styrelsen för gymnasieskolan. Inte heller de förarbeten som föregick den ändringen (regeringens förordningsmotiv 1985:12) innehåller några uttalanden om vad som avses med att en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd. År 1989 flyttades bestämmelsen om underrättelseskyldighet i det närmaste oförändrad till utlänningsförordningen (1989:547). I samband härmed uttalade regeringen att underrättelseskyldigheten avser att möjliggöra den s.k. inre utlänningskontrollen (regeringens

förordningsmotiv 1989:3 s. 43). Bestämmelsen har därefter överflyttats till nuvarande utlänningsförordning utan att motiveras närmare.

Uppgiftsskyldighet inom hälso- och sjukvården

Enligt 2 kap. 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område är hälso- och sjukvårdspersonal, utöver vad som annars följer av lag eller förordning, bl.a. skyldig att lämna ut uppgifter som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet.

Bestämmelsen har behandlats av Justitieombudsmannen (JO) i JO 2004/05 s. 184, dnr 1356-2003. En polismyndighet hade skickat ut en lista över ett antal namngivna personer till verksamhetscheferna för de två psykiatriska klinikerna i länet. Personerna på listan var asylsökande som hade fått avvisnings- eller utvisningsbeslut och till vilka polisen inte hade någon fast adress. Med listan skickade polismyndigheten en förfrågan om någon av de namngivna personerna var intagna för vård på någon av klinikerna. Förfrågan besvarades av verksamhetscheferna på klinikerna, som meddelade att ingen av de listade personerna fanns inskrivna där. Polismyndighetens förfarande anmäldes till JO. JO, som hänvisade till regleringen i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, gjorde bedömningen att det förhållandet att polismyndighetens förfrågningar var sammanställda i en gemensam lista inte utesluter att uppgifterna har begärts i särskilda fall och fann därför inte anledning att rikta kritik mot polismyndigheten.

Anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen

Av 1 kap. 2 a § skollagen framgår att förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen på socialnämndens initiativ skall samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt anställda hos sådana myndigheter skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i

sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Myndigheterna och deras personal är också skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen om ett barns behov av skydd. Sådan anmälnings- och uppgiftsskyldighet gäller också för dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga. Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt socialtjänstlagen går före sekretesslagens bestämmelser och bestämmelserna om tystnadsplikt i enskild verksamhet (se bl.a. prop. 1995/96:200 s. 84).

7.6 Överväganden

7.6.1 Sekretess för personuppgifter

Vår bedömning: Våra förslag i kapitel 5 och 6 innebär inte att regleringen i 7 kap. 1 c, 9 och 38 §§ sekretesslagen behöver ändras.

Allmänna utgångspunkter

Den fråga som vi först har att ta ställning till är om den rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som vi har föreslagit i kapitel 5 och 6 medför behov av ändringar i bestämmelserna i 7 kap. sekretesslagen om sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda personliga förhållanden. I kommande avsnitt återkommer vi till frågan om skolans, förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens möjligheter och skyldigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter samt till frågor om underrättelseskyldighet och anmälningskyldighet.

Avgörande för om personalen i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen får lämna ut uppgifter om ett barns personliga förhållanden är huruvida barnet eller någon närstående till barnet lider men av att uppgiften lämnas ut. Frågan är vilken betydelse det har för menbedömningen att barnet håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt förarbetena till sekretesslagen avses med ”men” i första hand olika typer av integritetskränkningar, såsom att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållan-

den blir kända. Redan det förhållandet att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift förklaras dock i många fall vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för bedömningen av om men föreligger skall vara den berörda personens egna upplevelser. Bedömningen kan emellertid i viss utsträckning korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person tycker att det är allmänt obehagligt att andra vet var han bor kan t.ex. inte alltid innebära men i sekretesslagens mening. Av förarbetena framgår vidare att det är ofrånkomligt att helt rättsenliga åtgärder ibland får bedömas som men. Som exempel nämns det förhållandet att någon blir föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder. För det fall att det resultat som sekretessprövningen leder till inte kan godtas från allmän synpunkt, får det föreskrivas undantag från sekretessen eller ställas upp särskilda kvalifikationer i skaderekvisitet. Denna ståndpunkt ansågs nödvändig för att sekretess skulle kunna upprätthållas även myndigheter emellan. Konflikten mellan den enskildes intresse av att uppgifterna inte lämnas ut och myndigheternas intresse av att utbyta uppgifter för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter, ansågs få lösas inom ramen för bestämmelserna om undantag från sekretessen (prop. 1979/80:2 Del A s. 83, prop. 1981/82:186 s. 54 f., se även Regner, Eliason, Heuman: Sekretesslagen – En kommentar s. III:14 f.).

För den som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning torde det vara av stor betydelse att så få personer som möjligt känner till var han eller hon uppehåller sig. Eftersom menbedömningen skall göras med utgångspunkt från den enskildes egna upplevelser måste det därför som regel anses utgöra men om uppgifter om var gömda personer bor eller annars uppehåller sig lämnas ut till någon utomstående. Bedömningen av om utlämnandet av en uppgift innebär men skall emellertid göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse för prövningen kan t.ex. vara vem som begär uppgifterna och vad de skall användas till. Det går alltså inte att dra den generella slutsatsen att utlämnande av personuppgifter som rör ett barn som håller sig undan verkställighet alltid innebär men för barnet eller barnets närstående.

Sekretess inom skolhälsovården, förskoleverksamheten och den särskilda elevvården.

Enligt 7 kap. 1 c § och 38 § sekretesslagen råder presumtion för sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden inom skolhälsovården och i förskoleverksamheten. Inom dessa verksamheter kan alltså inte uppgifter om ett barn lämnas ut *om det inte står klart* att det kan ske utan att det enskilda barnet eller någon närstående till barnet lider men. Sekretess torde därmed råda för personuppgifter rörande ett barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, om inte samtycke från vårdnadshavarna föreligger. Uppgifterna kan alltså inte lämnas ut utan sådant samtycke.

Samma starka sekretess som inom skolhälsovården och förskoleverksamheten gäller enligt 7 kap. 9 § första och sjunde stycket inom skolan och skolbarnsomsorgen för uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgifter om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator (uppgifter inom den särskilda elevvården). Alltså torde inte heller sådana uppgifter kunna lämnas ut utan samtycke från vårdnadshavare.

Sekretess i skolan och inom skolbarnsomsorgen

När det gäller uppgifter om enskilds identitet, adress och andra uppgifter om enskilds personliga förhållanden i skolan och inom skolbarnsomsorgen är presumtionen offentlighet (med undantag för uppgifter inom den särskilda elevvården, se föregående avsnitt).

Inom skolbarnsomsorgen och inom den elevvårdande verksamheten¹ i skolan råder sekretess endast *om det kan antas* att eleven eller någon närstående till eleven lider men om uppgiften röjs. För att normalt sett harmlösa uppgifter som adressuppgifter och liknande skall vara föremål för sekretess krävs således att det finns någon omständighet som talar för att eleven eller dennes närstående lider men av att uppgiften lämnas ut. Eftersom menbedömningen skall göras med beaktande av den enskildes egen upplevelse, kan en sådan omständighet enligt vår uppfattning vara att eleven undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Utanför skolans elevvårdande verksamhet råder sekretess endast *om det av särskild anledning kan antas* att eleven eller någon eleven

¹ Ang. begreppet "elevvårdande verksamhet", se avsnitt 7.3 under rubriken *Sekretess inom det offentliga skolväsendet*.

närstående lider men om uppgiften röjs. Som framgår av avsnitt 7.3 under rubriken *Sekretess inom det offentliga skolväsendet* var det ursprungliga syftet med denna bestämmelse i första hand att skydda elever och deras närstående mot personföljelse och andra former av trakasserier. Bestämmelsens ordalydelse är emellertid inte begränsad till att avse endast sådana fall. Bestämmelsen föreskriver endast att det *av särskild anledning* skall kunna antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. Till skillnad från vad som är fallet i t.ex. 7 kap. 1 a § sekretesslagen krävs inte heller att det men som den enskilde kan antas lida skall vara av särskilt allvarlig karaktär för att sekretess skall råda. Enligt vår bedömning kan det förhållandet att skolan känner till att en elev håller sig undan verkställighet utgöra en sådan särskild anledning som innebär att det kan antas att eleven eller någon närstående till eleven lider men om uppgifter om var han eller hon uppehåller sig röjs. Som anförts i det föregående måste dock en prövning av sekretessfrågan göras i varje enskilt fall, med beaktande bl.a. av vem som begär ut uppgifterna och vad de är avsedda att användas till. Kravet på att det *av särskild anledning* skall kunna antas att eleven eller någon närstående till eleven lider men av ett utlämnande torde innebära att skolan inte har någon skyldighet att undersöka om en efterfrågad elev håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Slutsatser

Frågan om personuppgifter rörande de barn som omfattas av våra direktiv skall vara föremål för sekretess i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen innebär ytterst en avvägning mellan allmänhetens intresse av att få del av uppgifterna och barnets, eller barnets närståendes, intresse av att uppgifterna inte sprids utanför verksamheten. Nuvarande bestämmelser om sekretess inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen utgör enligt vår uppfattning ett relativt starkt skydd mot att uppgifter som kan identifiera barn i familjer som håller sig undan verkställighet lämnas ut till utomstående. Enligt vår bedömning föreligger det inte något behov av bestämmelser som ytterligare förstärker skyddet för uppgifter om dessa barns personliga förhållanden. Såsom sekretesslagen är uppbyggd framstår det dessutom som främmande att införa särskilda sekretessbestämmelser för just dessa barn. Inte heller finns det några skäl som talar för

ett mindre omfattande sekretesskydd för barn i familjer som håller sig undan verkställighet än för andra barn.

Sammantaget anser vi alltså att våra förslag i kapitel 5 och 6 inte innebär att regleringen i 7 kap. 1 c, 9 eller 38 § sekretesslagen behöver ändras.

7.6.2 Sekretess mellan myndigheter

Vår bedömning: Nuvarande reglering om sekretess mellan myndigheter bör inte ändras.

Allmänna utgångspunkter

Vi har i tidigare avsnitt² pekat på den intressekonflikt som skulle kunna uppstå mellan skolväsendet och de verkställande myndigheterna om det införs en rätt till skolgång för de barn som omfattas av våra direktiv. Vi har betonat vikten av att skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen inte åläggs att vidta åtgärder som hindrar eller försvårar polisens och Migrationsverkets arbete med att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Den fråga vi nu har att ställa oss är om de förslag som vi har lämnat i kapitel 5 och 6 är förenliga med den nuvarande regleringen av sekretess mellan myndigheter eller om ändringar behövs.

Som framgår av avsnitt 7.5 har personalen inom hälso- och sjukvården skyldighet att lämna ut uppgifter om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna begärs av vissa andra myndigheter. Motsvarande uppgiftsskyldighet finns inte inom skolväsendet. Av 15 kap. 5 § sekretesslagen framgår visserligen att en myndighet skall lämna ut uppgifter på begäran av en annan myndighet, om inte hinder möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Vare sig denna bestämmelse eller bestämmelsen i 6 § förvaltningslagen om skyldighet för myndigheter att samverka anses emellertid vara av sådant slag att de ålägger myndigheterna en upplysningsskyldighet gentemot varandra som innebär att eventuell sekretess viker (Regner, Eliason, Heuman: Sekretesslagen – En kommentar s. 14:6). Frågan om sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut till en annan myndighet får prövas enligt general-klausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

² Se fr.a. avsnitt 5.4.3 och 5.5.

Enligt generalklausulen får sekretessbelagda uppgifter lämnas ut till andra myndigheter, om det är uppenbart att intresset av att de lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Om polisen eller Migrationsverket efterfrågar ett barn som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller begär ut personuppgifter om ett sådant barn skall alltså skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen först avgöra huruvida uppgiften är sekretessbelagd enligt 7 kap. 9 eller 38 § sekretesslagen. Om sekretess råder skall skolan göra en avvägning av huruvida intresset av att uppgiften lämnas ut till de verkställande myndigheterna väger uppenbart tyngre än det enskilda barnets eller den enskilda familjens intresse av att namn, adress och andra personuppgifter inte lämnas ut. För det fall att uppgifterna inte bedöms vara sekretessbelagda, eller om prövningen enligt generalklausulen leder till att uppgiften *får* lämnas ut, blir bestämmelsen i 15 kap. 5 § sekretesslagen om informationsskyldighet tillämplig, vilket innebär att uppgiften också *skall* lämnas ut till den myndighet som begär den (jfr. prop. 1983/84:142 s. 27).

Bör en uppgiftsskyldighet införas?

Som ett led i arbetet med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning kan polisen och Migrationsverket behöva inhämta uppgifter från skolor och förskolor om var barn i familjer som håller sig undan verkställighet uppehåller sig. Det kan hävdas att de skolor och förskolor som inte lämnar ut uppgifter om att sådana barn finns i verksamheten eller var barnen är bosatta hindrar de verkställande myndigheternas arbete. Därmed finns det skäl som talar för att införa en skyldighet för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om barn i verksamheten på begäran av polisen eller Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Med en sådan uppgiftsskyldighet skulle skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen inte längre behöva göra den intresseavvägning som krävs enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Sekretessbedömningen skulle således förenklas för personalen inom dessa verksamheter. En uppgiftsskyldighet skulle dessutom ha den fördelen att skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle få samma skyldighet att lämna ut uppgifter till de verkställande myndigheterna

som socialnämnden har, vilket skulle skapa ett mer enhetligt regelsystem³.

Enligt vår bedömning skulle emellertid en uppgiftsskyldighet för skolväsendet medföra påtagliga nackdelar. Syftet med att införa en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning är att barnen skall få gå i skolan och delta i förskoleverksamhet. Om skolan samtidigt åläggs en ovillkorlig skyldighet att lämna ut uppgifter på begäran av polisen eller Migrationsverket, finns det en uppenbar risk för att föräldrarna inte kommer att våga låta sina barn komma till skolan eller förskoleverksamheten. En uppgiftsskyldighet skulle därmed kunna motverka syftet med regleringen av rätten till skolgång.

Vidare skulle en uppgiftsskyldighet innebära en skyldighet att lämna ut även uppgifter som inte finns dokumenterade i allmänna handlingar. Enligt vad utredningen har inhämtat från skolpersonal och frivilligorganisationer har vanligen någon anställd i skolan eller förskolan kontaktuppgifter till familjer som håller sig undan verkställighet. Det kan röra sig om att klassläraren eller någon annan i personalen känner till var barnet bor eller har tillgång till ett telefonnummer där vårdnadshavarna kan nås. Kontaktuppgifterna är betydelsefulla för skolan och det enskilda barnet. Uppgifterna kan behövas om barnet råkar ut för olycka eller om skolan av någon annan anledning behöver komma i kontakt med vårdnadshavarna. Om det införs en uppgiftsskyldighet för skolan i förhållande till polisen och Migrationsverket, är risken stor att vårdnadshavarna till barn som håller sig undan verkställighet inte längre kommer att lämna ut kontaktuppgifter till personalen. Det kan inte heller uteslutas att en uppgiftsskyldighet skulle medföra att barn skrivs in i skolor och förskolor under falsk identitet.

En uppgiftsskyldighet skulle också vara olycklig sett ur det enskilda barnets perspektiv. I vart fall de lite äldre barnen är ofta väl medvetna om familjens situation och vilka risker det innebär för dem att synas öppet i samhället. Om det införs en uppgiftsskyldighet skulle en del barn kunna uppleva att skolgången utgör en risk för att familjen upptäcks av de verkställande myndigheterna.

Slutligen skulle en lagstadgad uppgiftsskyldighet försätta personalen i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen i en svår situation. För att verksamheten skall fungera måste barnen ha

³ Se vidare i avsnitt 7.5.

förtroende för den personal som arbetar där. Det blir svårt för personalen att uppnå och upprätthålla ett gömt barns förtroende och tillit om man samtidigt har en ovillkorlig skyldighet att lämna ut uppgifter om barnet.

Betydelsen av att skolorna lämnar ut uppgifter om barnen till de verkställande myndigheterna bör inte heller överdrivas. Enligt de uppgifter som utredningen har inhämtat från polis och frivilligorganisationer stannar familjer som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning i regel kvar på den plats där de bodde som asylsökande och barnen går ofta kvar i den skola där de gått före avvisnings- eller utvisningsbeslutet. De verkställande myndigheterna känner därför ofta till var familjerna uppehåller sig, och de uppgifter som eventuellt kan inhämtas från skolor och förskolor innebär endast en bekräftelse av redan kända förhållanden. Vår bedömning är därför att de uppgifter om barnen som kan finnas i skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen i flertalet fall inte har någon mer avgörande betydelse för de verkställande myndigheternas arbete. Det kan därför inte generellt sett sägas att verkställighetsarbetet förhindras eller försvåras av att en skola eller en förskola inte lämnar ut sekretessbelagda uppgifter om ett barn. En uppgiftsskyldighet för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle däremot kunna underlätta verkställighetsarbetet. Om en uppgiftsskyldighet införs, ges det möjlighet för de verkställande myndigheterna att skicka ut listor över barn som skall avvisas eller utvisas till förskolor och skolor med förfrågningar om huruvida barnen finns i verksamheten och om förskolan eller skolan har några adressuppgifter eller andra kontaktuppgifter till barnen eller deras föräldrar. Vi anser inte att barnens rätt till skolgång skall kunna användas för att på så sätt underlätta verkställighetsarbetet.

Sammantaget finner vi att de argument som talar emot en uppgiftsskyldighet väger så tungt att någon sådan skyldighet inte bör införas.

Även vid en mer begränsad uppgiftsskyldighet, motsvarande den som råder på hälso- och sjukvårdens område, skulle flertalet av ovan beskrivna nackdelar uppstå. Vi bedömer därför att inte heller en begränsad uppgiftsskyldighet bör komma ifråga.

Bör sekretessen inom skolväsendet undantas från generalklausulens tillämpningsområde?

Med stöd av de skäl som vi har anfört mot en uppgiftsskyldighet kan det hävdas att den i kapitel 5 och 6 föreslagna rätten till skolgång skulle få störst genomslagskraft om det införs ett starkare sekretesskydd mellan myndigheterna än vad som är fallet i dag. Ett sådant starkare skydd skulle kunna införas genom att sekretessen i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen (sekretess enligt 7 kap. 9 och 38 §§ sekretesslagen) undantas från tillämpningsområdet för generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Därigenom skulle skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen få göra samma sekretessprövning om polisen eller Migrationsverket begär ut adresser och andra personuppgifter rörande barn i familjer som håller sig undan verkställighet som om uppgifterna begärs av en enskild person. Intresset av att verkställighet sker skulle således inte tillmätas någon särskild betydelse vid prövningen av om uppgifterna kan lämnas ut. En sådan reglering skulle sannolikt öka benägenheten hos dem som håller sig undan verkställighet att låta sina barn gå i skolan eller delta i förskoleverksamhet. Dessutom skulle troligen en del äldre barn och ungdomar känna en större trygghet i skolan. Å andra sidan skulle skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen bli förhindrade att lämna ut sekretessbelagda uppgifter också till andra myndigheter än polisen och Migrationsverket, eller för andra syften än verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Det kan uppstå situationer då det är angeläget att myndigheter får tillgång till ett barns personuppgifter, även om uppgifterna omfattas av sekretess. Enligt vår bedömning bör därför inte sekretessen mellan skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och andra myndigheter förstärkas.

Slutsatser

Sammantaget gör vi bedömningen att den nuvarande regleringen av sekretess mellan myndigheter inte bör ändras. Det innebär att frågan om huruvida uppgifter om barn i familjer som håller sig undan verkställighet kan lämnas ut till polisen eller Migrationsverket får avgöras i varje enskilt fall med beaktande av generalklausulen.

Visserligen kan det med fog hävdas att avvägningen mellan olika intressen enligt generalklausulen kan vara svår. De rektorer som utredningen har varit i kontakt med har också förklarat att de gärna hade sett ett klagörande av vad som gäller för det fall att polisen eller Migrationsverket efterfrågar gömda barn i förskolan eller skolan. Generalklausulens utformning, där en avvägning skall göras mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och det intresse som sekretessen är avsedd att skydda, medför att det inte går att ge ett generellt svar på frågan om förskolorna och skolorna skall efterkomma de verkställande myndigheternas begäran. För att sekretessen skall vika krävs emellertid att det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. De skäl som vi har anfört mot införande av en uppgiftsskyldighet talar i stor utsträckning emot att sekretessbelagda personuppgifter om barn i familjer som håller sig undan verkställighet lämnas ut till de verkställande myndigheterna. En bedömning enligt generalklausulen torde därför ofta falla ut så att det *inte* kan anses uppenbart att intresset av att personuppgifter lämnas till polisen eller Migrationsverket har företräde framför barnets eller barnets närståendes intresse av att uppgifterna inte kommer till de verkställande myndigheternas kännedom. I den mån tveksamma situationer uppstår blir det ytterst en fråga för rättstillämpningen att avgöra hur prövningen enligt generalklausulen skall falla ut.

7.6.3 Tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven verksamhet

Vår bedömning: Våra förslag i kapitel 5 och 6 innebär inte att regleringen om tystnadsplikt för personal i fristående skolor samt i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg behöver ändras.

Offentlighetsprincipen gäller inte för fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det innebär att personalen där inte har någon skyldighet att besvara frågor om de barn som finns i verksamheten, annat än om sådan skyldighet följer av lag. Däremot omfattas även de som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga av anmälningskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Bestämmelserna om tystnadsplikt i 2 a kap. 18 § och 2 b kap. 11 § skollagen innebär att den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller verksamhet som motsvarar förskoleklassen inte obehörigen får röja vad han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden. När det gäller fristående skolor är tystnadsplikten enligt 9 kap. 16 a § skollagen begränsad till att avse uppgifter i den personalvårdande verksamheten och uppgifter i ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

I kapitel 6 har vi gjort bedömningen att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte skall ha rätt till utbildning i fristående skolor eller att tas emot i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. I den mån de enskilt bedrivna verksamheterna frivilligt väljer att ta emot barnen gäller bestämmelserna om tystnadsplikt. Regleringen får anses innebära att personalen i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte får lämna ut uppgifter om gömda barns personliga förhållanden, såsom uppgift om huruvida ett visst barn finns i verksamheten eller adressen till ett namngivet barn, om inte uppgiftsskyldighet följer av lag eller barnets vårdnadshavare samtycker till att uppgifterna lämnas ut. Personalen i fristående skolor får inte lämna ut sådana uppgifter om de avser den elevvårdande verksamheten eller ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. I övrigt, när det gäller t.ex. klasslistor eller uppgifter om elevers studieresultat, står det skolan fritt att avgöra om uppgiften skall lämnas ut eller inte. Huruvida uppgifterna begärs av en enskild person eller av en myndighet saknar betydelse.

De enskilt bedrivna verksamheterna är inte myndigheter, och den nuvarande regleringen innebär därför inte någon risk för konflikt mellan olika myndigheters intressen. Enligt vår bedömning innebär därför inte våra förslag i kapitel 5 och 6 att den reglering som finns i dag behöver ändras.

7.6.4 Underrättelseskyldighet enligt utlänningsförordningen

Vår bedömning: Underrättelseskyldigheten enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen bör utredas ytterligare.

Enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen är styrelsen för utbildningen skyldig att underrätta polismyndigheten om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress första gången utlänningen skrivs in i grundskolan eller, om han eller hon inte tidigare har varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan. En sådan underrättelse behövs dock inte beträffande den som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige (underrättelseskyldigheten behandlas närmare i avsnitt 7.5). Vad som avses med att en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd förklaras inte närmare i förarbetena till bestämmelsen. Det går alltså inte att klart utläsa huruvida underrättelseskyldigheten är avsedd att omfatta endast de utlänningar som *aldrig* har ansökt om uppehållstillstånd här, eller om skolorna skall underrätta polismyndigheten även när barn som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd skrivs in i grundskolan eller tas in i gymnasieskolan. Frågan är därför om barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning omfattas av bestämmelsen. Dessa barn har visserligen en gång ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, men ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

De uppgifter som vi har fått från skolor och polismyndigheter tyder på att skolorna har liten kännedom om underrättelseskyldigheten och att bestämmelsen tillämpas mycket sparsamt. Skolornas tillämpning av bestämmelsen ger därför inte heller någon vägledning för hur den skall tolkas.

En tolkning av bestämmelsen enligt dess ordalydelse torde innebära att underrättelse inte behöver göras om utlänningen en gång har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, och detta även om ansökan har resulterat i ett beslut om avvisning eller utvisning. Därmed skulle skolorna inte vara skyldiga att underrätta polismyndighet vid inskrivning i grundskola eller intagning i gymnasieskola av de barn som omfattas av vårt uppdrag. Av förarbetsuttalandena framgår emellertid att avsikten med bestämmelsen om underrättelseskyldighet är att möjliggöra den inre utlänningskontrollen. Detta syfte får anses lika angeläget beträffande utlänningar som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som när det gäller utlänningar som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd här.

Bestämmelsens syfte talar alltså för att den skall tolkas som att underrättelseskyldighet gäller även beträffande de barn som omfattas av vårt uppdrag.

De skäl som vi i avsnitt 7.6.2 har anfört mot en uppgiftsskyldighet för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen gentemot de verkställande myndigheterna, utgör även skäl mot att skolorna skall ha skyldighet att underrätta polisen när barn i familjer som håller sig undan verkställighet första gången skrivs in i grundskolan eller tas in i gymnasieskolan. Det kan därmed finnas anledning att ändra bestämmelsen i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen, så att det klart framgår att det inte föreligger någon skyldighet för styrelsen för grundskolan och gymnasieskolan att underrätta polismyndigheten när det gäller de barn som omfattas av våra direktiv. Bestämmelsen i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen reglerar emellertid underrättelseskyldighet inte bara för grundskolan och gymnasieskolan, utan även för Skatteverket, arbetsförmedlingskontor och socialnämnden. En ändring av bestämmelsen kan därför få konsekvenser som inte kan bedömas inom ramen för vårt utredningsuppdrag. Vi bedömer att bestämmelsen bör uppmärksammas inom det fortsatta beredningsarbetet och utredas ytterligare.

7.6.5 Anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen

Vår bedömning: Skyldigheten för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att anmäla missförhållanden till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen bör inte ändras.

Som vi redogjort för i avsnitt 7.5 innebär regleringen i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen att skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen samt den personal som är verksam där, är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Samtidigt är socialnämnden enligt 17 kap. 1 § UtlL skyldig att lämna ut adressuppgifter och andra uppgifter angående utlänningars personliga förhållanden till bl.a. polisen och Migrationsverket, om uppgifterna behövs för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Några av de rektorer och andra företrädare för skolor och förskolor som utredningen har varit i kontakt med har förklarat att det förhållandet att socialnämnden har en uppgiftsskyldighet till polisen och Migrationsverket innebär att det kan upplevas som att en an-

målan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen beträffande ett barn i en familj som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning medför en risk för att de verkställande myndigheterna får reda på var barnet och dess familj uppehåller sig. Det kan därför förekomma att skolor och förskolor tvekar inför att anmäla misstänkta missförhållanden kring gömda barn till socialnämnden, i syfte att undvika att familjens uppehållsort röjs för polisen. Med anledning härav uppkommer frågan om skolans anmälningsskyldighet gentemot socialnämnden bör regleras särskilt såvitt avser barn i familjer som håller sig undan verkställighet.

Skyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen för bl.a. personalen i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att anmäla missförhållanden som kommer till deras kännedom utgör ett betydande skydd för varje barn som far illa. Detta skydd är inte mindre viktigt för barn som lever gömda. Som vi redogjort för i kapitel 5 innebär det stora påfrestningar för en familj att leva gömd. Den pressade situationen i sig kan medföra att barnen drabbas av sådan fysisk, psykisk och social ohälsa som gör att de är i behov av stöd och hjälp från socialnämnden. Härtill kommer att barn i familjer som håller sig undan verkställighet, på samma sätt som andra barn, kan utsättas för övergrepp eller på annat sätt fara illa i sina hem. De gömda barnens rätt att skyddas mot missförhållanden väger enligt vår uppfattning tyngre än de gömda familjernas intresse av att hålla sig undan verkställighet. Skyldigheten för skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen att anmäla missförhållanden till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen bör därför inte ändras.

Vårt ställningsstagande väcker frågan om det finns anledning att ändra socialnämndens uppgiftsskyldighet till de verkställande myndigheterna enligt 17 kap. 1 § UtL, så att sekretessen inte bryts när skolan anmäler missförhållanden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det får emellertid anses falla utanför vårt uppdrag att bedöma hur uppgiftsskyldigheten på socialtjänstens område bör regleras. Vi nöjer oss därför med att peka på de problem som kan uppstå på grund av att regleringen skiljer sig från regleringen på skolans område.

8 Polisens verkställighetsarbete

8.1 Inledning

I enlighet med utredningsuppdraget överväger vi i detta kapitel om det med anledning av våra förslag i kapitel 5 och 6 behövs särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

8.2 Polisens ansvar för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut

Enligt bestämmelserna i 12 kap. UtlL har Migrationsverket huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Verket får emellertid lämna över ett verkställighetsärende till polismyndighet, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan, eller om det kan antas att det kommer att behövas tvång för att verkställa beslutet. Härutöver har polismyndigheten ansvaret för verkställighet av sina egna beslut om avvisning och domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott.

Om ett verkställighetsärende har överlämnats till polismyndighet för att utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan söker polismyndigheten efter personen i fråga. Om utlänningen inte anträffas fattas beslut om efterlysning.

8.3 Ramen för polisens verkställighetsarbete

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare skyddad gentemot det allmänna mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Detta skydd kan enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag och i vissa fall även genom annan författning. En begränsning får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Av 2 kap. 22 § RF framgår att utlännning här i riket är likställd med svensk medborgare i fråga om bl.a. skydd mot husrannsakan och liknande intrång, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Polislagen

Polisens organisation och verksamhet regleras i polislagen (1984:387). Enligt 2 § polislagen har polisen bl.a. i uppgift att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

De allmänna principerna för polisingripanden framgår av 8 § polislagen. Enligt bestämmelsens första stycke skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Om tvång måste tillgripas skall det ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås. I andra stycket föreskrivs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelser i första stycket.

Bestämmelserna i 8 § polislagen ger uttryck för behovsprincipen och proportionalitetsprincipen, vilka är grundläggande för polisens arbete. Behovsprincipen innebär att ett polisingripande får ske endast då det är nödvändigt för att den aktuella faran eller störningen skall kunna avväjas eller undanröjas. Proportionalitetsprincipen innebär att de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse inte får stå i missförhållande till syftet med själva ingripandet. Förutom behovsprincipen och proportionalitetsprincipen styrs arbetet vid polisingripanden av hänsynsprincipen, vilken

gör sig särskilt starkt gällande då det gäller ingripanden mot barn. I JO 1996/97 s. 86, dnr 2002-1995, har Justitieombudsmannen (JO) granskat polisens verkställighet av ett hämtningsbeslut. I ärendet hade en 15-årig elev hämtats till polisförhör i skolan av uniformerad polispersonal. Med hänvisning till bl.a. hänsynsprincipen uttalar JO att hämtning av personer under 18 år endast i undantagsfall bör utföras av uniformerad polis eller på något ställe där uppmärksamhet kan väckas. Vidare uttalas att varken hämtning eller förhör bör ske i skolan annat än när mycket speciella skäl föreligger.

I 20 § polislagen finns bestämmelser om husrannsakan och liknande åtgärder. I paragrafens första stycke föreskrivs bl.a. att en polisman, för att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas, får bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom samt till en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Om det finns synnerliga skäl att anta att den eftersökte eljest uppehåller sig hos annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. Enligt tredje stycket i paragrafen får åtgärderna vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om fara är i dröjsmål.

Husrannsakan får företas ”för att söka efter en person”. Detta har i praxis ansetts innebära att det skall vara en bestämd person – låt vara inte nödvändigtvis känd till namnet – som polisen söker efter. Polisen får således inte bereda sig tillträde till bostäder eller andra lokaler för att mera allmänt leta efter efterlysta personer. I Rikspolisstyrelsens kommentar till polislagen anges som exempel att polisen vid den s.k. inre utlänningskontrollen inte får bereda sig tillträde till sådana lokaler där utlännings ofta uppehåller sig annat än när det är fråga om att söka efter en bestämd person¹. I kommentaren anförs vidare, med hänvisning till proportionalitetsprincipen, att det är uppenbart att särskilt starka skäl måste föreligga för att polisen skall få bereda sig tillträde till exempelvis en lokal som är avsedd för allmänna sammankomster. Som exempel nämns att husrannsakan mycket sällan torde bli aktuell på sjukhus (a. kommentar s. 101 f.).

Det finns inte några uttryckliga restriktioner när det gäller husrannsakingar och andra polisingripanden i skolor eller förskolor, utan de grundläggande principerna om proportionalitet, behov och hänsyn får vara vägledande vid ingripandena. Dessutom gäller enligt artikel 3.1 i barnkonventionen att barnets bästa skall komma

¹ Polislagen med kommentar, Rikspolisstyrelsen 1999, s. 101, se även nedan refererade JO 1995/96 s. 192.

i första rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

I samband med behandlingen av vissa straffprocessuella tvångsmedel 1989 berörde regeringen frågan om polisingripanden i kyrkolokaler. Regeringen anförde att tvångsmedel måste hanteras med försiktighet och omdöme vid ingripanden i sådana lokaler. Vidare anfördes att det i de flesta fall kan vara lämpligt att polisen i första hand vänder sig till någon som ansvarar för lokalen – vanligen en kyrkoherde eller församlingsföreståndare – som kan förmedla kontakt med den som eftersöks och kanske bidra till att ingripandet sker på ett mindre dramatiskt sätt. Regeringen ansåg emellertid inte att det kunde komma i fråga att införa någon slags frizoner där polisingripande överhuvudtaget inte får ske, då det i ett samhälle som vårt inte ansågs finnas något behov av att anordna en fristad för personer som är misstänkta för brott eller som eftersöks enligt annan lagstiftning (prop. 1988/89:124 s. 60 f.). År 1993 företog polisen en husrannsakan hos Helgeandssystrarna i Alsike kloster. Ingripandet föregicks av information från allmänheten om att utlänningar som vistades illegalt i landet gömdes i klostret. Polismyndigheten motiverade sitt beslut om husrannsakan med att det fanns skäl att anta att personer som med laga stöd skulle omhändertas vistades i klostret samt att det fanns skäl att anta att åtminstone en till namnet känd utlänning höll sig gömd där. I samband med polisingripandet uppstod tumult i klostret och flera utlänningar låste in sig. Polismyndighetens förfarande granskades av JO². I sin bedömning konstaterar JO att det saknas bestämmelser som begränsar polisens möjligheter till ingripanden i kyrkolokaler och att behövlig hänsyn till sådana lokalers särprägel därför får tas inom ramen för proportionalitetsprincipen. JO konstaterar vidare att polismyndigheten hade laglig grund för sitt beslut om husrannsakan, eftersom det fanns synnerliga skäl att anta att en namngiven person fanns i klostret. JO kunde inte finna att polismyndigheten gått längre än eller förfarit på annat sätt vid ingripandet än vad proportionalitetsprincipen medger.

² JO 1995/96 s. 192, Dnr 4240-1993.

Rikspolisstyrelsens författningssamling

Förutom polislagen styrs polisens arbete av föreskrifter och allmänna råd från Rikspolisstyrelsen. Dessa publiceras i Rikspolisstyrelsens författningssamling, RPSFS.

Föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut finns i RPSFS 2005:3 (FAP 638-1), som reglerar verkställighet som sker med flygplan. Övriga föreskrifter och allmänna råd innehåller inte några bestämmelser om hur verkställighet får ske. Det finns således inte några föreskrifter eller allmänna råd som reglerar om och hur verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut får genomföras i skolor eller förskolor. Inte heller finns det några föreskrifter eller allmänna råd som reglerar formerna för verkställighet av andra beslut som rör barn, som t.ex. beslut om tvångsomhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller beslut om vårdnad, boende eller umgänge.

Utöver föreskrifter och allmänna råd utfärdar Rikspolisstyrelsen cirkulärmeddelanden, som är en form av skrivelser riktade till polismyndigheterna. Cirkulärmeddelandena kan innehålla information om rutiner, tolkningsmeddelanden, m.m. I dagsläget finns det inte några cirkulärmeddelanden som behandlar ingripanden i skolor eller förskolor i samband med avvisnings- eller utvisningsbeslut.

8.4 Verkställighetsarbetet i praktiken

För att få en inblick i polisens verkställighetsarbete har utredningen besökt Länskriminalavdelningens utlänningsrotel vid Polismyndigheten i Skåne. Vi har därvid erhållit följande information om polisens praktiska arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

När ett verkställighetsärende kommer till utlänningsroteln från Migrationsverket granskas först handlingarna i verkets akt. Ofta tar utlänningsroteln kontakt med ansvarig handläggare på Migrationsverket, för att få närmare information om hur verkets kontakter med utlänningen har varit. Utlänningen eftersöks i första hand på den adress som Migrationsverket har angett i sina handlingar. Erfarenheten är att den som får ett beslut om avvisning eller utvisning stannar kvar på den adress där han eller hon har bott som asylsökande. Inte minst är så fallet när det gäller barnfamiljer, då

det kan vara svårt för en familj med flera barn att flytta hem till någon bekant eller anhörig. Det förekommer dock att avvisade eller utvisade utlänningar göms undan de verkställande myndigheterna av privatpersoner eller flyktingorganisationer.

Om det finns barn i skolåldern i familjen, är det inte ovanligt att utlänningsroteln kontaktar skolorna i närområdet och frågar om barnet går där och i så fall vilken adress familjen bor på. Det förekommer också att polisen väntar på barnet utanför skolan, för att sedan följa efter det till bostaden. Däremot hämtas aldrig barn som skall avvisas eller utvisas i skolor eller förskolor. Orsakerna till detta är flera. Proportionalitetsprincipen och hänsynsprincipen innebär att polisen överhuvudtaget så långt möjligt avstår ifrån att genomföra tvångsingenripanden i skollokaler. Vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut tillkommer dessutom att man vill få med sig samtliga familjemedlemmar samtidigt, vilket inte är möjligt om barnen hämtas i skolan.

När det gäller barnfamiljer fortsätter verkställighetsarbetet i stället ofta med att polisen bedriver förberedande spaning mot den lägenhet där man tror att familjen uppehåller sig. Verkställigheten genomförs sedan vid en tidpunkt då alla familjemedlemmar kan antas vara hemma. Som regel hämtas familjen tidigt på morgonen, före skoltid för barnen.

Den faktiska verkställigheten kan ha mycket olika förlopp. Ibland följer familjen med självmant, och verkar närmast ha väntat på att polisen skall komma. I andra fall är situationen mer uppslitande. Barnen är ofta lojala med sina föräldrar. Så länge föräldrarna samarbetar, brukar det därför inte vara några problem att få med sig barnen.

Det finns inga skrivna riktlinjer för hur verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut skall gå till, utan utlänningsrotelns arbete bygger på många års erfarenhet och goda rutiner. Ytterst arbetar man efter proportionalitetsprincipen och behovsprincipen och önskemålet är att verkställigheten skall fungera så bra som möjligt för alla inblandade.

Utlänningsrotelns uppgift om att hämtning inte sker i skolor eller förskolor har bekräftats av de frivilligorganisationer samt företrädare för skolor och förskolor som utredningen har varit i kontakt med.

8.5 Överväganden

8.5.1 Bör skolor och förskolor utgöra s.k. frizoner?

Vår bedömning: Det bör inte införas något förbud för polisen att hämta barn som skall avvisas eller utvisas i skolor eller förskolor.

Enligt nuvarande reglering finns det inte något som hindrar att polisen hämtar barn som skall avvisas i skolor eller förskolor. För det fall att så sker skall polisen beakta behovsprincipen, proportionalitetsprincipen och hänsynsprincipen samt ta hänsyn till principen om barnets bästa. Såvitt har kommit till vår kännedom förekommer det emellertid inte att polisen bereder sig tillträde till skolor eller förskolor för att hämta barn som skall avvisas eller utvisas. Det förefaller därför för närvarande inte finnas något praktiskt behov av ett förbud mot att barnen hämtas där.

Som vi har konstaterat i tidigare kapitel bör emellertid rätten till skolgång för de barn som omfattas av vårt uppdrag inte bara bli en teoretisk rätt, utan lagstiftningen bör utformas på ett sådant sätt att föräldrarna också vågar låta barnen gå i skola och delta i förskoleverksamhet. En starkt bidragande orsak till att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte kommer till skolan, är att föräldrarna uppfattar skolgången som en risk för att familjen upptäcks av de verkställande myndigheterna. Fråga har därför uppkommit om det på grund därav bör införas ett förbud för polisen att hämta barn i skolor eller förskolor för att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut. Ett argument för ett sådant förbud är att det sannolikt skulle öka föräldrarnas benägenhet att låta barnen utnyttja rätten till skolgång. Dessutom skulle vetskapen om att polisen inte får hämta barn i skolan troligen innebära att en del av de äldre barnen själva skulle känna större trygghet där. Sett ur det enskilda barnets synvinkel skulle således ett förbud kunna ha betydelse.

Särskilda frizoner där polisen inte får ingripa i syfte att verkställa lagligt fattade beslut förekommer inte i svensk lagstiftning. Som framgår av avsnitt 8.3 under rubriken *Polislagen* har det i tidigare lagstiftningsärenden hävdats att det i ett samhälle som vårt inte finns något behov av att anordna fristäder för personer som eftersöks enligt lag. Vi delar denna uppfattning, och anser att resonemanget har bäring även när det gäller hämtning i skolor och förskolor för

verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. De barn som omfattas av våra direktiv har inte rätt att vistas i Sverige och skall därför lämna landet så snart det är möjligt. Om polisen förbjuds att ingripa på vissa platser skulle verkställighetsarbetet motverkas. Ett förbud för polisen att hämta barn som skall avvisas eller utvisas i skolor och förskolor skulle också innebära att myndigheter åläggs att verka i olika riktning; Migrationsverket och polismyndigheterna skulle ha i uppgift att tillse att verkställighet sker, medan skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skulle utgöra frizoner, där barnen ”skyddas mot” verkställighet.

Det måste också beaktas att polisen får hämta barn i skolor och förskolor för att verkställa andra beslut som rör barn. Exempel på sådana beslut är beslut om tvångsomhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och beslut om vårdnad, boende eller umgänge enligt föräldrabalken. Vi anser att det är mindre lämpligt med en reglering som innebär att polisen får hämta barn i skolan i syfte att verkställa vissa beslut, medan hämtning inte får ske i syfte att verkställa beslut om avvisning eller utvisning.

Ett förbud mot hämtning i skolor och förskolor skulle dessutom medföra ett antal svårösta gränsdragningsproblem. Skall förbudet endast omfatta skolområdet, eller skall även barnets väg till och från skolan utgöra del av den skyddade zonen? Skall polisen vara förhindrad att ingripa i skolan under hela dygnet eller endast den del av dagen då verksamhet bedrivs? Skall förbudet bara omfatta elever i skolan och barn som är inskrivna i förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, eller skall även föräldrar, syskon och andra anhöriga till barnet vara ”fredade” inom det område där hämtning inte får ske? Om ett förbud mot hämtning endast skulle omfatta skolområdet och inte barnets skolväg kan barnet och dess vårdnadshavare fortfarande anse att skolgången utgör en risk för att familjen skall upptäckas av de verkställande myndigheterna. För barn i förskoleåldern och de yngsta skolbarnen kan dessutom en förutsättning för skolgång eller deltagande i förskoleverksamhet vara att en förälder eller någon annan närstående följer med till och från skolan eller förskoleverksamheten. För att vårdnadshavarna skall kunna delta vid utvecklingssamtal och andra aktiviteter i skolan eller förskolan kan det finnas anledning att låta även dem vara skyddade där. Å andra sidan innebär en reglering där skolor och förskolor skall vara skyddade områden dygnet runt, och där även andra än barnet skall omfattas av förbudet mot hämtning, att

utlänningar som har fått avvisnings- eller utvisningsbeslut kan komma att söka sig till skolor och förskolor för att undgå att verkställighet sker.

Vid en sammantagen bedömning finner vi att de principiella skäl som talar emot ett förbud mot hämtning i skolor och förskolor, i kombination med de svåra gränsdragningsproblem som ett sådant förbud skulle medföra, innebär att det inte bör införas några bestämmelser som förbjuder polisen att hämta barn som skall avvisas eller utvisas i skolor eller förskolor.

Inte heller anser vi att polisen bör vara förhindrad att i sitt spaningsarbete använda sig av sådan information om barn som håller sig undan verkställighet som har inhämtats från skolor eller förskolor. Det bör således inte införas något generellt förbud mot att polisen väntar på barn som skall avvisas eller utvisas utanför skolor, för att sedan följa efter dem hem till bostaden och på så sätt få reda på var familjen uppehåller sig. Lämpligheten i ett sådant agerande får i stället bedömas från fall till fall med beaktande av proportionalitetsprincipen, behovsprincipen och hänsynsprincipen, så som dessa principer har kommit till uttryck i polislagen, samt i enlighet med den i barnkonventionen uttryckta principen om barnets bästa.

8.5.2 Bör det införas särskilda riktlinjer för polisens ingripanden i skolor och förskolor?

Vår bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser i lag eller förordning som närmare reglerar när och hur barn som har fått beslut om avvisning eller utvisning får hämtas i skolor eller förskolor.

Nästa fråga för utredningen att ta ställning till är om det behöver införas några särskilda bestämmelser som närmare reglerar när och hur polisen får hämta barn i skolor och förskolor i syfte att verkställa beslut om avvisning eller utvisning.

Av 20 § polislagen framgår att polisen endast får företa husrannsakan eller liknande åtgärder om man söker efter en särskild person. Polisen har alltså inte rätt att bereda sig tillträde till skolor eller förskolor för att mer allmänt leta efter efterlysta utlänningar. Om ett visst barn eftersöks i skolan eller förskolan måste proportionalitets-

principen, behovsprincipen och hänsynsprincipen³ beaktas. Dessutom skall polisen ta hänsyn till principen om barnets bästa i artikel 3.1 i barnkonventionen. Då det i allmänhet torde innebära olägenheter både för det barn som är föremål för verkställighet som för övriga barn i verksamheten om polisen ingriper i en skola eller en förskola, måste det föreligga särskilt starka skäl för att polisen skall kunna hämta ett barn som skall avvisas eller utvisas där.

Det förhållandet att polisen i nuläget aldrig hämtar barn som skall avvisas eller utvisas i skolor eller förskolor, visar enligt vår bedömning att bestämmelserna i polislagen är tillräckliga för att tillse att verkställigheten sker på ett sätt som är förenligt med vad som är bäst för såväl det barn som skall avvisas eller utvisas som övriga barn i verksamheten. Inom Rikspolisstyrelsen pågår ett arbete med att utforma nya föreskrifter och allmänna råd för polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Enligt uppgifter som Rikspolisstyrelsen har lämnat till utredningen kommer frågan om ingripanden i skolor och förskolor att behandlas inom ramen för detta arbete. Det finns därför inte någon anledning att nu införa bestämmelser i lag eller förordning som närmare reglerar när och hur barn som har fått beslut om avvisning eller utvisning får hämtas i skolor eller förskolor.

³ Se närmare om dessa principer i avsnitt 8.3 under rubriken *Polislagen*.

9 Praktiska problem

9.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för ett antal praktiska problem som kan uppstå genom att det införs en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. I den mån det är möjligt lämnar vi också förslag till lösningar på problemen. Problemställningarna bygger huvudsakligen på uppgifter från personalen vid de skolor och förskolor som vi har varit i kontakt med under utredningsarbetet.

Som vi redogjort för i avsnitt 6.5.1 är det inte möjligt att förutse alla problem som kan uppstå i och med att det införs en rätt till skolgång för de barn som omfattas av våra direktiv. Inte heller är det möjligt att i detalj ge svar på hur tänkbara problem kan lösas. Barnen lever under olika förhållanden och har olika förutsättningar. Ofta torde det därför bli fråga om att hitta individuella lösningar från fall till fall. De tänkbara problem och de förslag till lösningar som vi presenterar skall därför inte ses som någon uttömmande beskrivning. När den reglering som vi föreslår har varit i kraft under en tid kan det finnas anledning att kartlägga och utvärdera vilka praktiska problem som rätten till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning faktiskt har medfört. Vi återkommer till detta i kapitel 11.

9.2 Ansvarig kommun

Enligt de förslag som vi har lämnat i kapitel 5 och 6 skall barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ges rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet samt erbjudas offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på huvudsakligen samma villkor som asylsökande barn. Därigenom uppstår också en skyldighet för huvudmännen för

verksamheterna, dvs. i första hand kommunerna, att tillhandahålla utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barnen. En fråga som därmed uppkommer är vilken kommun som skall vara skyldig att ta emot ett barn som håller sig undan verkställighet.

Enligt 4 kap. 5 § skollagen är det hemkommunens ansvar att sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt skollagen har rätt att gå i grundskolan. Med hemkommun avses enligt 1 kap. 15 § skollagen i första hand den kommun där eleven är folkbokförd. Om eleven inte är folkbokförd i landet avses med hemkommun den kommun i vilken han eller hon vistas stadigvarande eller, om eleven saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig. Ansvaret för att barn som är bosatta i Sverige erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt anvisas plats i förskoleklass åligger enligt 2 a kap. 1 § och 2 b kap. 2 § skollagen den kommun där barnet stadigvarande vistas. Såvitt avser asylsökande barn föreskrivs i 8 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. att hemkommunen ansvarar för att utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan komma till stånd. Med hemkommun avses enligt förordningen den kommun där barnet vistas.

De barn som omfattas av vårt uppdrag finns inte i några register och vill, av naturliga skäl, ofta inte uppge sin bostadsadress. Det kan alltså vara svårt att få besked om vilken kommun de vistas i. Trots det bedömer vi att ansvaret för utbildning m.m. för dessa barn bör ankomma på vistelsekommunen, vilket i detta sammanhang får anses vara den kommun där barnet tillbringar sin dygnsvila. Avsikten är emellertid inte att barnet skall behöva visa att han eller hon vistas i den kommun vars skola, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg han eller hon söker sig till. Kommunen får i stället godta de uppgifter om vistelsekommun som barnet, barnets vårdnadshavare eller annan som önskar att barnet skall gå i skolan eller delta i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg lämnar.

9.3 Information till familjer som lever gömda

Som vi redogjort för i kapitel 3 finns det i dag uppskattningsvis mellan 1 000 och 1 500 barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Vi vet att en del av dessa barn

går i skolan eller deltar i förskoleverksamhet redan i dag, men sannolikt är det många barn som inte gör det.

Vi har i tidigare kapitel påpekat vikten av att rätten till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut inte bara blir en teoretisk rätt, utan att den måste utformas på ett sådant sätt att barnen faktiskt också kommer till skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. En fråga som därmed uppkommer är hur familjer som lever gömda skall få information om att barnen har rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg även när de håller sig undan verkställighet.

Migrationsverket har kontakt med utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige i samband med att ansökan lämnas in och därefter kontinuerligt under asylprocessen. Verket har emellertid också ett ansvar för att beslut om avvisning och utvisning verkställs. Enligt vår uppfattning är det därför inte lämpligt eller rimligt att ge Migrationsverket i uppdrag att informera de utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd om att även barn som håller sig undan verkställighet har rätt att gå i skolan och att delta i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Inte heller bör det ankomma på kommunerna att informera om denna rätt.

Många av de utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige har kontakter med olika frivilligorganisationer och religiösa trossamfund. Organisationer som särskilt arbetar med rättigheter för barn i asylprocessen är Rädda Barnen och Barnens Rätt i Samhället (BRIS). Som exempel kan nämnas att Rädda Barnen sedan ett drygt år tillbaka tillhandahåller en s.k. hjälplinje via Internet för barn utan uppehållstillstånd. På hjälplinjens hemsida lämnas information om vilka rättigheter barn utan uppehållstillstånd har i Sverige. Informationen riktas direkt till barnen och lämnas på flera olika språk. Barn som har frågor eller behöver hjälp kan kontakta de personer som arbetar med projektet per telefon eller e-post. Även om inte frivilligorganisationerna kan åläggas ett formellt ansvar för att familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning får information om att barnen har rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, är det således ändå rimligt att anta att organisationerna kommer att sprida informationen vidare på ett sätt som innebär att även gömda familjer får del av den.

9.4 Kontakt med vårdnadshavarna

En viktig utgångspunkt för verksamheten inom skolväsendet är att det skall finnas en samverkan mellan å ena sidan skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen och å andra sidan barnens eller elevernas vårdnadshavare. Som framkommit i tidigare kapitel (se framför allt avsnitt 6.2) är skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skyldiga att samarbeta med vårdnadshavarna i ett antal olika sammanhang. Som exempel kan nämnas att vårdnadshavarna skall erbjudas att delta i utredningsprocessen inför eventuell placering i särskola eller specialskola (se avsnitt 6.4.1), att skolan och förskolan skall ha utvecklingssamtal med vårdnadshavarna (se avsnitt 6.5.4), att vårdnadshavarna skall ges möjlighet att medverka vid utarbetande av åtgärdsprogram för barn i behov av särskilt stöd (se avsnitt 6.5.3) samt att läraren skall kontakta elevens vårdnadshavare inför vidtagande av disciplinära åtgärder och åtgärder för elevers tillrättaförande (se avsnitt 1.5.4.5).

Skyldigheten att samverka med vårdnadshavarna förstärks ytterligare i läroplanen för förskolan samt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet. I läroplanen för förskolan föreskrivs bl.a. att de som arbetar i förskolan, förutom att genomföra utvecklingssamtal, fortlöpande skall föra samtal med barnens föräldrar om barnens trivsel, utveckling och lärande både i och utanför förskolan. Personalen skall också se till att föräldrarna blir delaktiga i utvärderingen av verksamheten. Enligt läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet skall alla som arbetar i skolan samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet. Vidare skall läraren samverka med och fortlöpande informera vårdnadshavarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling.

När en skola handlägger ärenden som innebär myndighetsutövning mot någon enskild och som kan överklagas med förvaltningsbesvär gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om bl.a. partsinsyn, kommunikationsskyldighet, underrättelse om beslut och överklagande. För att skolan skall kunna följa de krav som ställs på handläggningen krävs alltså att kontakter kan tas med barnens eller elevernas vårdnadshavare.

Personalen i de skolor som vi har besökt har uppgett att det ibland kan vara svårt att få till stånd ett fungerande samarbete med vårdnadshavare till barn som lever gömda. Även om vårdnads-

havarna vågar låta barnen gå kvar i skolan sedan avvisnings- eller utvisningsbeslutet har meddelats, vågar de inte alltid själva gå dit för att delta vid utvecklingssamtal eller föräldramöten. Kontakten med vårdnadshavarna får då skötas antingen via barnet eller genom att släktingar eller vänner till familjen fungerar som budbärare. Om varken skolan eller kommunen har tillgång till någon adress till barnet, kan det vara svårt att kommunicera med vårdnadshavarna inför beslut i förvaltningsärenden som rör barnet och att se till att de får del av de beslut som fattas. Som framgår av avsnitt 6.2 skall emellertid inte problemet överdrivas. I många fall går det att uppnå ett väl fungerande samarbete även med vårdnadshavare till barn som lever gömda. Enligt företrädare för de skolor som vi har besökt är det inte ovanligt att vårdnadshavare till gömda barn deltar vid utvecklingssamtal och andra arrangemang i skolan. I de fall då vårdnadshavarna inte vågar komma till skolan på grund av rädsla för att upptäckas av de verkställande myndigheterna finns det vanligen möjlighet för rektor eller klasslärare att upprätthålla erforderliga kontakter per telefon eller via ombud.

Svårigheter att samverka med vårdnadshavarna kan uppstå även när det gäller barn som är bosatta i Sverige. Om det skulle visa sig vara helt omöjligt att få eller upprätthålla kontakt med vårdnadshavarna till ett barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, bör skolan därför förfara på samma sätt som den gör om den inte kan samverka med vårdnadshavarna till ett barn som är bosatt i Sverige.

9.5 Försäkringar

Skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen har enligt allmänna rättsgrundsatser ett tillsynsansvar för de barn som finns i verksamheten och kan bli skadeståndsskyldiga för skador som åsamkas barnen. Detta har lett till att kommunerna försäkrar barn i det offentliga skolväsendet samt inom offentligt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg mot olycksfall. Kommunerna tecknar kollektiva olycksfallsförsäkringar, även kallade gruppörsäkringar, med valfritt försäkringsbolag. I vissa fall omfattar försäkringen endast tiden från det att barnen lämnar hemmet på morgonen till dess att de kommer hem från skolan eller förskolan, men det finns också kommuner som försäkrar barnen dygnet runt, dvs. även på fritiden. Om ett barn skadas gör barnets vårdnadshavare en

skadeanmälan till det försäkringsbolag som kommunen har avtal med. Försäkringsfallet prövas sedan av försäkringsbolaget, som betalar ut eventuell ersättning direkt till barnet eller barnets vårdnadshavare.

Under utredningsarbetet har fråga uppkommit om de kollektiva olycksfallsförsäkringar som kommunerna tecknar omfattar även barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. I anledning härav har vi studerat försäkringsbrev från ett antal kollektiva olycksfallsförsäkringar rörande barn i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Av granskningen framgår att försäkringsskyddet skiljer sig åt mellan olika kommuner. I något fall har det uttryckligen angetts i försäkringsbeskedet att försäkringen omfattar även "asyl- och anknytnings-sökande barn samt gömda barn" inom kommunen. Med en sådan utformning står det klart att även de barn som omfattas av våra direktiv är försäkrade. I vissa försäkringsavtal föreskrivs att försäkringen omfattar "barn eller elever som är folkbokförda i kommunen". Därmed torde varken asylsökande barn eller barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut omfattas av försäkringen. I många försäkringsbrev anges endast att försäkringen omfattar "elever i grundskola och gymnasieskola" eller "barn i kommunalt finansierad barnomsorg". I de fallen är det mer oklart om försäkringen gäller även de barn som omfattas av vårt uppdrag; barnen är elever i skolan respektive barn i barnomsorgen, men de finns inte alltid inskrivna på klasslistor eller i några andra register¹. Vid en rundringning till ett antal försäkringsbolag som har tecknat avtal om kollektiva olycksfallsförsäkringar har vi erhållit följande uppgifter.

AIG Europe: Rent formellt omfattas endast de barn som är inskrivna i kommunens förskolor och skolor av en kollektiv olycksfallsförsäkring. När försäkringen tecknas uppger kommunen hur många barn som skall omfattas av försäkringen, och premien bestäms därefter. Kommunerna lämnar emellertid inte några listor till försäkringsbolaget där det framgår vilka barn som omfattas. När skadeanmälan kommer in kontrollerar inte försäkringsbolaget närmare om barnet verkligen är inskrivet i den skola eller den förskola som vårdnadshavaren har uppgett, utan som regel betalas ersättningen ut till den adress eller till det bankkonto som anges i skadeanmälan. För det fall att det skulle saknas adress till barnet, eller

¹ Angående klasslistor, se nedan avsnitt 9.6.

om det utfallande försäkringsbeloppet skulle bli mycket stort, kan försäkringsbolaget kontakta kommunen för att höra så att barnet verkligen finns inskrivet i den förskola eller skola som har angetts i skadeanmälan. Om en kommun skulle framställa önskemål om att även barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut skall omfattas av försäkringen finns det inget hinder mot att det skrivs in direkt i avtalet. Detta skulle dock kräva att kommunen betalar försäkringspremie även för dessa barn, t.ex. efter en uppskattning av hur många sådana barn det finns i kommunens förskolor och skolor.

Folksam: Det är upp till kommunen att avgöra om barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut skall omfattas av den kollektiva olycksfallsförsäkringen. Önskar kommunen att barnen skall omfattas av försäkringen finns det inget som hindrar det. Folksam har haft ett fall där en kommun under gällande försäkringsperiod framställde önskemål om att även "gömda barn" skulle omfattas av deras gruppförsäkring, vilket tilläts. När det gäller hanteringen av skadeanmälningar gäller samma sak som hos AIG Europe; som huvudregel kontrollerar Folksam inte om barnet verkligen går på den skola eller förskola eller bor i den kommun som angetts i skadeanmälan, men kontroller kan göras om det rör sig om stora ersättningsbelopp eller om omständigheterna kring försäkringsfallet framstår som märkliga.

Länsförsäkringar: Länsförsäkringar har 24 lokala länsförsäkringsbolag. Avtal om kollektiv olycksfallsförsäkring tecknas med det bolag som ansvarar för det område som den aktuella kommunen är belägen inom. Göteborgs Stad har försäkringsavtal med Länsförsäkringar Göteborg om olycksfallsförsäkring för barn och ungdom. Försäkringen gäller dygnet runt för barn och ungdomar i Göteborgs Stad. Av försäkringsbeskedet framgår uttryckligen att försäkringen omfattar även gömda barn i Göteborgs Stad. Enligt uppgift från Länsförsäkringar Göteborg tillkom skrivningen om gömda barn efter önskemål från staden.

Trygg-Hansa: Det är upp till varje avtalstecknande kommun att avgöra vilka barn som skall omfattas av en kollektiv olycksfallsförsäkring. Skadeanmälningarna görs i regel per telefon, och i samband därmed tillfrågas anmälaren om vilken skola eller förskola barnet går i. Försäkringsbolaget kontrollerar inte uppgiften mot klasslistor och kontaktar inte heller skolan, utan utgår ifrån att de uppgifter som lämnas är riktiga.

Av våra kontakter med försäkringsbolagen framgår att frågan om vilka barn som omfattas av de kollektiva olycksfallsförsäkringarna är en avtalsfråga. Införandet av en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning medför att det kan finnas anledning för kommunerna att se över försäkringsavtalens utformning.

9.6 Klasslistor och liknande förteckningar

Ytterligare en fråga som uppkommit under utredningsarbetet är om barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall förekomma på klasslistor eller i andra förteckningar eller register som förs av skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. De kontakter som vi har haft med skolor och förskolor som redan i dag tar emot barn som lever gömda visar att frågan hanteras olika vid olika skolor. Någon skola har valt att inte låta gömda barn finnas med på klasslistan, eftersom skolan anser att det skulle innebära en risk för att barnen och deras familjer upptäcks av de verkställande myndigheterna. En annan skola för upp alla barn som går i en klass på klasslistan, men anger endast namn och de sex första siffrorna i personnumret för barn som lever gömda.

Klasslistor och andra förteckningar över barn eller elever i skola, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg är upprättade inom myndigheten och utgör därmed offentliga handlingar. De skall alltså lämnas ut på begäran av enskilda personer och andra myndigheter i den mån de inte innehåller uppgifter som är föremål för sekretess enligt sekretesslagen. Som framgår av avsnitt 7.6.1 kan det förhållandet att ett barn lever gömt innebära att uppgifter i offentliga handlingar om barnets person är sekretessbelagda. Inom förskoleverksamheten får inte uppgifter om ett barns personliga förhållanden lämnas ut om det inte står klart att det kan ske utan att det enskilda barnet eller någon närstående till barnet lider men. En förteckning eller lista som innehåller uppgifter om barnet torde därmed inte kunna lämnas ut utan samtycke från barnets vårdnadshavare. Inom skolbarnsomsorgen är uppgifterna sekretessbelagda om det kan antas att barnet eller närstående till barnet lider men om de lämnas ut. I skolan skall det av särskilda skäl kunna antas att eleven eller närstående till eleven lider men för att uppgifterna inte skall

lämnas ut. Som vi anförde i avsnitt 7.6.1 kan en sådan anledning vara att barnet lever gömt. I den mån uppgifter om gömda barn är föremål för sekretess får de inte lämnas ut utanför skolan eller förskolan. Som framgår av avsnitt 7.6.2 innebär emellertid general-klausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen och bestämmelsen om informationsskyldighet mellan myndigheter i 15 kap. 5 § samma lag att även sekretessbelagda uppgifter ibland skall lämnas ut på begäran av en annan myndighet.

Det huvudsakliga syftet med upprättandet av klasslistor och andra förteckningar i skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen torde vara att fastställa vilka barn som tillhör en viss klass eller grupp och att samla kontaktuppgifter till alla barn i klassen eller gruppen på ett och samma ställe. Genom att det införs en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning står det klart att de barn som utnyttjar denna rätt tillhör en klass eller en grupp på samma villkor som övriga barn i klassen eller gruppen. I den mån skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen har klasslistor eller liknande förteckningar över barnen i gruppen kan det därför finnas anledning att låta även dessa barn finnas med på klasslistan eller i förteckningen. Om förteckningen skall spridas utanför verksamheten får skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen ta ställning till vilka uppgifter som kan lämnas ut. För det fall att förteckningen bedöms innehålla sådana uppgifter om ett barn som håller sig undan verkställighet som inte kan lämnas ut på grund av sekretess bör dessa uppgifter maskeras innan förteckningen lämnas ut.

10 Ersättning från staten till kommunerna m.m.

10.1 Inledning

I detta kapitel överväger vi hur staten skall ersätta kommunerna för de kostnader som uppstår genom att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning ges rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Inledningsvis gör vi en beräkning av hur stor den totala kostnaden för utbildning m.m. för dessa barn kan antas bli. Därefter överväger vi hur ersättningen till kommunerna bör regleras. Slutligen lämnar vi förslag på hur statistik som kan ligga till grund för utformningen av ersättningsystemet kan samlas in.

10.2 Finansieringsprincipen

Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting. Principen innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya utgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen (prop. 1991/92:150 del II avsnitt 4.4.2). Finansieringsprincipen preciserades genom riksdagsbeslut 1994, då det bl.a. slogs fast att principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet (prop. 1993/94:150, bilaga 7, s. 30 ff.).

Den 16 december 2005 enades finansministern, kommun- och finansmarknadsministern samt de politiska ledningarna för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om riktlinjer för hur finansieringsprincipen skall tillämpas. Av det dokument som då

utarbetades¹ framgår att finansieringsprincipen bl.a. skall tillämpas när uppgifter som tidigare har varit frivilliga blir obligatoriska för kommuner och landsting. I sådana fall är utgångspunkten att regleringen skall ske "från botten", vilket innebär att kommunerna skall ersättas även för den del av verksamheten som de tidigare har tillhandahållit på frivillig basis. I riktlinjerna föreskrivs dock att en bedömning kan göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis skall avräknas från compensationen från staten, samt att detta slutligen är en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna respektive landstingen. Enligt riktlinjerna skall en reglering enligt finansieringsprincipen ske genom att av nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning justeras uppåt eller nedåt. Som beskrivs närmare i avsnitt 10.5 innebär det att ersättningen fördelas i kronor per invånare och därmed kommer alla kommuner och landsting till del. Eventuella effekter för enskilda kommuner eller landsting får enligt riktlinjerna lösas på annat sätt, t.ex. genom att specialdestinerade statsbidrag inrättas eller tas bort.

10.3 Kostnaden för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet

I kapitel 3 har vi, som en mycket grov uppskattning, gjort bedömningen att det vid årsskiftet 2006/07 bör ha funnits mellan 1 000 och 1 500 barn i Sverige som höll sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Även om denna siffra är högst osäker väljer vi att ha den som utgångspunkt för det fortsatta resonemanget i detta avsnitt. Vi vill dock redan här påpeka att oavsett hur systemet för ersättning från staten till kommunerna utformas, så måste statistiken över antalet barn som håller sig undan verkställighet uppdateras med jämna mellanrum.

Som en utgångspunkt för att utarbeta en modell för statlig ersättning till kommunerna har vi valt att göra en ungefärlig beräkning av den totala kostnaden för att tillgodose rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av våra direktiv. I beräkningarna utgår vi ifrån nuvarande förhållanden baserat på den statistik som redovisats i kapitel 3. Då den totala kostnaden är beroende bl.a. av hur många barn som faktiskt utnyttjar rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarns-

¹ *Den kommunala finansieringsprincipen* – dokument utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting i december 2005.

omsorg och hur flyktingströmmarna förändras kommer kostnaden att variera från tid till annan.

Statistik över de verkliga kostnaderna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg publiceras årligen av Skolverket. Den senaste rapporten, utgiven i maj 2006², utvisar följande genomsnittskostnader per barn under kalenderåret 2005:

Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller skolform	Kostnad per inskrivet barn/elev
Förskola	99 100 kr
Familjedaghem	80 700 kr
Fritidshem	32 400 kr
Förskoleklass	45 300 kr
Grundskola	70 700 kr
Sameskola	99 200 kr
Obligatorisk särskola	276 800 kr
Specialskola, inkl. särskilda resurscenter	654 700 kr
Gymnasieskola	81 200 kr
Gymnasiesärskola	226 300 kr

Källa: Skolverket

I kostnaderna för förskola, familjedaghem och fritidshem ingår kostnader för den löpande driften, dvs. administration, lokaler, kapitalkostnader, löner m.m. När det gäller skolverksamheten (inklusive förskoleklass) ingår kostnader för undervisning (lönekostnader för lärare och vikarier), lokaler och inventarier, läromedel, utrustning och skolbibliotek, elevvård, skolmåltider samt övriga kostnader (bl.a. administration, skolledning, elevassistenter och tolkar).

I kapitel 3 har vi gjort en uppskattning av åldersfördelningen bland barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning. Utifrån de antaganden som vi har gjort där kan den årliga kostnaden för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för dessa barn beräknas enligt följande.

² Kostnader. Riksnivå – Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning, Del 3, 2006, Skolverkets rapport 280 2006.

Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller skolform	Kostnad per barn eller elev (kr)	Antal barn eller elever	Total kostnad (milj. kr)	Antal barn eller elever	Total kostnad (milj. kr)
Förskoleverksamhet ³	99 100 ⁴	290	28,7	435	43,1
Allmän förskola	99 100	130	12,9	195	19,3
Skolbarnsomsorg ⁵	32 400	250	8,1	375	12,2
Förskoleklass	45 300	70	3,2	105	4,8
Grundskola	70 700	430	30,4	645	45,6
Gymnasieskola	81 200	80	6,5	120	9,7
Totalt	–	1 000	89,8	1 500	134,7

Ovanstående tabell omfattar inte kostnaden för elever i obligatorisk särskola eller gymnasiesärskola. Av Skolverkets officiella statistik⁶ framgår att ca 1,4 procent av barnen i grundskoleåldern gick i obligatorisk särskola och att ca 1,8 procent av ungdomarna i gymnasieåldern gick i gymnasiesärskolan 2006. Om samma fördelning gäller för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kommer (1,4 procent x 430=) ca 6 barn gå i obligatorisk särskola och (1,8 procent x 80=) ca 1,5 barn gå i gymnasiesärskola om 1 000 barn omfattas av rätten till utbildning m.m. Om 1 500 barn omfattas av rätten till utbildning m.m. blir motsvarande siffror (1,4 procent x 645=) ca 9 barn, respektive (1,8 procent x 120=) drygt 2 barn. Kostnaden för särskola för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skulle därmed uppgå till:

³ Omfattar förskoleverksamhet för barn som inte omfattas av allmän förskola, dvs. för barn under fyra år.

⁴ Vi har räknat med kostnaden för förskola, då det får anses utgöra den vanligaste formen av förskoleverksamhet.

⁵ Vi har räknat med kostnaden för fritidshem för barn i åldrarna 6–9 år (förskoleklass samt årskurs 1–3).

⁶ Barn, elever och personal – riksnivå. Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Del 2, 2006, Skolverkets rapport 277 2006.

Skolform	Kostnad per elev (kr)	Antal elever	Total kostnad (milj. kr)	Antal elever	Total kostnad (milj. kr)
Obligatorisk sarskola	206 100 ⁷	6	1,2	9	1,9
Gymnasiesarskola	145 100 ⁸	1,5	0,2	2	0,3
Totalt	–	7,5	1,4	11	2,2

Den totala kostnaden för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för 1 000 barn kan således beräknas till drygt 90 miljoner kronor per år. Om antalet barn i familjer som håller sig undan verkställighet i stället uppskattas till 1 500 stycken, kan kostnaden beräknas till drygt 135 miljoner kr per år.

Ovanstående beräkningar utgår ifrån att alla barn mellan 0 och 5 år kommer att delta i förskoleverksamhet och att alla barn mellan 6 och 9 år kommer att delta i skolbarnsomsorg. Det är mindre troligt att så verkligen kommer att bli fallet. Även om det kan antas att många barn har ett eget behov av att delta i förskoleverksamhet, så kommer sannolikt många föräldrar till barn i förskoleåldern inte att vilja eller våga låta sina barn gå i förskola. När det gäller barn mellan 6 och 9 år kommer endast de barn som bedöms ha ett eget behov av skolbarnsomsorg att vara berättigade till sådan verksamhet, eftersom föräldrarna inte förvärvsarbetar. Enligt vår bedömning är det inte sannolikt att alla barn mellan 6 och 9 år har ett eget behov av skolbarnsomsorg. Den verkliga kostnaden för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kommer därför att vara betydligt lägre än vad tabellen ovan utvisar. En rimlig uppskattning kan därför vara att den totala kostnaden för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg uppgår till ca 60 miljoner kr om det finns 1 000 barn som håller sig undan verkställighet i Sverige och till ca 90 miljoner kr om det finns 1 500 barn.

Vid ovanstående kostnadsberäkningar har vi utgått från Skolverkets uppgifter om kostnader per barn för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Att beakta är att dessa belopp är betydligt högre än den ersättning som kommunerna erhåller från

⁷ Kostnaden för obligatorisk sarskola uppgår enligt Skolverkets offentliga statistik till i genomsnitt 276 800 kr per elev. Från detta belopp avgår 70 700 kr per elev, vilket är den genomsnittliga kostnaden per elev i grundskolan.

⁸ Kostnaden för gymnasiesarskolan uppgår enligt Skolverkets offentliga statistik till i genomsnitt 226 300 kr per elev. Från detta belopp avgår 81 200 kr per elev, vilket är den genomsnittliga kostnaden per elev i gymnasieskolan.

Migrationsverket för utbildning av och allmän förskola för bl.a. asylsökande barn⁹. Om man utgår från de beloppen skulle ersättningen bli följande.

Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller skolf orm	Ersättning per barn eller elev (kr)	Antal barn eller elever	Total kostnad (milj. kr)	Antal barn eller elever	Total kostnad (milj. kr)
Förskoleverksamhet ¹⁰	–	290	–	435	–
Allmän förskola	33 600	130	4,4	195	6,6
Skolbarnsomsorg	–	250	–	375	–
Förskoleklass	27 700	70	1,9	105	2,9
Grundskola ¹¹	54 100	430	23,3	645	34,9
Gymnasieskola ¹²	61 300	80	4,9	120	7,4
Totalt	–	1 000	34,5	1 500	51,8

10.4 Nuvarande bestämmelser om statlig ersättning för mottagande av barn som inte är bosatta i Sverige

10.4.1 Asylsökande barn m.fl.

Förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för kostnader för utbildning av bl.a. asylsökande barn regleras i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Förordningen innehåller bestämmelser om kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar.

Enligt 5 § i förordningen har kommuner och landsting rätt till ersättning för kostnader för utbildning för barn till bl.a. sådana utlänningar som avses i 1 § första stycket LMA (se avsnitt 1.4.2) samt för barn som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd för att det behövs för att huvudförhandling eller förundersökning i brottmål skall kunna genomföras. Ersättning får betalas för barn som vistas på en mottagningsenhet eller i en kommun och som får utbildning med stöd av förordningen (2001:976)

⁹ Se vidare i avsnitt 10.4.1.

¹⁰ Omfattar förskoleverksamhet för barn som inte omfattas av allmän förskola, dvs. för barn under fyra år.

¹¹ Omfattande även obligatorisk särskola, specialskola och sameskola.

¹² Omfattande även gymnasiesärskola.

om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. (se avsnitt 1.6.1). Ersättning får dock inte betalas ut för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, eftersom de inte har rätt till utbildning m.m. enligt 2001 års förordning.

Ersättningen för kostnader för utbildning uppgår för närvarande till 27 700 kr per år för elev i förskoleklass, 54 000 kr per år för elev i grundskola och obligatorisk särskola samt 61 300 kr per år för elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. För en elev som inte genomgår utbildning under ett helt år betalas ersättning med en tiondel av beloppet per påbörjad fyraveckorsperiod. Schablonbeloppen grundas på marginalkostnadsberäkningar. Då antalet asylsökande barn har ansetts utgöra en relativt liten grupp av det totala antalet barn i skolan, har deras skolgång förväntats medföra endast mindre volymökningar som beräknats kunna inrymmas i befintliga lokaler. Schablonbeloppen är därför avsedda att täcka de totala kostnaderna för mottagandet, med undantag av kostnader för skollokaler (prop. 2000/01:115 s. 24).

Ersättningen beslutas och betalas ut av Migrationsverket. Verket kan efter särskild prövning betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för elever med särskilt behov och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet. Av förarbetena framgår att sådan ersättning t.ex. kan utgå för barn i särskolan (a. prop. s. 24). Regeringsrätten har i februari 2007 slagit fast att kostnaden för skolskjuts för en asylsökande elev i den obligatoriska särskolans träningsårskola skulle anses som en extraordinär kostnad för skolverksamheten, för vilken kommunen har rätt till ersättning från Migrationsverket (Regeringsrättens dom den 5 februari 2007 i mål nr 3847-04).

Bestämmelserna om ersättning gäller även om eleven har tagits emot i en fristående skola, under förutsättning att skolan är berättigad till bidrag enligt skollagens bestämmelser. I så fall skall det belopp som Migrationsverket betalar till kommunen utgöra det bidrag som kommunen skall lämna till den fristående skolan.

Enligt 6 § i förordningen har en kommun, under de förutsättningar som anges i 5 §, rätt till ersättning för kostnader för plats i allmän förskola. Ersättning betalas med 33 600 kr per barn och år. Inte heller detta belopp omfattar kostnader för lokaler. Rätten till ersättning gäller även om barnet har tagits emot i en fristående förskola som har rätt till bidrag.

En ansökan om ersättning enligt förordningen skall enligt 12 § ha kommit in till Migrationsverket inom ett år från utgången av den period som ansökan avser. Vidare föreskrivs att kommuner och landsting är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för bedömningen av deras rätt till ersättning.

Om ersättning har betalats ut till följd av att en kommun eller ett landsting har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter får ersättningen helt eller delvis krävas åter (13 §).

Tidsbegränsat tillskott avseende asylsökande barn som tidigare varit registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem

I statsbudgeten för såväl 2006 som 2007 gjordes ett tillfälligt tillskott om 50 miljoner för att finansiera undervisning till asylsökande barn som tidigare varit registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem, s.k. gömda barn (prop. 2005/06:1, utg.omr. 8 s. 67 och utg.omr. 25 s. 16 samt prop. 2006/07:1, utg.omr. 25 s. 17). Av förarbetena framgår inte vilka utbildningsformer bidraget är avsett att finansiera, eller om det omfattar även mottagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Genom att tillskottet har tillförts anslaget för kommunalekonomisk utjämning har det fördelats mellan kommunerna oberoende av om de i sina skolor tar emot barn som håller sig undan verkställighet eller inte.

10.4.2 Diplomatbarn

Enligt förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige¹³ skall statsbidrag lämnas till de kommuner som tar emot diplomatbarn i förskola, fritidshem, familjedaghem, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Statsbidrag skall lämnas även för barn som har tagits emot i enskilt bedriven verksamhet eller i en fristående skola, om huvudmannen för verksamheten eller utbildningen har förklarats berättigad till bidrag enligt bestämmelserna i skollagen.

Statsbidrag skall lämnas med ett belopp som motsvarar hemkommunens kostnad (dvs. den verkliga kostnaden) för barnets eller elevens verksamhet eller utbildning. Om barnet har tagits emot i

¹³ Förordningen beskrivs närmare i avsnitt 1.6.2.

enskilt bedriven verksamhet eller i en fristående skola skall statsbidraget motsvara det bidrag som hemkommunen betalar till verksamheten eller skolan enligt bestämmelser i skollagen och övriga skolförfattningar. Såvitt avser barn i enskilt bedriven verksamhet och i fristående skolor gäller att statsbidraget skall lämnas till kommunen och att kommunen därefter skall vidarebefordra bidraget till huvudmannen för verksamheten eller utbildningen. Statsbidraget reduceras om kostnaden för barnet oskäligt överstiger hemkommunens kostnad för andra barn eller elever i motsvarande verksamhet eller utbildning.

Statsbidrag beslutas och betalas ut av Statens skolverk (Skolverket). Kommunerna är skyldiga att lämna Skolverket de uppgifter som behövs för bedömning av rätten till bidrag. Om statsbidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp Skolverket har rätt att helt eller delvis kräva tillbaka utbetalat bidrag.

10.5 Möjliga former för reglering av ersättning

Kommunalekonomisk utjämning

Som anförts i avsnitt 10.2 skall regleringar till följd av finansieringsprincipen i första hand ske genom förändringar av nivån på anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

Den kommunalekonomiska utjämningen regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Utjämningsystemet syftar till att åstadkomma likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att bedriva sin verksamhet (prop. 2003/04:155 s. 19). Det delas upp i fem olika delar: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift.

Om statens samlade utgifter för inkomstutjämningsbidrag, kostnadsutjämningsbidrag, strukturbidrag och införandebidrag, minskade med de samlade inkomsterna för inkomstutjämningsavgifter och kostnadsutjämningsavgifter, är lägre än statens anslag för bidragen, skall skillnaden (dvs. överskottet) fördelas till kommuner och landsting som regleringsbidrag. Om de samlade utgifterna i stället blir högre än det statliga anslaget, skall kommuner och landsting betala skillnaden som regleringsavgift. Regleringsbidraget och regleringsavgiften, som bestäms årligen, skall utgå med ett visst belopp per invånare i landet.

Genom höjningar och sänkningar av anslaget för kommunal-ekonomisk utjämning kan regeringen således reglera storleken på den totala ersättning som skall utgå till kommunerna (prop. 2003/04:155 s. 59). Som exempel kan nämnas att regeringen i statsbudgeten för såväl 2006 som 2007 tillfälligt tillförde anslaget 50 miljoner kr mot bakgrund av problematiken kring kommunernas möjlighet att ge undervisning till de barn som omfattas av våra direktiv (prop. 2005/06, utg. omr. 25, s. 16 f. samt prop. 2006/07, utg. omr. 25, s. 17, se vidare avsnitt 10.4.1).

Specialdestinerat statsbidrag

Staten kan också utge ersättning till kommunerna genom specialdestinerade statsbidrag. En sådan reglering innebär att regeringen avsätter ett visst belopp för att finansiera en uppgift som kommunerna har ålagts. Närmare bestämmelser om utifrån vilka grunder det avsatta beloppet skall fördelas mellan kommunerna och vilken myndighet som skall besluta om och betala ut bidraget kan föreskrivas i förordning.

Ersättning efter ansökan

Ett annat alternativ att finansiera kommunernas kostnader är ersättning efter ansökan. Ansökan kan göras antingen i förtid, och i så fall avse beräknade kostnader eller en schablonkostnad, eller i efterskott, då antingen en schablonkostnad eller de verkliga kostnaderna kan ersättas. Om ersättning beviljas i förskott kan ersättningsbeloppet justeras i efterhand, sedan det blivit känt vilka de verkliga kostnaderna varit.

Ersättning efter ansökan används för att kompensera kommuner och landsting för kostnader för utbildning för bl.a. asylsökande barn. Ansökan görs i efterskott, varvid kommunerna och landstingen får ersättning med schablonbelopp för de elever som faktiskt fått utbildning (se avsnitt 10.4.1).

Ersättning genom avtal

Kommunerna kan ersättas genom avtal med staten.

10.6 Överväganden och förslag

10.6.1 Val av ersättningsmodell

Vårt förslag: Kommunernas kostnader för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning skall ersättas genom ett specialdestinerat statsbidrag. Bidragets totala storlek skall fastställas årligen av regeringen, varefter ersättning skall lämnas till kommunerna i förhållande till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun.

Införandet av en rätt till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning innebär att kommunerna åläggs motsvarande skyldighet att ta emot barnen i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Uppgifter som hittills har varit frivilliga blir obligatoriska för kommunerna. Därmed skall finansieringsprincipen tillämpas, vilket innebär att staten skall ersätta kommunerna för de kostnader som den nya regleringen medför.

Enligt våra direktiv bör målet för statens ersättning till kommunerna vara att åstadkomma god träffsäkerhet och låg administrationskostnad för såväl kommunerna som staten.

Enligt den överenskommelse om tillämpningen av finansieringsprincipen som träffades 2005 skall de kostnader som uppstår för kommunerna i första hand ersättas genom att anslaget för kommunalekonomisk utjämning höjs, på sätt som gjorts genom det tillfälliga tillskottet under 2006 och 2007. En sådan reglering är enkel att genomföra och innebär låga administrationskostnader för såväl staten som kommunerna. Reglering genom kommunalekonomisk utjämning ger dock dålig träffsäkerhet, eftersom ersättning skulle betalas ut till alla kommuner, utan hänsyn till om de verkligen har några barn som håller sig undan verkställighet i sina skolor, sin förskoleverksamhet eller sin skolbarnsomsorg. Därmed överkompenseras vissa kommuner för sina kostnader (fr.a. de där det inte finns några barn som håller sig undan verkställighet) medan andra (de där det finns många barn som håller sig undan verkställighet) underkompenseras. Det kan därför finnas anledning att reglera ersättningen till kommunerna på annat sätt.

Det alternativ som har valts när det gäller kostnader för utbildning m.m. för bl.a. asylsökande barn, dvs. att den kommun som tar

emot ett barn i sin verksamhet ansöker om ersättning för barnet, ger en god träffsäkerhet. Kommunerna får ersättning för de barn som går i skolan. Därigenom kompenseras de kommuner som faktiskt tar emot asylsökande barn, och dessutom tas hänsyn till förändringar i flyktingströmmarna. Ansökningsförfarandet innebär dock administrationskostnader för staten och kommunerna, eftersom varje ansökan skall prövas för sig. När det gäller de barn som omfattas av våra direktiv tillkommer att kommunerna varken kommer att ha möjlighet eller skyldighet att kontrollera vilka barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, vilket gör att ett system med ersättning efter ansökan är mindre lämpligt. För att ett sådant system skall bli hållbart bör det dessutom finnas möjlighet för den myndighet som betalar ut ersättningen att kontrollera att de barn för vilka ersättning begärs en gång har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Rätten till bidrag skulle därmed förutsätta att kommunerna uppger namn eller lämnar andra uppgifter som identifierar barnen till den myndighet som beslutar om och betalar ut ersättningen. För att få ersättning skulle kommunerna således vara tvungna röja för staten var barn som håller sig undan verkställighet uppehåller sig. Vi anser inte att det är lämpligt att utforma ersättningsystemet så att en förutsättning för att ersättning skall utgå är att staten får tillgång till de enskilda barnens namn och vistelseort. Vi anser inte heller att det är rimligt att staten skall ersätta kostnader för utbildning m.m. för namngivna barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning och som därmed egentligen inte har rätt att uppehålla sig här. Ett sådant ersättningsystem kan dessutom medföra att föräldrarna inte vågar låta barnen gå i skola eller delta i förskoleverksamhet på grund av risken för upptäckt. Syftet med att införa en rätt till skolgång skulle således motverkas.

De nackdelar som uppstår om ersättning skall betalas ut efter ansökan, uppstår också om staten skall teckna avtal om ersättning med de kommuner som tillhandahåller utbildning m.m. för de barn som omfattas av våra direktiv. Staten bör ha möjlighet att kontrollera att det verkligen finns barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut i de kommuner som önskar teckna avtal om ersättning. Förekomsten av sådana barn bör dessutom kunna följas upp fortlöpande under avtalstiden. Vi bedömer därför att inte heller ersättning genom avtal är en lämplig modell för att reglera ersättningen mellan staten och kommunerna.

Det alternativ som därmed återstår, om kommunernas kostnader inte skall ersättas genom justering av anslaget för kommunalekonomisk utjämning, är ett specialdestinerat statsbidrag. Som anförts i det föregående bör det inte krävas att kommunerna skall uppge namn på eller på annat sätt identifiera de elever för vilka de vill ha ersättning. För att träffsäkerhet skall kunna uppnås krävs emellertid att ett statsbidrag på något sätt kan fördelas mellan kommunerna i proportion till det antal barn som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vistas i kommunen. De uppgifter som vi har erhållit från frivilligorganisationer och från företrädare för skolor och förskolor utvisar att merparten av de familjer som håller sig undan verkställighet finns kvar inom den kommun där de vistades som asylsökande. I den mån familjerna byter vistelseort flyttar de ofta till orter där det finns många asylsökande. Det är därmed rimligt att anta att det i kommuner som tar emot ett stort antal asylsökande barn också vistas många barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. En acceptabel träffsäkerhet skulle därför kunna åstadkommas genom att statsbidrag betalas ut till kommunerna i proportion till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun. För att hänsyn skall kunna tas till förändringar i antalet barn som håller sig undan verkställighet och kostnaderna för att tillhandahålla dem utbildning m.m., bör regeringen årligen i förskott fastställa det totala belopp med vilket bidrag skall lämnas. Statistik över antalet asylsökande barn i olika kommuner finns hos Migrationsverket. Verket kan vidarebefordra dessa uppgifter till den myndighet som åläggs att besluta om och betala ut statsbidraget till kommunerna. Alternativt kan ansvaret för att besluta om och betala ut ersättning åläggas Migrationsverket självt. Ersättningssystemet skulle därmed bli förhållandevis enkelt att administrera. För kommunerna uppstår inte de administrationskostnader som ett ansökningsförfarande eller ersättning efter avtal är förenade med.

Vad som skulle kunna sägas tala mot en reglering genom ett specialdestinerat statsbidrag är att den totala kostnaden för utbildning m.m. för de barn som omfattas av vårt uppdrag är förhållandevis låg, och att det därför kan ifrågasättas om de administrationskostnader som ändå uppstår för staten är motiverade. Vi har emellertid svårt att se att ersättningen från staten till kommunerna skulle fylla sin funktion om den inte betalas ut till de kommuner där det faktiskt kan antas finnas barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Vi finner därför att

ett specialdestinerat statsbidrag som betalas ut i proportion till antalet asylsökande barn i respektive kommun bäst uppfyller de i direktiven uppsatta kraven på god träffsäkerhet och låg administrationskostnad. I det fortsatta resonemanget utgår vi därför från en ersättningsmodell där kommunernas kostnader för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall ersättas genom ett sådant bidrag. Vi vill dock påpeka att överenskommen om finansieringsprincipens tillämpning innebär att kostnaderna för kommuner och landsting i första hand skall regleras genom justering av anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Valet av ersättningsmodell torde därför i slutänden bli en förhandlingsfråga för staten och företrädare för kommunerna.

10.6.2 Det totala ersättningsbeloppet

Vår bedömning: Statsbidragets totala storlek bör beräknas med utgångspunkt i en uppskattning av antalet barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning samt med beaktande av de verkliga kostnaderna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

En beräkning av statsbidragets totala storlek bör göras med utgångspunkt i en uppskattning av antalet barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Som vi redogjort för i kapitel 3 kan en sådan uppskattning göras med ledning av Rikspolisstyrelsens statistik över ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning och Migrationsverkets statistik om antalet ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som har överlämnats till polisen på grund av att utläningen har bedömts hålla sig undan verkställighet.

Vid den vidare beräkningen av statsbidragets totala storlek kan regeringen, som framgår av avsnitt 10.3, utgå antingen från Skolverkets statistik över kostnaden för barn i förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och skolbarnsomsorg eller från de schablonbelopp som betalas ut till kommunerna för utbildning m.m. för asylsökande barn.

Enligt finansieringsprincipen skall kommunerna kompenseras fullt ut för de kostnader som uppstår till följd av statliga beslut. Schablonbeloppen för ersättning för utbildning m.m. för asylsök-

ande barn omfattar inte kostnader för skolbarnsomsorg och inte heller kostnader för förskoleverksamhet utöver allmän förskola. Det har också ifrågasatts om de schablonbelopp som betalas ut verkligen täcker kommunernas verkliga kostnader för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola för dessa barn¹⁴. Även om det i och för sig hade varit önskvärt att kostnaderna för utbildning m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ersattes med samma belopp som kostnaderna för utbildning m.m. för asylsökande barn finns det således omständigheter som talar emot en beräkning med utgångspunkt från schablonbeloppen. En faktor som också måste tas i beaktande är att kommunerna delvis finansierar förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genom att ta ut avgifter från barnens vårdnadshavare. Den som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är inte berättigad till bidrag enligt LMA och har sannolikt inte heller någon annan inkomst som kan läggas till grund för avgift för förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av våra direktiv kan således inte till någon del finansieras genom avgifter. Vi gör därför bedömningen att det totala ersättningsbeloppet bör beräknas utefter de verkliga kostnaderna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, med utgångspunkt från Skolverkets statistik.

10.6.3 Författningsteknisk utformning

Vårt förslag: Ersättningen från staten till kommunerna skall regleras i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Vi har i kapitel 6 föreslagit att rätten till skolgång för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning skall regleras genom ändringar i och tillägg till förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Frågor om ersättning till kommunerna för utbildning m.m. för de asylsökande barnen regleras emellertid i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. För att uppnå ett så enhetligt regelsystem som möjligt anser vi att även

¹⁴ Jfr Statskontorets rapport *Asylsökande barns skolgång*, s. 51. Rapporten lämnades till regeringen den 30 april 2004.

statens ersättning till kommunerna för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet bör regleras i sistnämnda förordning.

10.6.4 Ansvarig myndighet

Vårt förslag: Ersättningen till kommunerna skall beslutas och betalas ut av Migrationsverket.

Enligt 2 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. skall ersättning enligt förordningen beslutas och betalas ut av Migrationsverket. Av förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande framgår att samma sak gäller beträffande statlig ersättning till landsting och kommuner för hälso- och sjukvård samt tandvård för bl.a. asylsökande. Fördelen med denna ordning är att Migrationsverket har tillgång till uppgifter om vilka utlänningar som omfattas av LMA och var de vistas. Därmed är det förhållandevis enkelt för verket att avgöra vilka kommuner som har rätt till vilken ersättning. Ansvaret för att besluta om och betala ut ersättning till kommunerna står inte heller i strid med Migrationsverkets övriga uppgifter.

När det gäller ersättning för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning är situationen något annorlunda. Enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen är det i första hand Migrationsverket som ansvarar för att beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Lämpligheten i att en myndighet som har i uppgift att verkställa beslut om avvisning och utvisning även åläggs att besluta om och betala ut ersättning till kommunerna för kostnader för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet kan ifrågasättas. Som vi anförde i avsnitt 5.5 är emellertid inte den reglering som vi föreslår avsedd att förhindra att verkställighet sker. Regleringens syfte är i stället att se till att barn som finns i Sverige får tillgång till utbildning här till dess att de lämnar landet. Dessutom innebär inte den ersättningsmodell som vi föreslår att rätten till ersättning är knuten till det eller de enskilda barn som tas emot för utbildning, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg, utan ersättningen skall betalas ut schablonmässigt i förhållande till antalet asylsökande barn som vistas i kommunen. Därmed kommer den myndighet som

hanterar utbetalningen av ersättning till kommunerna inte att få information om var enskilda barn uppehåller sig.

Migrationsverket har genom det s.k. LMA-registret tillgång till uppgifter om hur många asylsökande barn som visats i varje kommun. Verket kan därmed med hjälp av egen statistik avgöra vilka kommuner som är berättigade till ersättning för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt med vilket belopp ersättning skall utgå till respektive kommun. Vi anser därför att det är mest ändamålsenligt att ansvaret för att besluta om och betala ut ersättning till kommunerna för kostnader för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet åläggs Migrationsverket.

10.6.5 Ersättning till landsting

Vår bedömning: Statsbidrag bör inte utgå till landstingen.

Offentligt bedrivna gymnasieskolor kan enligt 1 kap. 4 § skollagen ha landsting som huvudmän. Enligt finansieringsprincipen skall därför även landstingen ersättas för de kostnader som uppstår i anledning av att barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut ges rätt till utbildning i gymnasieskolan. Det kan således finnas skäl att låta landstingen få del av det statsbidrag som vi föreslår.

Enligt 5 kap. 6 § skollagen får landstingen anordna utbildning på sådana nationella program som avser naturbruk och omvårdnad. Endast efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på andra nationella program eller på specialutformade eller individuella program. Det kan därmed antas att endast ett mycket litet antal ungdomar som håller sig undan verkställighet kommer att gå i gymnasieskolor för vilka landsting är huvudmän. Med den valda ersättningsmodellen skulle landstingen med all sannolikhet överkompenseras i förhållande till kommunerna om de skulle få del av statsbidraget för kostnader för utbildning m.m. för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Vi anser därför att det inte är skäligt att landstingen får del av statsbidraget.

10.6.6 Fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Vårt förslag: Fristående skolor och enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall inte ha rätt till bidrag från kommunerna för utbildning, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg som tillhandahålls barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt vårt förslag skall barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte ha rätt till utbildning i fristående skolor eller enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. De fristående skolorna och enskilt bedrivna verksamheterna skall dock ha möjlighet att på frivillig väg ta emot barnen i sin verksamhet. Motsvarande reglering gäller för asylsökande barn och andra barn som omfattas av förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Om ett asylsökande barn tas emot i en fristående skola har den kommun där barnet vistas rätt till ersättning för barnets utbildning från staten genom Migrationsverket på samma sätt som för andra barn som vistas i kommunen. Det belopp som kommunen erhåller i ersättning från Migrationsverket skall utgöra det bidrag som kommunen i sin tur lämnar till den fristående skolan (5 och 6 §§ förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.). Därigenom blir det den fristående skolan som slutligen får ersättningen för barnets skolgång.

Motsvarande reglering är svår att genomföra när det gäller barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Enligt den reglering som vi föreslår kommer inte kommunerna att ersättas för de enskilda barn som tas emot i skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Det kan därför inte sägas att den ersättning som betalas ut till en kommun kommer att avse något specifikt eller några specifika barn. Ett system där kommunerna betalar ersättningen vidare som bidrag till fristående skolor eller annan enskilt bedriven verksamhet skulle därför kräva att skolorna och verksamheterna på något sätt kan visa att de har tagit emot barn i familjer som håller sig undan verkställighet och att dessa barn bor i den kommun som ersättning begärs från. Som vi framhållit i avsnitt 10.6.1 är ett sådant krav vare sig

rimligt eller lämpligt. Dessutom skulle en reglering som ålägger kommunerna att utge bidrag till fristående skolor och annan enskilt bedrivna verksamhet för de barn som faktiskt tas emot, kunna medföra att även de kommuner som inte får del av ersättningen från staten blir skyldiga att lämna bidrag till fristående skolor och andra enskilt bedrivna verksamheter som visar sig ha tagit emot barn i familjer som håller sig undan verkställighet. Vi anser därför att fristående skolor och enskilt bedrivna förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte skall ha rätt till bidrag från kommunerna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som tillhandahålls barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Det kan inte utslutas att denna reglering får till följd att de enskilt bedrivna verksamheterna kommer att avstå ifrån att ta emot barnen. Det finns således en risk för att barn som har gått i fristående skolor eller deltagit i enskilt bedrivna förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg under tiden som asylsökande tvingas att lämna verksamheten, om de får avslag på ansökan om uppehållstillstånd och håller sig undan verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning. En sådan konsekvens är naturligtvis olycklig sedd ur det enskilda barnets perspektiv. Ett barn som inte längre får gå kvar i en fristående skola eller enskilt bedrivna förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg kan emellertid utnyttja sin rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg genom att vända sig till det offentliga skolväsendet för barn och ungdom eller till den offentligt bedrivna förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, som har en skyldighet att ta emot barnet i sin verksamhet.

10.6.7 Barn i specialskola och sameskola

Vår bedömning: De ekonomiska konsekvenserna av att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ges rätt till utbildning i specialskolan och sameskolan får beaktas när regeringen fördelar statliga anslag till Specialskolemyndigheten och Sameskolstyrelsen.

Våra förslag i kapitel 6 innebär att de barn som omfattas av våra direktiv skall ha rätt till utbildning i specialskola och sameskola på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Specialskolan och sameskolan har staten som huvudman och det ersättningsystem

som har föreslagits i det föregående är därför inte tillämpligt för dessa skolformer. De ekonomiska konsekvenserna av att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ges rätt till utbildning i specialskolan och sameskolan får i stället beaktas när regeringen fördelar statliga anslag till Specialskolemyndigheten och Sameskolstyrelsen.

10.7 Insamling av statistik

Vår bedömning: Statistik som kan ligga till grund för bedömningen av hur många barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, och åldersfördelningen på dessa barn, kan inhämtas från Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen. Statistik över den verkliga kostnaden för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan inhämtas från Skolverket.

Migrationsverket har genom sin interna statistik redan tillgång till de uppgifter som behövs för att verket skall kunna fördela det ersättningsbelopp som regeringen avsätter mellan kommunerna.

Enligt våra direktiv skall vi lämna förslag på hur statistik skall samlas in som kan ligga till grund för utformning av ersättningssystemet.

För att avgöra vilket belopp som skall avsättas för ersättning till kommunerna måste regeringen göra en uppskattning av antalet barn som håller sig undan verkställighet i Sverige och åldersstrukturen bland dessa barn. I enlighet med vad vi redovisat i kapitel 3 kan statistik som kan ligga till grund för denna bedömning inhämtas från Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen. Migrationsverket har statistik över antalet ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning beträffande barn som verket har överlämnat till polisen på grund av att utlänningen bedömts hålla sig undan verkställighet. Verket kan också redovisa hur många av dessa barn som verket bedömer som alltjämt avvikna. Statistiken kan delas upp i olika åldersgrupper. Det kan finnas skäl för regeringen att ålägga Migrationsverket att årligen sammanfatta de statistiska uppgifter som skall ligga till grund för beräkningen av statsbidraget och att rapportera dessa uppgifter till regeringen.

Regeringen behöver också tillgång till statistik över hur stor den verkliga kostnaden är för att tillhandahålla utbildning, förskole-

verksamhet och skolbarnsomsorg för det antal barn som bedöms hålla sig undan verkställighet. Statistik över den genomsnittliga kostnaden per barn för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg publiceras, som vi redogjort för i avsnitt 10.3, årligen av Skolverket.

Vi har föreslagit att den ersättning som regeringen avsätter skall fördelas mellan kommunerna och betalas ut av Migrationsverket. Genom det s.k. LMA-registret har Migrationsverket redan tillgång till uppgifter om hur många asylsökande barn som vistas i respektive kommun. Några andra uppgifter behövs inte för att verket skall kunna fördela det ersättningsbelopp som regeringen avsätter mellan kommunerna.

11 Genomförande av förslagen

11.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vår bedömning: De föreslagna författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2008. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, beredning inom regeringskansliet och riksdagsbehandling, bör de författningsändringar som vi föreslår kunna träda i kraft den 1 juli 2008.

Vi bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser till de ändringar vi föreslår.

11.2 Ekonomiska konsekvenser för staten och den kommunala ekonomin

11.2.1 Statens kostnader för ersättning till kommunerna

Vårt förslag: Våra förslag innebär ökade kostnader för staten. Utifrån de förhållanden som råder i dag uppskattar vi att kostnaderna kommer att uppgå till mellan 60 och 90 miljoner kr per år. De ökade kostnaderna bör finansieras genom att det tillfälliga tillskottet till anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning* återförs till anslaget 12:2 *Ersättningar och bostadskostnader*. I övrigt bör finansiering ske genom prioriteringar inom ramen för utgiftsområde 8 Migration.

I kapitel 10 har vi lämnat förslag till hur staten skall ersätta kommunerna för de kostnader som uppstår genom att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ges rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarns-

omsorg. Förslaget innebär att kommunerna skall ersättas genom ett specialdestinerat statsbidrag, vars totala belopp skall fastställas årligen av regeringen. Statsbidraget skall regleras närmare i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Det är svårt att beräkna hur stor den verkliga kostnaden för statsbidraget kommer att bli, eftersom bidragets totala storlek är beroende av hur många barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Enligt de beräkningar som vi har gjort i kapitel 10 kommer kostnaden att uppgå till mellan 60 och 90 miljoner kr per år. Beräkningarna utgår ifrån att det finns mellan 1 000 och 1 500 barn som håller sig undan verkställighet. Som anförs i avsnitt 3.2.1 och 10.3 är emellertid antalet barn som håller sig undan verkställighet beroende av en rad olika omständigheter. Statsbidragets totala storlek kan därför komma att bli högre eller lägre än vad vi har beräknat.

Ersättning till kommuner och landsting enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. finansieras genom anslaget 12:2 *Ersättningar och bostadskostnader*. I statsbudgeten för såväl 2006 som 2007 har 50 miljoner kr tillfälligt överförts från detta anslag till anslaget 48:1 *Kommunalekonomisk utjämning*, i syfte att finansiera undervisning till asylsökande barn som tidigare varit registrerade i Migrationsverkets mottagande system, s.k. gömda barn, i avvaktan på denna utredning (prop. 2005/06:1, utg.omr. 8 s. 67 och utg.omr. 25 s. 16 samt prop. 2006/07:1, utg.omr. 8 s. 8 och utg.omr. 25 s. 17). Det tillfälliga tillskottet till anslaget för kommunalekonomisk utjämning bör nu återföras till anslaget för ersättningar och bostadskostnader. Till den del ersättningen till kommunerna överstiger 50 miljoner kr får kostnaden finansieras genom prioriteringar inom ramen för utgiftsområde 8 Migration.

11.2.2 Migrationsverket

Vår bedömning: Våra förslag kommer inte att öka Migrationsverkets arbetsbörda i större omfattning än att ökningen kan hanteras inom ramen för nuvarande anslag.

Vi har föreslagit att Migrationsverket skall besluta om och betala ut ersättning till kommunerna för kostnaderna för utbildning, forskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av våra direktiv. Migrationsverket har redan i dag ansvaret för att

besluta om och betala ut ersättning till kommuner och landsting för kostnader för utbildning och allmän förskola för bl.a. asylsökande barn. Verket torde därmed ha utarbetade rutiner för handläggning av ersättningsfrågor. Härtill kommer att det ersättningsystem som vi har föreslagit är förhållandevis lätt att administrera. Migrationsverkets uppgift kommer att begränsas till att årligen fördela det statsbidrag som regeringen fastställer mellan kommunerna utifrån antalet asylsökande barn i respektive kommun.

Sammantaget finner vi att hanteringen av ersättningen till kommunerna inte kommer att öka Migrationsverkets arbetsbörda i större omfattning än att ökningen kan hanteras inom ramen för nuvarande anslag.

11.2.3 Kommunernas kostnader

Vår bedömning: De ökade kostnader som uppstår för kommunerna genom att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning ges rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är avsedda att finansieras genom statlig ersättning.

Förslaget om rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna (se avsnitt 10.3). Avsikten är att kommunerna skall kompenseras för dessa kostnader genom det system för statlig ersättning som föreslagits i kapitel 10.

Det föreslagna ersättningsystemet innebär att kommunerna skall få ersättning från staten i proportion till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun. Det innebär att kommuner där det inte vistas några asylsökande barn, eller där antalet asylsökande barn är mycket litet, inte kommer att få del av ersättningen från staten. Merparten av de barn som omfattas av våra direktiv kan antas uppehålla sig i kommuner där det finns många asylsökande barn. Det kan emellertid inte uteslutas att även kommuner där det inte vistas några asylsökande barn kommer att få ta emot barn som håller sig undan verkställighet i skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Det torde i så fall endast röra sig om något enstaka barn per kommun och därför inte leda till några ökade kost-

nader för lokaler eller personal. Det kommer alltså inte att innebära några nämnvärda kostnadsökningar för kommunerna.

Den föreslagna rätten till skolgång omfattar endast barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Svårigheten att avgöra om ett barn tillhör denna grupp kan i praktiken leda till att s.k. papperslösa barn kommer att tas emot i skolan, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Om det blir så, kommer det att uppstå kostnader för kommunerna som inte ersätts av staten. Det är en ofrånkomlig konsekvens av utformningen av utredningsuppdraget.

11.3 Konsekvenser för barn

Vår bedömning: Våra förslag innebär påtagliga fördelar för varje enskilt barn som lever i en familj som håller sig undan verkställighet.

Våra förslag innebär att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning garanteras den rätt till utbildning som föreskrivs i FN:s barnkonvention till dess att de lämnar landet. Rätten till skolgång ger barnen möjlighet att komma ur sin isolering, inhämta samma kunskaper som andra barn och därmed förbereda sig för vuxenlivet, oavsett var de kommer att leva i framtiden. Sett ur det enskilda barnets perspektiv innebär alltså förslagen påtagliga fördelar.

11.4 Andra konsekvenser av förslagen

Vår bedömning: Våra förslag kommer inte att ge några andra konsekvenser av de slag som anges i 14 eller 15 § kommittéförelagningen.

Vi bedömer att de förslag vi lämnar inte kommer att få några konsekvenser för företag (jfr 14 § kommittéförelagningen (1998:1474)). Vidare bedömer vi att förslagen inte kommer att få några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförelagningen, dvs. konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar,

konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till stora företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

11.5 Behov av uppföljning och utvärdering

11.5.1 Praktiska problem

Vårt förslag: Sedan det regelverk vi föreslår har varit i kraft under en tid bör regeringen ge Skolverket i uppdrag att kartlägga och utvärdera de praktiska problem som rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av våra direktiv har medfört.

I kapitel 9 har vi tagit upp och övervägt lösningar av ett antal praktiska problem som kan uppstå genom att det införs en rätt till skolgång för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Som vi anför där är det inte möjligt att nu förutse alla problem som det nya regelverket kan komma att medföra. Det finns därför anledning att göra en uppföljning av lagstiftningen. Vi föreslår att regeringen, sedan regelverket varit i kraft under en tid, ger Skolverket i uppdrag att kartlägga och utvärdera de praktiska problem som faktiskt har uppstått.

11.5.2 Statens ersättning till kommunerna

Vårt förslag: Sedan det regelverk vi föreslår har varit i kraft under en tid bör regeringen ge Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera utformningen av statens ersättning till kommunerna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av våra direktiv.

Det ersättningssystem som vi har föreslagit i kapitel 10 bygger på antagandet att merparten av de barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning uppehåller sig i de kommuner där det vistas många asylsökande barn. Det är i dagsläget inte möjligt att med säkerhet slå fast att detta antagande är riktigt. Det finns därför anledning att följa upp och utvärdera ersättningssystemet sedan regelverket varit i kraft under en tid. En

sådan uppföljning kan omfatta en undersökning av ersättningens träffsäkerhet samt en utvärdering av huruvida ersättningen täcker kommunernas kostnader. Vi föreslår att uppdraget att följa upp och utvärdera ersättningssystemet lämnas till Statskontoret.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 a kap. 17 §

Bestämmelsen i *femte stycket* är ny. Ändringen innebär att enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg inte är berättigad till bidrag från hemkommunen för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) *eller motsvarande äldre lagstiftning* är avsedd att markera att de enskilt bedrivna verksamheterna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning har fattats.

2 b kap. 10 b §

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Ändringen innebär att fristående skolor som motsvarar grundskolan eller särskolan och som bedriver verksamhet motsvarande förskoleklassen inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av

begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) *eller motsvarande äldre lagstiftning* är avsedd att markera att de fristående skolorna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning har fattats.

9 kap. 6 §

Bestämmelsen i *femte stycket* är ny. Ändringen innebär att fristående skolor som motsvarar grundskolan inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) *eller motsvarande äldre lagstiftning* är avsedd att markera att de fristående skolorna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning har fattats.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

9 kap. 6 a §

Bestämmelsen i *femte stycket* är ny. Ändringen innebär att fristående skolor som motsvarar sarskolan inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Ändringen moti-

veras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare lagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre utlänningslagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) *eller motsvarande äldre lagstiftning* är avsedd att markera att de fristående skolorna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning är fattat.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

9 kap. 7 b §

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Ändringen innebär att internationella skolor på grundskolenivå inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) *eller motsvarande äldre lagstiftning* är avsedd att markera att de fristående skolorna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning är fattat.

9 kap. 8 a §

Bestämmelsen i *sjätte stycket* är ny. Ändringen innebär att fristående skolor som lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan skall förmedla på nationella, specialutformade eller individuella program inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Ändringen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning är avsedd att markera att de fristående skolorna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning är fattat.

Övriga ändringar i paragrafen är endast redaktionella.

9 kap. 8 c §

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Ändringen innebär att fristående skolor som lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan skall förmedla inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen

(2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning är avsedd att markera att de fristående skolor inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning är fattat.

9 kap. 8 e §

Bestämmelsen i *fjärde stycket* är ny. Ändringen innebär att internationella skolor som erbjuder gymnasial utbildning som har en annan internationell inriktning än den som får finnas i gymnasieskolan eller vid en fristående skola som motsvarar gymnasieskolan eller som anordnar utbildning som leder fram till International Baccalaureate (en internationell skola på gymnasienivå) inte är berättigade till bidrag från hemkommunen för elever i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 10.6.6. För en definition av begreppet ”elev som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Den nu gällande utlänningslagen (2005:716) trädde i kraft den 31 mars 2006. Enligt såväl nuvarande som tidigare utlänningslagstiftning gäller ett beslut om avvisning eller utvisning i fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Det kan således finnas giltiga beslut om avvisning eller utvisning som har fattats enligt äldre lagstiftning (utlänningslagen (1989:529)). Hänvisningen till 8 kap. utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre lagstiftning är avsedd att markera att de fristående skolorna inte är berättigade till bidrag från hemkommunen oavsett när beslutet om avvisning eller utvisning är fattat.

12.2 Förslaget till förordning om ändring i gymnasieförordningen (1992:394)

11 kap. 8 §

Ändringen är föranledd av förslaget att ungdomar som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, och som således inte har rätt att vistas i landet, skall ha rätt till utbildning i gymnasieskolan på samma villkor som ungdomar som är bosatta i Sverige. De närmare motiven för detta förslag framgår av avsnitt 5.3 och 6.4.1 under rubriken *Gymnasieskolan*.

12.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

2 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av förslaget i 5 a § att barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte skall omfattas av den i skollagen föreskrivna rätten till skolskjuts. Denna bestämmelse motiveras närmare i avsnitt 6.5.6 och under kommentaren till 5 a §.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny. Enligt 2 b kap. 2 § skollagen är kommunerna skyldiga att anvisa barn plats i förskoleklassen från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet skall börja fullgöra sin skolplikt. Av 2 b kap. 3 § i samma lag framgår att kommunerna skall verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen samt informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna. Genom den föreslagna bestämmelsen i 2 § tredje stycket framgår att kommunerna inte är skyldiga att söka upp barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning för att anvisa dem plats i förskoleklass eller att informera deras föräldrar om verksamheten i förskoleklassen eller syftet med denna. Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 6.4.1 under rubriken *Grundskolan och förskoleklassen*.

För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

5 a §

Bestämmelsen, som är ny, innebär att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte har rätt till skolskjuts. Undantaget från rätten till skolskjuts motiveras närmare i avsnitt 6.5.6. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

7 §

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny.

Enligt 2 a kap. 9 § andra stycket skollagen skall kommunen genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats i förskola eller fritidshem på grund av att de behöver särskilt stöd i sin utveckling. Kommunen skall också verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna. Vidare framgår av 2 a kap. 8 a § skollagen att barn skall erbjudas plats i förskola från och med höstterminen det år då de fyller fyra år samt att kommunen skall informera föräldrarna om verksamheten i förskolan och syftet med denna.

Genom den föreslagna bestämmelsen i 7 § andra stycket framgår att kommunerna inte är skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet för att ta reda på om barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut är berättigade till plats i förskola eller fritidshem. Bestämmelsen innebär också att kommunerna inte är skyldiga att informera föräldrarna till dessa barn om verksamheten i förskolan eller syftet med denna.

Bestämmelsen motiveras närmare i avsnitt 6.4.3 och 6.4.4. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

9 §

Ändringen innebär att bestämmelsen i *andra stycket* upphävs. Upphävandet är en följd av vårt förslag att även barn i familjer som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och som håller sig undan verkställighet av det till avslagsbeslutet fogade beslutet om avvisning eller utvisning skall ha rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt förordningen. Införandet av en rätt till utbildning m.m. för dessa barn har motiverats utförligt i avsnitt 5.5. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

12.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

5 §

I ett nytt *femte stycke* införs en bestämmelse som innebär att bestämmelserna i första–fjärde styckena om ersättning till kommuner och landsting för kostnader för utbildning för bl.a. asylsökande barn inte gäller såvitt avser barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, utan att ersättning för kostnader för utbildning för sådana barn i stället regleras särskilt i 6 a §. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

6 §

I ett nytt *andra stycke* införs en bestämmelse som innebär att bestämmelserna i första stycket om ersättning till kommuner för kostnader för plats i allmän förskola för bl.a. asylsökande barn inte gäller såvitt avser barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, utan att ersättning för kostnader för förskoleverksamhet för sådana barn i stället regleras särskilt i 6 a §. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

6 a §

Bestämmelsen, som är ny, reglerar hur staten skall kompensera kommunerna för de kostnader som uppstår genom att det införs en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i familjer som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. De närmare skälen för förslaget framgår av avsnitt 10.6. För en definition av begreppet ”barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning” hänvisas till avsnitt 5.3.

Av *första stycket* framgår att kommunernas kostnader skall ersättas genom statsbidrag.

Genom regleringen i *andra stycket* fastslås inledningsvis att regeringen årligen i förordning skall fastställa det totala belopp med vilket statsbidrag skall utgå. Som framgår närmare av avsnitt 10.6.1

och 10.6.2, bör kommunerna så långt möjligt kompenseras fullt ut för de kostnader som uppstår. Vid beräkningen av det totala statsbidraget bör regeringen därför utgå ifrån de verkliga kostnaderna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, med utgångspunkt från Skolverkets statistik. Dessa belopp bör därefter multipliceras med det uppskattade antalet barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning i respektive åldersgrupp. Av bestämmelsens andra stycke framgår också att det totala belopp som regeringen fastställer skall fördelas mellan landets kommuner i proportion till antalet asylsökande barn i respektive kommun. Av 2 § följer att det ankommer på Migrationsverket att besluta om och betala ut ersättningen till de enskilda kommunerna. De närmare skälen härför framgår av avsnitt 10.6.4.

12 §

Ändringen är endast av redaktionell karaktär.

Särskilt yttrande av experten Irene Reuterfors-Mattsson

Val av ersättningsmodell

Flyktingmottagning är ett odelat statligt ansvar. Kostnader för att införa en reglerad rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, s.k. ”gömda barn”, måste därför finansieras fullt ut av staten.

Den av utredningen föreslagna modellen för statens ersättning till kommunerna – ett specialdestinerat statsbidrag – får enligt min mening konsekvenser för kommunerna som inte kan accepteras. Beloppets storlek kommer att låsas in i en ram, och kan därmed inte anpassas till faktiskt antal elever, flyktingströmmar eller till de verkliga kostnaderna. Statsbidraget skall utbetalas till kommunerna i proportion till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun. Detta innebär att i de fall gömda barn söker sig till en verksamhet i en kommun som inte har asylsökande barn så utgår ingen ersättning.

Utredningens förslag omfattar endast barn som fått ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning. Barn som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd, s.k. papperslösa barn, omfattas däremot inte av lagregleringen. Som utredningen konstaterar kan personalen i skolan inte göra närmare efterforskningar om elevens identitet och status i asylprocessen. Kommunerna måste därför enligt utredningen godta en uppgift från barnets vårdnadshavare om att barnet tidigare har ansökt om uppehållstillstånd. Detta innebär att kommunerna i praktiken blir skyldiga att tillhandahålla utbildning m.m. även till barn som inte ingår i kostnadsberäkningarna som ligger till grund för statens ersättning till kommunerna.

Enligt min mening bör en särskild ersättning betalas ut efter ansökan med faktiskt belopp för varje individ som ges utbildning m.m. på motsvarande sätt som gäller för s.k. diplomatbarn. Därigenom kompenseras de kommuner som faktiskt tar emot barn och

dessutom kan större hänsyn tas till förändringar i flyktingströmmarna. Även landsting skall kunna få ersättning efter ansökan för elever som mottagits i gymnasieskolan. Om anonymitetsproblemen vid ett sådant ansökningsförfarande inte går att lösa praktiskt, får staten helt enkelt godta kommunens eller landstingets uppgift om antal elever som har mottagits.

Det totala ersättningsbeloppet

Jag delar utredningens förslag att ersättningsbeloppet bör beräknas utefter de verkliga kostnaderna för utbildningen m.m. Vid beräkningen av dessa kostnader måste dock enligt min mening beaktas att flertalet barn som utredningen avser har behov av särskilt stöd, bl.a. är särskilda förberedelseklasser i särskilda lokaler vanligt. Många mår psykiskt dåligt och särskilda resurser krävs för att ge dem stöd. Vidare måste kostnader för särskolan beräknas särskilt.

Den nuvarande förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. bygger på ett ansökningsförfarande. Det torde bli krångligt att införa olika modeller för ersättningen beroende på var i asylprocessen eleven befinner sig i. Utredningens val av ersättningsmodell samt det faktum att nuvarande reglering i asylersättningsförordningen bygger på schablonbelopp som inte alls täcker kommunernas verkliga kostnader, visar på nödvändigheten av en översyn av hela förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Kommittédirektiv



Dir.
2006:28

Förutsättningarna för att reglera rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda förutsättningarna för att reglera en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utredaren skall därvid se över vilka verksamheter och huvudmän som bör omfattas av en reglering.

I uppdraget ingår bl.a. att utreda hur ett regelverk kan utformas och om eventuella förändringar av skol- och utlänningslagstiftningen samt andra författningar som styr de aktuella verksamheterna kommer att behövas. Utredaren skall ta ställning till om ett sådant regelsystem är förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och bestämmelserna om underrättelse-, uppgifts- och anmälningskyldighet till såväl polisen som socialtjänsten eller om några författningsändringar kan behövas. I detta ingår att överväga om det behövs särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Även situationen för personalen i skolan och i övriga verksamheter skall ses över.

Avslutningsvis skall formerna för statens ersättning till kommunerna ses över.

Redovisningen av uppdraget skall ske senast den 15 februari 2007.

Bakgrund

Nuvarande bestämmelser

Enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har asylsökande barn och ungdomar m.fl. tillgång till utbildning inom det offentliga skolväsendet på i huvudsak samma villkor som gäller för barn och ungdomar bosatta i Sverige (beträffande begreppet bosatt se folkbokföringslagen [1991:481]). Med utbildning inom det offentliga skolväsendet avses utbildning i förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Vidare skall dessa barn, enligt den nämnda förordningen, erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. har kommunerna rätt till ersättning för bl.a. kostnader för utbildning av dessa barn och ungdomar.

Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och förenas med ett beslut om avvisning eller utvisning, gäller rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg under tiden fram till dess att beslutet verkställs. Den som håller sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut så att det inte kan verkställas har inte rätt till utbildning, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg enligt 9 § förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

Med stöd av 6 kap. 2 § andra stycket grundskoleförordningen (1994:1194) och 11 kap. 7 och 8 §§ gymnasieförordningen (1992:394) har kommuner, under där närmare angivna förutsättningar, möjlighet att ta emot barn och ungdomar i grundskolan och gymnasieskolan, även om de inte är bosatta i Sverige. Dessa bestämmelser möjliggör för kommunerna att ta emot barn och ungdomar, som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, i grundskolan eller gymnasieskolan. Någon skyldighet att ta emot dessa barn och ungdomar föreligger dock inte.

Sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom skolan och skolbarnsomsorgen regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). Uppgifter hos psykolog och kurator omfattas av stark sekretess. En sådan uppgift får lämnas ut endast om det står klart att den enskilde inte lider men av utlämnandet (7 kap. 9 §

första stycket). Inom den elevvårdande verksamheten i övrigt samt i ärenden om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier är presumtionen att uppgifterna är offentliga. I sådan verksamhet kan uppgifterna endast hemlighållas om det kan antas att den enskilde lider men om uppgifterna röjs. Inom skolområdet gäller det sekretess för uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att eleven eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Sistnämnda bestämmelse har tillkommit för att förhindra personföljelse och trakasserier. Inom skolhälsovården gäller samma sekretess som inom hälso- och sjukvården (7 kap. 1 § sekretesslagen). Denna sekretess är lika stark som hos psykologer och kuratorer och hindrar generellt att uppgifter om personliga förhållanden, bland annat namn på vilka som har varit i kontakt med skolhälsovården, lämnas ut. En sekretessprövning skall dock göras i varje enskilt fall. Inom förskoleverksamheten råder samma starka sekretess som inom hälso- och sjukvården samt hos psykologer och kuratorer. När det gäller skolbarnsomsorgen råder samma sekretessgrad som inom skolan i övrigt, d.v.s. en svagare sekretess än inom förskoleverksamheten (7 kap. 9 § sjunde stycket). Bestämmelser om tystnadsplikt för personalen i fristående skolor och annan enskilt driven verksamhet finns i 2 a kap. 18 §, 2 b kap. 11 § och 9 kap. 16 a § skollagen (1985:1100).

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom och anställda hos sådana myndigheter skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Det föreligger också en skyldighet att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen om ett barns behov av skydd.

Enligt 6 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) är skolstyrelsen skyldig att anmäla till polismyndigheten när en utlänning första gången skrivs in i grundskolan eller, om han eller hon inte tidigare varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan. Detta gäller dock inte den som har eller visar att han eller hon har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

I 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529) anges vilka myndigheter som skall se till att beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Enligt 8 kap. 17 § samma lag får Migrationsverket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten.

Utredningsuppdraget

Utformning av ett regelverk

En särskild utredare skall utreda förutsättningarna för att reglera en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utredaren skall därvid se över vilka verksamheter och huvudmän som bör omfattas av en reglering.

I uppdraget ingår att utreda hur ett regelverk kan utformas och om eventuella förändringar av skol- och utlänningslagstiftningen samt andra författningar som styr de aktuella verksamheterna kommer att behövas.

Tillämpning av bestämmelser som reglerar verksamheten eller utbildningen

Utredaren skall överväga hur de bestämmelser som reglerar verksamheten eller utbildningen skall kunna tillämpas, t.ex. när det gäller utbildningens innehåll och skyldighet att samverka med andra myndigheter, bestämmelser om mottagande till utbildningar och rätt att fullfölja olika utbildningar, skolskjuts, modersmålsundervisning, särskilt stöd, kontakter med hemmet samt samarbete med vårdnadshavarna.

Regelsystemets förenlighet med tillämpliga bestämmelser

Vidare skall utredaren överväga om det regelsystem som föreslås är förenligt med tillämpliga bestämmelser om offentlighet, sekretess, tystnadsplikt, underrättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet

samt övriga kontakter med andra myndigheter, särskilt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), och 6 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) eller om några författningsändringar kan behövas.

Praktiska problem

Utredaren skall undersöka vilka praktiska problem som i övrigt kan uppstå för personalen och hur dessa skulle kunna lösas.

Beräkning av ersättning

Utredaren skall redovisa en beräkning av statens ersättning till kommunerna och lämna förslag till hur ersättningen för dessa barns och ungdomars utbildning m.m. bör lämnas. Utredaren skall undersöka om ersättningen t.ex. skall regleras genom nivåjustering av anslaget Kommunalekonomisk utjämning, genom den schablonersättning som ges för de asylsökande barnens skolgång eller genom ett separat sidoordnat system. Målet för ersättningen till kommunerna bör vara att åstadkomma god träffsäkerhet och låg administrationskostnad för såväl kommunerna som staten. I samband med detta skall utredaren lämna förslag på hur statistik skall samlas in som kan ligga till grund för utformning av ersättningsystemet.

Polisens arbete

Utredaren skall se över polisens arbete kring verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Utredaren skall beakta andra typer av ärenden, t.ex. verkställighet av vårdnadsmål och tvångsomhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Utredaren skall även beakta det arbete som pågår inom Rikspolisstyrelsen med att utforma föreskrifter och allmänna råd för polisens arbete med verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.

Ytterligare åtgärder

Utredaren skall, utöver vad som ovan närmare beskrivits, överväga om det fordras några ytterligare åtgärder för att reglera dessa barns och ungdomars utbildning.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga och andra åtgärder som regleringen ger anledning till.

I sitt arbete skall utredaren beakta det beredningsarbete som pågår i Utbildnings- och kulturdepartementet med anledning av Skollagskommitténs förslag till en ny skollag (SOU 2002:121).

Utredaren skall även, där så är relevant, beakta hur andra europeiska länder har reglerat rätt till utbildning för barn och ungdomar som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut och hur dessa länder har löst de eventuella praktiska tillämpningsproblem som uppstått.

Utredaren skall presentera en konsekvensanalys av vad föreslagna författningsändringar och andra eventuella åtgärder kan innebära för såväl staten som kommunerna. Konsekvenserna skall kostnadsberäknas och förslag till finansiering skall lämnas. I det fall förslagen eller ambitionshöjningar innebär ökade kostnader för kommunerna skall finansieringsprincipen tillämpas. Där så är relevant skall också konsekvenserna för det enskilda barnet belysas.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 februari 2007.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön. Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst + Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.

34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]
Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]
Hälsa- och sjukvården. [12]
Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

- Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]
Plats för tillväxt? [26]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.
Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]
Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst + Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]
Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]
Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Miljödepartementet

- Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]
Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]
GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Näringsdepartementet

- Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]
Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]
Tillväxt genom turistnäringen. [32]
Släpvagnskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja
tillämpas? [33]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för
jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om
jämställdhetsintegreringen. En idébok för
chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jäm-
ställdhetsintegrering. [15]