

Skolgång för alla barn

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

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:5

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

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

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

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

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 13 augusti 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att komplettera förslagen i betänkandet *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34) genom att bland annat analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utsträckas till att gälla för fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd (dir. 2009:71). Till särskild utredare förordnades från och med 18 augusti 2009 lagmannen Margareta Åberg.

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

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

Göteborg i januari 2010

Margareta Åberg

/Helena Forsaeus

Innehåll

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

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

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

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

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

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

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

Avgränsning i förhållande till förslag i 2007 års betänkande

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

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

Förslagen

Målgruppen

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

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

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

Den närmare innebörden av den föreslagna rätten till skolgång

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

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

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

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

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

Underrättelseskyldighet och uppgiftsskyldighet och övriga sekretessfrågor

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

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

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

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

Statlig ersättning till kommuner och huvudmän

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

Författningsreglering

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

Summary

Remit

The remit of the Inquiry has been to supplement some of the proposals submitted in the report *Schooling for children who are to be refused entry or expelled* (SOU 2007:34).

The remit has involved analysing the conditions for how the right to schooling and access to pre-school and school-age childcare can be extended to apply to more groups of children residing in the country without a permit. In this part of the remit, the Inquiry will submit proposals for how to define the target group. According to the terms of reference, the premise is to be that the children included in the proposal are to have a right to schooling, etc. on the same terms as children seeking asylum, in accordance with the Ordinance on education, pre-school services and school-age childcare for children seeking asylum, etc. (2001:976)

In addition, the Inquiry has had the task of submitting proposals concerning the right to schooling in independent schools and access to privately run pre-school activities and school-age childcare for both children residing in the country without a permit and children and young people seeking asylum, etc., as well as how the current and proposed regulations on state compensation can be designed so that all service providers are eligible for compensation.

The remit has also included analysing the conditions for, and submitting proposals on, how the obligation on the part of the educational board and the social welfare committee to notify the Swedish Police Service (in accordance with Chapter 7, Section 1 of the Aliens Ordinance (2006:97)) may be restricted or removed, and whether and, if so, how the social welfare committee's obligation to provide information (in accordance with Chapter 17, Section 1 of the Aliens Act (2005:716)) may be amended in a way that is

compatible with the ambition to ensure that these children are able to attend school, pre-school or school-age childcare.

Delimitation in connection with proposals in the 2007 report

The main remit of the Inquiry has been to submit supplementary proposals to the 2007 report. As the remit includes submitting proposals on an extended right to schooling, etc., a review of the consequences this will have for proposals already submitted by the previous Inquiry is also necessary. The aforementioned task has led the Inquiry to submit a different proposal concerning the issue of which model to choose for state compensation to municipalities and service providers. The Inquiry's proposals concerning the issue of the right to schooling in independent schools and access to privately run pre-school activities and school-age childcare also differ from those submitted by the previous Inquiry.

Proposals and considerations in the 2007 report that are not deemed to be part of, or to influence, the remit of this Inquiry have gone essentially unmentioned. Only where it is deemed appropriate for better comprehension of the proposals submitted or for the sake of the overall picture has the Inquiry commented on and taken a position on the previous Inquiry's considerations.

The proposals

The target group

It is expressly stated in the terms of reference (p. 9) that the remit involves broadening the target group 'children' compared to the group of children covered by the previous Inquiry. At the same time, it is noted that there are groups of children who should not be included, such as children residing in the country without a permit for a shorter period of time.

As regards the issue of how to define the target group, it should first be established that the basic premise according to the assessment of the Inquiry should be that all children residing in the country are to have a right to education, pre-school activities and school-age childcare. This also applies to children and young people

without a permit for their stay here, irrespective of why they are without a permit. However, an exception from this main rule can be considered justified for children and young people whose stay in the country (with or without a permit) may be expected to be entirely temporary, as it cannot be expected that these persons will be in need of having their educational requirements, etc. met here. An uninterrupted stay that is likely to be less than three to four months should be suitable as a guideline for when the exemption clause may be applicable.

The detailed implications of the proposed right to schooling

By regulating in law the right to education, etc. for the target group concerned, children and their parents, as well as staff and decision-makers, will have clear and unambiguous rules to conform to. This will mean greater legal security for individuals, and it will also mean that the objectives of the Education Act – everyone’s right to equal access to education and the right to education of equal quality – can be achieved. Such a regulation should also mean that Swedish legislation is more in line with the provisions of the Convention on the Rights of the Child and the intentions behind it.

Like the previous Inquiry, this Inquiry proposes that the children and young people covered by the Inquiry proposal are to have a right to education in all types of schools, i.e. pre-school class, compulsory school, upper secondary school, compulsory school for pupils with learning disabilities, upper secondary school for pupils with learning disabilities, special school for the deaf and hard of hearing, and Sami school. Teaching is to be conducted taking into account the needs and abilities of the individual. School attendance is not compulsory. The right to education for the target group concerned applies essentially on the same terms as for children and young people resident in Sweden. However, a requirement for attending upper secondary school and upper secondary school for pupils with learning disabilities is that the child began his or her education before the age of 18. The Inquiry agrees with the considerations of the previous Inquiry, as well as the proposals it submitted – also on other elements – concerning educational content.

Moreover, the Inquiry’s proposal means that the children included in the target group are to have a right to participate in pre-school

activities and school-age childcare on the same terms as those that apply to children resident in the country. However, there is no obligation to undertake any outreach activities to find out which children are entitled to a place at pre-school and out-of-school centres, to allocate places in pre-school classes or to inform parents about these activities and their purposes.

It is proposed that the right to schooling, etc. also apply to independent schools and privately run pre-school activities and school-age childcare. The same also applies for the children and young people covered by the Ordinance on education, pre-school services and school-age childcare for children seeking asylum, etc. (2001:976).

Upon application, education, pre-school activities and school-age childcare are to be offered to the target group concerned by their home municipality. The home municipality is to be considered to have fulfilled its obligation when a pupil or a child has his or her educational needs met in an independent school or takes part in privately run pre-school activities or school-age 'Home municipality' refers to the municipality in which the child or pupil is permanently domiciled, or if he or she does not have a permanent place of residence, the municipality in which he or she is currently staying.

Obligation to notify, obligation to provide information and other secrecy issues

The provision in Chapter 7, Section 1 of the Aliens Ordinance (2006:97) states that the educational board and the social welfare committee, among others, have an obligation to, under certain circumstances, notify the police authority of an alien's full name, date of birth, citizenship and home address. In the Inquiry's view there are decisive arguments as to why neither the educational board nor the social welfare committee should be included in an obligation to notify an enforcing authority on their own initiative; it is therefore proposed that the provision in Chapter 7, Section 1 of the Aliens Ordinance be repealed.

As regards the issue of the social welfare committee's obligation to provide information in accordance with Chapter 17, Section 1 of the Aliens Act (2005:716), it is expressly stated in the terms of reference that the Inquiry is to analyse the conditions for amending

the provision in a way that is compatible with the ambition to ensure that these children are able to attend school, pre-school and school-age childcare. Based on the main task of the Inquiry – to ensure that children staying in the country without a permit are to have a right to schooling, etc. – the Inquiry has sought, but not found, any reliable evidence to suggest a link between children staying in the country without a permit abstaining from attending school, etc. and the provision on the social welfare committee's obligation to provide information. Having weighed up the interests, the Inquiry has come to the conclusion that there are not sufficient grounds to repeal or restrict the provision, which should, therefore, continue to apply unaltered.

Moreover, the Inquiry agrees with the assessment made by the previous Inquiry that, concerning provisions on secrecy in the area of schools regarding individuals' personal circumstances, and the regulation of secrecy between agencies, no legislative amendments are necessary. The issue of whether secret information may be released by staff in schools, pre-schools or school-age childcare to, for instance, the police authority or the Swedish Migration Board may be determined following an examination in accordance with the general clause in Chapter 10, Section 27 of the Public Access and Secrecy Act (2009:400), as has previously been the case.

State compensation to municipalities and service providers

The Inquiry's proposals on the right to education, etc. for an expanded target group will mean a new undertaking for the municipalities and increased costs for education, pre-school activities and school-age childcare. It is proposed that the state provide compensation for these costs through an earmarked state grant. Economic compensation is to be paid to the municipalities in the form of fixed standard amounts per child or pupil for each type of school or for participation in pre-school activities and school-age childcare. This compensation is to be approved and paid by the National Agency for Education following application by the municipalities. In cases where a pupil or a child has had his or her educational needs met in an independent school or has participated in privately run pre-school activities or school-age childcare, the amount of compensation paid to the municipality is to equal the grant that the municipality is to pay to the service provider. It is thus proposed

that all service providers, both public and private, be entitled to compensation.

Statutory regulation

It is proposed that the right to schooling, pre-school and school-age childcare for the children and young people included in the target group and the state grants for the costs incurred be regulated in the form of an ordinance. When a final version of the new Education Act has been drafted, the proposals that have been submitted which should not be regulated by an ordinance can instead be integrated into the new Act.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100) att 15 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap. 5 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *mottagande i det offentliga skolväsendet av elever som inte räknas som bosatta i Sverige. Detsamma gäller mottagande av barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *deltagande i utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, anordnad av det allmänna eller av enskilda, för barn och elever som inte räknas som bosatta i Sverige.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹ Senaste lydelse 2001:799

2 Förslag till förordning (201X:XX) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt statsbidrag för barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser om vad som gäller i fråga om barn och ungdomar som vistas i Sverige utan tillstånd och som ska ha rätt till utbildning och att delta i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, anordnad av det allmänna eller av enskilda huvudmän.

Förordningen innehåller också bestämmelser om statsbidrag för kostnader i samband med att dessa barn och ungdomar deltar i sådan utbildning eller verksamhet som avses i första stycket.

Barn och ungdomar som omfattas

2 § Bestämmelserna i denna förordning om mottagande i och statsbidrag för förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattar barn och ungdomar som vistas i Sverige utan tillstånd.

Rätten till utbildning m.m. enligt första stycket gäller inte om det är sannolikt att barnets eller den unges vistelsetid i landet kan förväntas bli endast tillfällig.

De barn och ungdomar som omfattas av rätten enligt första stycket ska tas emot i den sökta verksamheten så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden.

Hemkommun

3 § Vid tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning avses med hemkommun den kommun där barnet eller eleven stadigvarande

vistas eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun i vilken han eller hon för tillfället uppehåller sig.

Detsamma gäller vid tillämpning av skollagen (1985:1100) och övriga författningar som rör verksamheten eller utbildningen.

Utbildning och annan verksamhet

Grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola

4 § Barn som avses i 2 § ska, efter ansökan, anvisas plats i förskoleklass och har rätt att få utbildning i grundskola, obligatorisk särskola, specialskola och sameskola på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. De omfattas dock inte av rätten till skolskjuts enligt 4 kap. 7 § samt 6 kap. 6 § tredje stycket och 10 a § skollagen (1985:1100). Undervisningen ska bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

Rätt till utbildning enligt första stycket medför inte någon skolplikt.

Förskoleverksamhet, förskoleklass skolbarnsomsorg, gymnasieskola och gymnasiesärskola

5 § Barn och ungdomar som avses i 2 § ska utöver sådan utbildning som regleras i 4 § även, efter ansökan, erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola på samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige. Undervisningen ska bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar.

Vad som sägs i första stycket om utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gäller bara för den som har påbörjat utbildningen före 18 års ålder.

Hemkommunens ansvar

6 § Hemkommunen ska ansvara för att utbildning samt deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg enligt denna förordning kan komma till stånd.

Hemkommunen är inte skyldig att söka upp barn som avses i 2 § för att anvisa dem plats i förskoleklass eller att ta reda på om de är berättigade plats i förskola eller skolbarnsomsorg. Kommunen är

inte heller skyldiga att informera föräldrarna till sådana barn om verksamheten i förskoleklassen eller syftet med denna.

Tillämpliga bestämmelser

7 § Bestämmelserna i skollagen (1985:1100) och övriga författningar som gäller för de barn och elever som är bosatta i Sverige tillämpas på verksamheten och utbildningen.

Avvikelser från dessa bestämmelser får göras om det är nödvändigt med hänsyn till den enskildes behov och förutsättningar.

Statsbidrag

8 § Statsbidrag lämnas för barn och ungdomar som med stöd av bestämmelserna i denna förordning har tagits emot i verksamheter och utbildningar som anordnas av det allmänna.

Detsamma gäller för barn och ungdomar som har tagits emot i en fristående skola, en enskild förskola, i ett enskilt fritidshem, i enskild pedagogisk omsorg, i utbildning motsvarande förskoleklass som bedrivs av enskild, av en internationell skola eller av en annan fristående skola, om

1. barnet eller eleven ska tas emot i motsvarande offentlig verksamhet eller utbildning enligt 4 och 5 §§, och
2. huvudmannen har rätt till bidrag för den aktuella verksamheten eller utbildningen enligt bestämmelserna i skollagen (1985:1100).

Statsbidragets storlek

9 § Statsbidrag lämnas enligt fastställda schablonbelopp. Ersättning betalas med

- x kr per år för barn i förskoleverksamhet,
- x kr per år för barn i förskola enligt 2 a kap. 8 a § skollagen (1985:1100),
- x kr per år för barn i skolbarnsomsorg,
- x kr per år för en elev i förskoleklass,
- x kr per år för en elev i grundskola, obligatorisk särskola, specialskola eller sameskola, och
- x kr per år för elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

För en elev eller ett barn som inte genomgår utbildning respektive deltar i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg under ett helt år betalas ersättning med ett belopp som för varje påbörjad fyra-

veckorsperiod utgör en tiondel av det belopp som anges i första stycket. Efter särskild prövning får Statens skolverk 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.

Utbetalning

10 § Statsbidraget betalas till barnets eller elevens hemkommun.

11 § Vad som sägs i 9 och 10 §§ ska tillämpas även i det fall en fristående skola har tagit emot en sådan elev som avses 2 §, om förutsättningarna enligt 8 § 2 stycket är uppfyllda. I sådant fall ska det belopp som betalas till kommunen utgöra det bidrag som kommunen ska lämna till den fristående skolan.

Ansökan m.m.

12 § Statens skolverk beslutar om och betalar ut statsbidrag enligt denna förordning.

Uppgiftsskyldighet

13 § En kommun ska till Statens skolverk lämna uppgift om antalet barn för vilka ersättning begärs och vilken utbildning eller verksamhet som avses.

Skolhuvudmännen ska förse kommunen med uppgifter om hur många barn som deltar i verksamheten och som därmed är berättigade ersättning.

Återbetalning

14 § Statens skolverk får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka utbetalat statsbidrag om

1. den mottagande kommunen genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att statsbidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, eller

2. statsbidraget av någon annan orsak har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om statsbidrag.

Bemyndigande

15 § Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

16 § Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

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

dels att 9 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I denna förordning *ges föreskrifter om utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar* som avses i 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Det är barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är

Föreslagen lydelse

1 §²

I denna förordning *finns bestämmelser om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, anordnad av det allmänna eller av enskilda*, för barn och ungdomar som avses i 1 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Det är barn och ungdomar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är

² Senaste lydelse 2009:1558

folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehålls-
tillstånd i Sverige och av sär-
skilda skäl medgetts rätt att vistas
här medan ansökan prövas.

I denna förordning ges *även*
föreskrifter om utbildning inom det
offentliga skolväsendet för barn
och ungdomar som inte är folk-
bokförda här i landet och som
vistas här enligt ett beslut om
tidsbegränsat uppehållstillstånd
enligt 5 kap. 15 § utlännings-
lagen.

I förordningen ges också före-
skrifter om förskoleverksamhet och
skolbarnsomsorg för barn som av-
ses i första och andra stycket.

folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehålls-
tillstånd i Sverige och av sär-
skilda skäl medgetts rätt att vistas
här medan ansökan prövas.

I denna förordning *finns även*
bestämmelser om utbildning, an-
ordnad av det allmänna eller av
enskilda, för barn och ungdomar
som inte är folkbokförda här i
landet och som vistas här enligt
ett beslut om tidsbegränsat uppe-
hållstillstånd enligt 5 kap. 15 § ut-
länningslagen.

I förordningen (201X:XX)
om utbildning, förskoleverksamhet
och skolbarnsomsorg samt stats-
bidrag för barn som vistas i Sverige
utan tillstånd finns särskilda be-
stämmelser som gäller skolgång
m.m. för dessa barn.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

En underrättelse om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet *skall* lämnas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. En sådan underrättelse behövs dock inte beträffande den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

Underrättelse enligt första stycket lämnas av

1. Skatteverket, när utlänningen första gången

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 arbetsstillstånd 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

En underrättelse om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet *ska* lämnas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. En sådan underrättelse behövs dock inte beträffande den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

Underrättelse enligt första stycket lämnas av

1. Skatteverket, när utlänningen första gången

a. anmäler sig till folkbokföring i Sverige eller *ska* folkbokföras här utan egen anmälan,

b. ansöker om att få en skattsedel och inte kan visa att han eller hon har arbetsstillstånd 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 varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan.

Den som lämnar underrättelse bör uppmana utlänningen att ta kontakt med Migrationsverket i fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd.

Polismyndigheten *skall* med anledning av en underrättelse se till att utlänningen ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd hos Migrationsverket eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till.

anspråk.

Polismyndigheten *ska* med anledning av en underrättelse se till att utlänningen ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd hos Migrationsverket eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till.

Inledning

Direktiven

Utredningens uppdrag (dir. 2009:71) innebär i korthet att de förslag som lämnades i betänkandet *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas* (SOU 2007:34) ska kompletteras på så vis att utredningen ska analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur

- rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, i såväl offentlig som enskild regi, kan utsträckas till att gälla för fler grupper av barn som visas i landet utan tillstånd, och hur den nuvarande regleringen kan utformas så att även asylsökande barn ska få rätt till utbildning i fristående skolor samt tillgång till enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg
- statens ersättning för mottagande av barn som vistas i landet utan tillstånd samt asylsökande barn kan utformas så att samtliga huvudmän blir berättigade till ersättning
- den skyldighet att underrätta polisen som finns för styrelsen för utbildningen och socialnämnden enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) kan inskränkas eller avskaffas
- socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen (2005:716) kan förändras på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg

Utredningen har också fått i uppdrag att bedöma den aktuella gruppens storlek, beräkna vilka kostnader som uppstår för staten, kommuner och fristående huvudmän med anledning av förslaget, samt lämna förslag till finansiering. Bedömningar och förslag ska utgå från ett

barnperspektiv och i alla delar ska utredningen analysera konsekvenserna för de barn, myndigheter och den personal som kommer att beröras av förslagen. Direktiven i sin helhet finns i *bilaga 1*.

Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i september 2009.

Utredningsarbetet har bedrivits i samråd med utredningens experter som representerar Statens Skolverk, Statens skolinspektion, Finansdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet samt Sveriges kommuner och landsting. Expertgruppen har haft två sammanträden.

Utredningen har i enlighet med direktiven samrått med ett antal myndigheter och organisationer genom att under hösten genomföra ett gemensamt samrådsmöte, vid vilket deltog företrädare för Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges kommuner och landsting samt Friskolornas Riksförbund. Under utredningstiden har sekreteraren därutöver sammanträffat med företrädare för Statens skolinspektion för samråd vid ett ytterligare tillfälle. Vissa underhandskontakter har också förekommit med representanter från vissa av dessa myndigheter och andra berörda intressenter.

Avgränsning i förhållande till 2007 års betänkande

Förslag och överväganden i 2007 års betänkande som inte har bedömts ingå i eller påverka utredningens uppdrag omnämns inte i detta betänkande. I den utsträckning avvikande förslag lämnas eller när det anses vara befogat för ökad förståelse av förslagen eller för helhetens skull, kommenterar utredningen den förra utredningens överväganden eller tar ställning till dessa.

Begreppsanvändning

Utredningens huvuduppdrag är att lämna förslag på hur rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utsträckas – i förhållande till förslagen i 2007 års betänkande – till att gälla för fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd. Utgångspunkten ska vara att den rätt som föreslås för den utvidgade målgruppen ska motsvara vad som gäller för asylsökande barn. Enligt förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. ges dessa barn, rätt till plats i förskoleklass samt utbildning i grund- och gymnasieskola och motsvarande skolformer. Därutöver ges rätt till deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I detta betänkande används formuleringen ”utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg” och då avses samtliga skolformer och verksamheter inklusive förskoleklass, om inget annat särskilt anges. Som ett samlingsbegrepp används också termen ”skolgång” eller ”skolgång m.m.”

1 Bakgrund

1.1 Hur bör målgruppen för utredningsuppdraget benämnas?

Formellt sett är det möjligt att dela upp personer som befinner sig i en stat i medborgare och icke-medborgare. Gruppen icke-medborgare kan indelas i två kategorier; reguljära och irreguljära. Kategorin reguljära icke-medborgare omfattar dels immigranter som har tillstånd att vistas i landet (eller är befriade från krav på ett sådant tillstånd), dels personer som har sökt asyl och väntar på besked, dels turister och andra tillfälliga besökare som under kort tid är befriade från kravet på tillstånd. Irreguljära icke-medborgare är alla personer vars närvaro inom landets gränser är lagstridig. Anledningarna till varför en person lagstridigt befinner sig i landet utan tillstånd kan variera, och i denna grupp ingår bl.a. asylsökande som underlåter att lämna landet efter ett utvisnings- eller avvisningsbeslut, liksom personer som stannar kvar i landet efter att deras visums eller tillfälliga uppehållstillstånds giltighetstid har gått ut, och personer vars inträde och vistelse i landet är okända för myndigheterna.

För de grupper som ovan benämns irreguljära icke-medborgare används även andra begrepp, såsom "illegal", "papperslös/dokumentslös" och "gömd". Dessa benämningar har av olika anledningar kritiserats eller bedömts inte vara användbara för svenska förhållanden (SOU 2006:37, s. 283–310).

Utredningens direktiv har rubriken "Rätt till skolgång m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd". Uttrycket *barn som vistas i landet utan tillstånd* är visserligen något omständligt men kommer att användas i detta betänkande eftersom det är mindre värdeladdat än "illegal" och mer tydligt än "papperslös" eller "gömd".

1.2 Regelverket

I detta avsnitt redovisas nuvarande reglering på området som omfattas av utredningsuppdraget. För en mer ingående genomgång hänvisas till betänkandet från den förra utredningen (SOU 2007:34 s. 47–100). I avsnittet redogörs också för i sammanhanget relevanta regeringsförslag, författningsförändringar och utredningar som ägt rum efter 2007.

1.2.1 Internationella överenskommelser

Sverige har förbundit sig att följa de flesta konventioner om de mänskliga rättigheterna som utarbetats inom ramen för bland annat Förenta nationerna (FN) och Europarådet.

För frågor om rätt till utbildning m.m. är det framför allt konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna samt konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen), vilka antogs av FN:s generalförsamling 1966 respektive 1989, som är av stor betydelse. Konventionerna behandlar bl.a. rättigheterna till arbete, en tillfredsställande levnadsstandard och utbildning. Barnkonventionen är inriktad på det enskilda barnet och innehåller både medborgerliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen ska ses som en helhet och alla de olika typerna av rättigheter är lika viktiga. Särskild hänsyn ska tas till barnets utsatthet och sårbarhet.

Utöver dessa FN-dokument bör också nämnas Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) med dess flera tilläggsprotokoll, vilka innehåller bl.a. förbud mot all form av diskriminering och ett skydd av rätten till utbildning.

Sverige har genom ratificeringen av dessa konventioner förklarat sig bundet att främja och skydda de olika rättigheterna inom landet. Det är staten, i första hand regeringen och dess myndigheter, som har ansvar för att de mänskliga rättigheterna skyddas. FN:s råd för mänskliga rättigheter och kommittéer inom FN samt Europarådet har i uppgift att övervaka hur länderna följer de konventioner som undertecknats. Övervakningen sker genom olika kontrollsystem, t.ex. avger konventionsstaterna regelbundet rapporter över hur länderna lever upp till konventionens krav. När det gäller barnkonventionen lämnas rapporten till FN:s kommitté för barnets rättigheter, ofta

kallad (och härfter benämnd) barnrättskommittén, som granskar rapporten och kommer med synpunkter. I avsnitt 1.3.1 redovisas barnrättskommitténs kommentarer över svenska statens senaste rapporter.

Barnkonventionen

Någon ingående redogörelse av barnkonventionen, eller de övriga omnämnda konventionerna, är – som tidigare har angivits – inte avsedd att göras. De för utredningsuppdraget viktigaste bestämmelserna i barnkonventionen, artiklarna 1–3, 28, 29 och 31, ska dock här kortfattat redovisas (se även avsnitt 2.1).

I artikel 1 definieras begreppet ”barn” såsom varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet. För svenska förhållanden innebär detta att konventionens bestämmelser gäller för alla personer som ännu inte har fyllt 18 år.

I artikel 2 finns den grundläggande principen om alla barns lika värde och att inget barn får diskrimineras. Skyddet omfattar alla former av diskriminering, oavsett om den är direkt eller indirekt, allvarlig eller mindre allvarlig, om den sker genom lag eller direkt handling (prop. 1997/98:182 s. 11). Diskrimineringsförbudet gäller alla barn inom den aktuella statens jurisdiktion

I artikel 3 stadgas att barnets bästa ska komma i främsta rummet och således övervägas vid alla åtgärder och situationer som rör barn. Det är emellertid inte det enda övergripande målet och det är inte heller ensamt utslagsgivande i alla situationer, utan måste vägas mot andra intressen i det enskilda fallet.

Rätten till utbildning och utbildningens syfte regleras i artikel 28 och 29. Där föreskrivs bl.a. att rätten till utbildning ska förverkligas på grundval av lika möjligheter, en formulering som hänger samman med förbudet mot diskriminering. De anslutna staterna får inte stänga ute vissa grupper av barn från rätten till utbildning eftersom den gäller alla, oavsett bakgrund. Enligt artikel 29 är syftet med utbildningen bl.a. att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga samt att förbereda barnet för ett ansvarsfullt liv i ett fritt samhälle i en anda av förståelse, fred, tolerans, jämlikhet mellan könen och vänskap mellan alla folk.

Artikel 31 rör barns rätt till exempelvis vila, fritid, lek och deltagande i det kulturella och konstnärliga livet.

1.2.2 Unionsrätt

Medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) är enade om målet att harmonisera den europeiska migrations- och asylpolitiken. Genom Haagprogrammet 2004 beslutades att ett gemensamt asylsystem skulle utvecklas till 2010. De viktigaste rättsakterna, som i en första etapp har lagts som grund för ett framtida gemensamt asylsystem, är asylprocedurdirektivet¹, skyddsgrundsdirektivet², Dublinförordningen³, mottagandedirektivet⁴, och eurodacförordningen⁵. Härutöver bör även massflyktsdirektivet⁶ nämnas. Sedan dessa rättsakter antogs och har genomförts i medlemsstaterna presenterade Kommission i juni 2007 en grönbok för att skapa en offentlig debatt i EU om den fortsatta harmoniseringen. I juni 2008 antog kommissionen vidare en strategisk plan för asylpolitiken. För närvarande pågår en översyn av dessa rättsakter. Målen för det fortsatta arbetet är dels att uppnå en högre gemensam skyddsnivå och ett mer likvärdigt skydd i hela EU, dels att säkerställa ökad solidaritet mellan EU:s medlemsländer. För ökad förståelse ges här en begränsad beskrivning av de för utredningsuppdraget väsentliga direktiven.

Mottagandedirektivet, massflyktsdirektivet och skyddsgrundsdirektivet

För att skydda asylsökande och vissa andra skyddsbehövande personer gäller inom EU alltså mottagandedirektivet och massflyktsdirektivet (som kan sägas till viss del komplettera förstnämnda direktiv). Direktivens huvudsakliga syfte är att garantera ett värdigt mottagande med jämförbara mottagningsvillkor i medlemsstaterna. Bägge

¹ Kriterierna för när en person anses vara bosatt i Sverige varierar mellan olika författningar men ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas i regel från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481, FBL).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

³ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, EUT L 50, 25.2.2003, s. 1.

⁴ Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18–25.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen, EUT L 316, 15.12.2000, s. 1.

⁶ 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, EGT L 212, 7.8.2001, s. 12.

direktiven innehåller bl.a. bestämmelser som ger rätt till utbildning. Medlemsstaterna ska exempelvis 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 (artikel 10 i mottagandedirektivet respektive artikel 14 i massflyktdirektivet). Uttrycket ”...så länge som en utvisningsåtgärd inte har verkställts” har tolkats som att rätten till utbildning enligt bestämmelsen i direktivet gäller även tiden från det att ett slutligt avvisnings- eller utvisningsbeslut har fattats till dess att beslutet har verkställts men däremot inte omfatta personer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Se vidare härom i den förra utredningens betänkande (SOU 2007:34 s. 55–56, s. 113)

Även skyddsgrundsdirektivet syftar till att garantera att EU-staterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare och statslösa som behöver internationellt skydd och att dessa personer har tillgång till en miniminivå av förmåner i samtliga medlemsstater. Exempel på förmåner som tillkommer flyktingar och alternativt skyddsbehövande enligt direktivet är uppehållstillstånd, resedokument, tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner och bostad. Enligt artikel 27.1 i direktivet ska alla underåriga som har beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ges tillträde till utbildningssystemet på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare.

I propositionen *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet* (prop. 2009/10:31) behandlas genomförandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt. I propositionen föreslås att flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige ska beviljas permanent uppehållstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd som har en giltighetstid på minst tre år om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Upppehållstillståndet får dock aldrig ha en kortare giltighetstid än ett år. I propositionen anförs vidare att det som i de flesta fall är avgörande för vilka sociala förmåner en person är berättigad i Sverige, är om personen anses bosatt här.⁷ I skollagstiftningen finns inga särskilda bestämmelser för barn som är flyktingar eller andra skyddsbehövande. Även rätten och möjligheten till skolgång m.m. hänförs i stället

⁷ Kriterierna för när en person anses vara bosatt i Sverige varierar mellan olika författningar men ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas i regel från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481, FBL).

till bosättning i landet. Barn som bedöms vara flyktingar eller alternativt skyddsbehövande föreslås i propositionen att, i de undantagsfall uppehållstillståndet tidsbegränsas, beviljas ett uppehållstillstånd om minst ett år. Detta medför att de ska folkbokföras i landet och de kommer alltså därmed ha rätt till skolgång inom det offentliga skolväsendet på samma villkor som andra barn och ungdomar som är bosatta i Sverige (se prop. 2009/10:31, s. 157).

Det kan med andra ord konstateras att unionsrätten i viss utsträckning garanterar tillträde till utbildning men enbart för vissa begränsade grupper. De barn och ungdomar som omfattas av utredningsuppdraget ingår inte bland de skyddade målgrupperna.

Ytterligare direktiv av intresse

EU:s arbete med att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning på migrationsområdet avser inte enbart regler om hur asylsökande ska mottas och deras rättigheter tillgodoses. Det pågår också ett arbete med att införa gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Utöver de tidigare nämnda rättsakterna bör därför också det s.k. återvändandedirektivet⁸ kortfattat redovisas.

Direktivet omfattar bl.a. bestämmelser om avvisning och utvisning, återreseförbud och förvar. Ett underliggande syfte med direktivet torde vara att skapa incitament för en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat att frivilligt lämna medlemsstatens territorium. I direktivets ingress anges att medlemsstaterna, för att främja frivilligt återvändande, bl.a. bör tillhandahålla ökat bistånd och rådgivning i samband med återvändandet. Med olaglig vistelse avses enligt artikel 3 vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten. Enligt direktivet ska som huvudregel alla beslut om avvisning eller utvisning innehålla en tidsfrist för frivillig avresa, dvs. en tidsfrist inom vilken en utlänning frivilligt ska lämna landet. Begreppet risk för avvikande är centralt i direktivet, och har betydelse för såväl reglerna om frivillig avresa som avlägsnande, återreseförbud och förvar.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Regeringen har tillsatt en utredning (Förvarsutredningen, Ju 2009:3) som har i uppdrag att ta ställning till hur återvändandendirektivet ska genomföras i svensk rätt (se vidare nedan).

I detta sammanhang kan även nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Syftet med direktivet är att motverka olaglig invandring till EU. Genom direktivet åläggs medlemsstaterna att införa ett förbud för arbetsgivare att anställa tredjelandsmedborgare som saknar rätt att vistas på deras territorier eftersom sådan anställning kan bidra till en ökad olaglig invandring och snedvrída konkurrensen på arbetsmarknaden. Överträdelse av förbudet ska kunna medföra att arbetsgivare åläggs olika administrativa, finansiella och straffrättsliga sanktioner. Det rör sig om ett minimidirektiv och det finns därför möjligheter för medlemsstaterna att behålla eller införa strängare regler än de som följer av direktivet. En särskild utredaren har förordnats och har i uppdrag att föreslå hur direktivet ska genomföras i svensk rätt (Ju 2009:12)

1.2.3 Utlännings- och migrationslagtiftning

I utlänningslagen (2005:716, UtL) finns bestämmelser om bl.a. villkor för inresa, vistelse och arbete i Sverige, uppehållsrätt, flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, uppehållstillstånd, avvisning och utvisning samt verkställighet av sådana beslut. Lagen kompletteras av utlänningsförordningen (2006:97, UtF).

Uppehållstillstånd som skyddsbehövande och på grund av synnerligen ömmande omständigheter samt tidsbegränsat uppehållstillstånd och uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

För utlänningar som ska vistas i Sverige i mer än tre månader uppställs krav på uppehållstillstånd (2 kap. 4 och 5 §§ UtL)⁹. Utlänningar som bedöms vara skyddsbehövande, dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, har rätt till uppehållstillstånd. För andra utlänningar får uppehållstillstånd beviljas om det finns skäl för det på grund av anknytning till en i landet bosatt person eller annan anknyt-

⁹ Nordiska medborgare och EU-medborgare samt deras familjemedlemmar med uppehållsrätt undantas från kravet på uppehållstillstånd.

ning till svenska förhållanden, under vissa förhållanden på grund av arbete eller då försörjningen är ordnad på annat sätt än genom anställning, eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

Flykting är den som har beviljats uppehållstillstånd därför att han eller hon har välgrundade skäl att vara rädd för förföljelse och inte vill återvända till sitt hemland på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp. Flyktingdefinitionen (4 kap. 1 § UtlL) överensstämmer i allt väsentligt med den som finns i artikel 1 (A) 2 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen).

Upphållstillstånd kan beviljas även personer som inte uppfyller flyktingkriterierna men ändå har behov av skydd, s.k. skyddsbehövande i övrigt. Det är en person som har lämnat sitt hemland och inte vill återvända dit därför att han eller hon har anledning att vara rädd för t.ex. dödsstraff eller tortyr, behöver skydd på grund av krig eller andra svåra motsättningar i landet eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av miljökatastrof (4 kap. 2 § UtlL)¹⁰. Bestämmelserna om skyddsbehövande i övrigt gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort. I 1 kap. 3 § UtlL definieras asyl som ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. En ansökan om uppehållstillstånd som grundar sig på sådana omständigheter som anges i 4 kap. 2 § UtlL (skyddsbehövande i övrigt) ska enligt 1 kap. 12 § UtlL handläggas som en ansökan om asyl.

Personer kan också beviljas uppehållstillstånd trots att deras personliga förhållanden inte är förenade med flyktingskap/skyddsbehov. Det handlar då om synnerligen ömmande omständigheter som är direkt knutna till individens hälsa, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. En samlad bedömning av sådana omständigheter kan leda till uppehållstillstånd (5 kap. 6 § UtlL).

Ett uppehållstillstånd kan var permanent eller tidsbegränsat. Bestämmelser om när tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas finns 5 kap. 7–15 §§ UtlL. Skäl för tidsbegränsat uppehållstillstånd är t.ex. att utlänningens närvaro behövs för att förundersökning eller

¹⁰ 4 kap. 2 § UtlL om skyddsbehövande i övrigt föreslås delas upp i två paragrafer. Den ena ska innehålla bestämmelser som motsvarar skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om alternativt skyddsbehövande (artiklarna 2 e och 15). Den andra ska innehålla bestämmelser om sådana skyddsbehövande som inte omfattas av direktivet. Direktivets alternativt skyddsbehövande ska i svensk rätt benämnas alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande ska benämnas övriga skyddsbehövande (prop. 2009/10:31, s. 115–122).

huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras, att en utlänning behöver vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, och att det föreligger icke-bestående verkställighets hinder. Tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas också i vissa fall som rör familjanknytning i samband med sjukdom eller behov av vård i Sverige som är av övergående natur.

Vad slutligen beträffar uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan ett sådant beviljas med stöd av bestämmelserna i 21 kap. UtlL (som har sin grund i det tidigare nämnda massflyktsdirektivet). I vissa situationer kan Europeiska unionens råd besluta att det råder en massflyktsituation. En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd och överförs till eller tas emot i Sverige ska beviljas då uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Om en person har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får även hans eller hennes make/sambo beviljas sådant tillstånd. Barn till bägge eller någon av dessa personer får också beviljas tillstånd om de är under 18 år och ogifta. Att en person har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd hindrar normalt inte att ansökningar om asyl, flyktingförklaring och resedokument prövas. Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får inte gälla under längre tid än den tid som har beslutats av Europeiska unionens råd.

En ansökan om ett uppehållstillstånd utmynnar antingen i ett avslag eller ett beslut om uppehållstillstånd.

Något om avvisning, utvisning och verkställighet

Den som befinner sig i Sverige och får ett avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd får avvisas eller utvisas. Med avvisning avses de fall där beslutet om avlägsnande fattas av en administrativ myndighet inom tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter en utlännings ankomst till Sverige. Ett beslut om avlägsnande som fattas när en utlänning har vistats mer än tre månader i Sverige, efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjordes, eller av en allmän domstol på grund av att en utlänning har begått ett brott benämns det utvisning. När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning får beslutet förenas med ett förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan att ha tillstånd av Migrationsverket (eller, i ett säkerhetsärende, regeringen).

Bestämmelserna i UtlL. bygger i första hand på att en utlänning som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska lämna landet på

egen hand. Som huvudregel ska en person som har fått ett avvisningsbeslut lämna landet inom två veckor och en person som fått ett utvisningsbeslut inom fyra veckor. Förvarsutredningen (Ju 2009:3) har i sitt delbetänkande lämnat förslag om att ett beslut om avvisning eller utvisning som huvudregel ska innehålla en – med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet – fastställd tidsfrist (7–30 dagar) för frivillig avresa. Om utlänningen inte lämnat landet inom den föreskrivna tiden, eller om beslutet om tidsfrist för frivillig avresa dessförinnan upphävts ska beslutet om avvisning eller utvisning verkställas snarast möjligt därefter. Förvarsutredningen föreslår vidare att det införs en ny bestämmelse i UtlL där det anges vilka överväganden som ska göras vid bedömningen av om det finns en risk för avvikande, varvid särskilt ska beaktas bl.a. om utlänningen tidigare har hållit sig undan, har uppträtt under olika identiteter/ använt sig av falska dokument till stöd för det eller på annat sätt försvårat prövningen av asylansökan. För en mer detaljerad redogörelse om avvisnings- eller utvisningsbeslut samt Förvarsutredningens förslag hänvisas till betänkandet *Återvändandedirektivet och svensk rätt*, SOU 2009:60.

Värt att nämnas är avslutningsvis att av 12 kap. 21 § UtlL framgår att ett beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt om utlänningen har lämnat landet. Om så inte sker upphör beslutet att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft. I de fall beslutet har förenats med ett återreseförbud under längre tid än fyra år upphör beslutet om avvisning eller utvisning att gälla först när tiden för förbudet går ut. Det är Migrationsverkets handläggare som bedömer om en utlänning kan antas lämna landet självmant efter ett utvisnings- eller avvisningsbeslut alternativt om ärendet ska överlämnas till polismyndighet. Det är också handläggaren som avgör om det finns anledning att anta att en utlänning håller sig undan verkställighet av beslutet eller om personen i fråga kan bedömas ha lämnat landet på egen hand. När en person antas hålla sig undan verkställighet överlämnas ärendet till polisen och en registrering om avvikelse görs i Migrationsverkets datasystem, i annat fall registreras utlänningen som ”troligen utrest” eller ”konstaterat utrest”.

Uppgifts- och underrättelseskyldighet enligt utlänningslagstiftningen

Enligt 17 kap. 1 § UtlL ska 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 bl.a. ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Bestämmelsen infördes i utlänningslagstiftningen 1982.

Bestämmelser om underrättelseskyldighet rörande en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet finns i 7 kap. 1 § UtlF. Uppgifter ska lämnas av bl.a. socialnämnd och styrelsen för utbildningen till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Undantag gäller för den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller inte är skyldig att ha sådant tillstånd.

I avsnitt 3.5 redogörs närmare för bestämmelserna om uppgifts- och underrättelseskyldigheterna.

Om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ett huvudansvar för mottagandet av vissa i lagen uppräknade grupper av utlänningar. Det gäller asylsökande enligt definitionen i UtlL under tidsperioden från det att ansökan om asyl lämnas in till dess att personen tas emot i en kommun om uppehållstillstånd har beviljats alternativt lämnar landet vid avslagsbeslut. Verkets ansvar omfattar dessutom personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. 2–4 och 6 §§ UtlL samt personer som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl har medgetts att vistas här medan deras ansökan prövas.

Migrationsverket ansvarar bl.a. för att ordna boende för de asylsökande som inte ordnar boende på egen hand. Den 1 juni 2006 övergick det praktiska ansvaret för mottagandet av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare, s.k. ensamkommande barn, från Migrationsverket till kommuner som träffat överenskommelser med Migrationsverket om detta.¹¹

Bestämmelser om bl.a. registrering och rätt till ersättning finns i Migrationsverkets föreskrifter om mottagande av asylsökande m.m. (MIGRFS 2003:10) och om tillfälligt s.k. LMA-kort för utlänning i

¹¹ Regeringen har aviserat om en avsedd översyn av hela systemet för mottagande av ensamkommande asylsökande barn och ungdomar. En utredning ska belysa alla eventuella problem på området och återkomma med förslag som kan inbegripa lagstiftning. Frågor om ersättningsansvar, utredning, huvudmannaskap, och tillsynsfrågor kommer att ingå i utredningens uppdrag, enligt ett pressmeddelande den 16 november 2009 från Justitiedepartementet.

Sverige och dokument som intygar att innehavaren är asylsökande (MIGRFS 2005:07). LMA-korten utgör en personhandling och ska bl.a. innehålla ett dossiernummer.

Vissa insatser inom mottagandet av asylsökande åligger kommuner och landsting. Exempelvis ansvarar kommunerna, enligt bestämmelser i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl., för förskola, skola och skolbarnsomsorg till asylsökande barn samt för vissa insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453). Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård åt asylsökande enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Statlig ersättning lämnas till kommunerna och landstingen för bl.a. kostnader avseende utbildning och hälso- och sjukvård. Bestämmelser om ersättning finns i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. I detta sammanhang bör slutligen också nämnas förslaget om en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och följdändringar i ett antal lagar (*Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, prop. 2009/10:60). Syftet är att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt regeringens bedömning bör staten ta ett väsentligt större ansvar än i dag för nyanländas etablering. I den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare tydliggörs och förstärks därför det statliga ansvaret för vuxnas arbetsmarknadsetablering och Arbetsförmedlingen ges ett samordnande ansvar. Kommunerna kommer emellertid fortfarande att ha en central och viktig roll vad gäller nyanländas etablering, såsom bostadsförsörjning, undervisning i svenska för invandrare (sfi), annan vuxenutbildning, skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, andra insatser för barn och ungdomar samt insatser inom det sociala området och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning.

1.2.4 Skollagstiftning

Skollagen (1985:1100), som innehåller de grundläggande bestämmelserna på skolans område, kompletteras med förordningar för flera av de skolformer för barn och ungdomar som regleras i lagen. Därutöver finns tre läroplaner – för förskolan, för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet samt för de frivilliga skolformerna – vilka också utgör bindande förordningar. Slutligen finns

bestämmelser i de författningar som kungörs i Statens skolverks författningssamling.

Av skollagen följer att skolplikten och den därmed kopplade rätten till utbildning gäller för barn som är bosatta i Sverige. I förarbetena till skollagen anförs att den som rätteligen ska vara kyrkobokförd (numera folkbokförd) i landet bör räknas som bosatt i riket (prop. 1985/86:10, s. 81 f.) Eftersom asylsökande barn och ungdomar, liksom de som vistas i landet utan tillstånd inte ska eller kan folkbokföras omfattas dessa inte av skollagens bestämmelser om skolplikt och rätt till skolgång m.m.

För asylsökande barn och ungdomar tillämpas i stället förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. Rätt till förskoleverksamhet, förskoleklass, skolbarnomsorg och utbildning inom det offentliga skolväsendet enligt denna förordning omfattar, förutom asylsökande, även icke-folkbokförda barn och ungdomar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt bestämmelserna i 21 kap. UtlL. Vidare gäller rätten till skolgång m.m. för barn och ungdomar som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas, samt dem som inte är folkbokförda här i landet och som vistas här enligt beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats för att det behövs med anledning av att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras.

Rätten till skolgång m.m. enligt förordningen ska gälla på samma villkor som för barn som är bosatta i Sverige, men däremot föreligger ingen skolplikt för dessa barn och ungdomar. Även gymnasieutbildning ska erbjudas förutsatt att den kan påbörjas innan personen har fyllt 18 år.

Det är hemkommunen, dvs. den kommun där barnet vistas som har ansvaret för att tillhandahålla skolgång m.m. enligt förordningen. Barn och ungdomar ska tas emot i det offentliga skolväsendet så snart det är lämpligt med hänsyn till elevens personliga förhållanden. Det bör dock ske inom en månad från ankomsten till Sverige. Rätten till skolgång m.m. gäller även om barnet meddelas beslut om avvisning eller utvisning, men endast till dess att barnet lämnar landet. I förordningen undantas dock uttryckligen barn och ungdomar som håller sig undan så att ett sådant beslut inte kan verkställas. I dessa fall föreligger inte heller någon skyldighet för kommunen att erbjuda

barnet någon skolgång m.m., däremot kan kommunen på frivillig väg ta emot även sådana barn och ungdomar.¹²

Någon rätt till skolgång m.m. i fristående skolor eller enskild bedriven verksamhet föreligger inte men det finns inget som hindrar dessa huvudmän att ta emot de barn som omfattas av förordningen. Huvudmännen är inte heller förhindrade att ta emot barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Såväl offentliga som enskilda huvudmäns rätt till statlig ersättning för kostnader för utbildning av barn och ungdomar som omfattas av förordningen regleras i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., se vidare avsnitt 4.3.1.

Förslaget till ny skollag

Regeringen har presenterat ett förslag till ny skollag, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (Ds 2009:25).¹³ Den nya lagen föreslås omfatta utbildning från och med förskola till och med vuxenutbildning, och innebär att reglering som idag finns i olika lagar och förordningar samlas på ett ställe.

Av de föreslagna förändringarna kan bl.a. nämnas följande. Ansvarsfördelningen såväl mellan stat och kommun som mellan beslutsfattare och pedagogisk profession ska ligga fast. De fristående skolorna och förskolorna blir en del av skolväsendet och regleras i ett gemensamt kapitel. En bärande princip i förslaget till ny skollag är nämligen att alla verksamhets- och skolformer ska ha en i så stor utsträckning som möjligt gemensam reglering, oavsett om huvudmannen är en kommun, ett landsting, staten eller en enskild; rätten till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen ska alltså gälla oavsett huvudman. Skolplikten ska även framöver vara kopplad till att eleven är bosatt i Sverige, dvs. skyldig att vara folkbokförd enligt bestämmelserna i FBL.

Rätten till utbildning för de grupper som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. föreslås regleras på sådant sätt att

¹² Beträffande frivilligt mottagande i specialskola gäller enligt 7 kap. 2 § specialskoleförordningen (1995:401) att det ska finnas särskilda skäl, såsom att barnet är svenskspråkigt. Vidare finns ingen bestämmelse som ger särskolan uttrycklig rätt att ta emot barn som inte räknas som bosatta i Sverige.

¹³ Regeringen fattade den 10 december 2009 beslut om lagrådsremissen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (U2009/7188/S), med i huvudsak samma innehåll som i promemorian.

dessa barn och ungdomar ska anses vara bosatta i landet. Därmed kommer, med vissa särskilt angivna undantag, bestämmelserna om rätt till utbildning inom skolväsendet för barn och ungdomar att gälla även för asylsökande barn och ungdomar m.fl. på i princip samma sätt som för dem som är folkbokförda i landet¹⁴. Den föreslagna regleringen innebär att barn och ungdomar som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelserna i UtlL, och som därmed enligt den nya skollagen ska anses vara bosatta i Sverige, inte längre anses som bosatta i landet när tillståndstiden har löpt ut. Det anses också rimligt att de asylsökande barn m.fl. som omfattas av de föreslagna bestämmelserna ska anses som bosatta i Sverige – och därmed ha rätt till utbildning – till dess att de lämnar landet, även om ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats. I nuläget ska detta dock inte gälla om personen i fråga håller sig undan så att ett sådant beslut inte kan verkställas.¹⁵ Förslaget innebär vidare att rätten till utbildning för de grupper av asylsökande m.m. barn och ungdomar som här avses omfattar även fristående skolor, fristående förskoleklasser, fristående förskolor samt fritidshem och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs av enskild huvudman.

När det gäller möjligheten för asylsökande m.fl. till utbildning över grundskolenivå även sedan de har fyllt 18 år hänvisas till uttalandet i den proposition som låg till grund för den ifrågavarande förordningen (*Asylsökande barns skolgång m.m.*, prop. 2000/01:115). Där anfördes, med hänvisning till regleringen i barnkonventionen, att rätten till gymnasieutbildning borde gälla bara om studierna påbörjas före 18 års ålder, men att ett mottagande på frivillig väg inte är förhindrat. Någon ändring i detta avseende föreslås inte och att en utvidgad rätt inte föreslås motiveras med att det skulle medföra ökade kostnader för kommunerna och frågan behöver utredas ytterligare.

För samtliga frågor som rör rätt till utbildning, oavsett om det handlar om barn och ungdomar som är bosatta i Sverige eller inte,

¹⁴ Enligt 29 kap. 1 § i förslaget till ny skollag ska följande grupper anses som bosatta i landet och därmed ha rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen: 1. asylsökande m.fl., 2. personer som har tidsbegränsat uppehållstillstånd för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras, 3. personer som omfattas av EU-rätten, EES-personer eller avtalet mellan EU och Schweiz om fri rörlighet för personer, 4. familjemedlemmar till personer som tillhör en främmande makts beskickning m.m. Alla personer som omfattas har dock inte rätt till utbildning i alla former. Detta regleras i 29 kap. 2§, där det anges vissa begränsningar i rätten till utbildning.

¹⁵ Beträffande skolgång m.m. för barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning har regeringen uttryckt att det finns skäl att se över om gruppen barn som omfattas av den förra utredningen bör utökas. Den slutliga utformningen av skollagens bestämmelser om bosättning m.m. för asylsökande barn och ungdomar m.fl. kan således komma att påverkas.

gäller att det saknas egentliga skäl för reglering i förordningsform, varför relevanta bestämmelser i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. införs i den nya skollagen.

Förslaget till ny skollag har remitterats och regeringen avser att lägga fram en proposition om en ny skollag våren 2010, med ikraftträdande den 1 juli 2011, och som ska tillämpas på utbildning fr.o.m. den 1 juli 2011.

1.2.5 Hälso- och sjukvårdslagstiftning

En ny lag och förordning om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. gäller från den 1 juli 2008. Lagen reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande m.fl. hälso- och sjukvård samt tandvård, och innebär en kodifiering av vad som tidigare gällde enligt särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård som barn som är bosatta i landet. En ändring mot tidigare regler är att även de barn som inte är inskrivna på någon mottagningsenhet, utan som bor hos föräldrar eller annan vårdnadshavare med uppehållstillstånd, omfattas av lagen. Vuxna asylsökande ska erbjudas vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning. Lagen gäller dock inte vuxna asylsökande som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut men gömmer sig. Inte heller omfattar den personer – såväl vuxna som barn – vilka av en eller annan anledning inte har sökt uppehållstillstånd.

Enligt förordningen har Migrationsverket en skyldighet att informera landstingen om de personer som omfattas av lagen genom att lämna uppgifter om namn, födelsedatum, adress, språk, ärendenummer hos Migrationsverket och eventuella familjemedlemmar. Det här innebär att Migrationsverket måste bryta sekretessen för den enskilde, men asylskälen är naturligtvis fortfarande sekretesskyddade. Migrationsverket lämnar uppgifter till landstingen redan idag men nu kompletteras uppgifterna med bl.a. barn som inte är inskrivna på mottagningsenheterna.

1.3 Situationen för barn som vistas i landet utan tillstånd

Det är svårt, för att inte säga i det närmaste omöjligt, att få fram tillförlitliga uppgifter om antalet individer som lever i Sverige utan tillstånd. Det är också komplicerat att få forskningsbaserad kunskap om dessa personers situation. Såväl vuxna som barn vilka vistas i ett land utan tillstånd saknar i många fall myndighetskontakt; de har varken "identitet" eller person-/registreringsnummer och det är därmed svårt att studera deras sociala förhållanden med de metoder som används för befolkningen i övrigt. Inte sällan är dessa personer mycket rörliga, vilket också begränsar möjligheten till datainsamling.

Det material som har funnits att tillgå har länge varit enbart statistik och andra officiella rapporter från myndigheter. På senare tid har dock forskningsstudier med specifik inriktning på exempelvis tillgång till vård för personer utan tillstånd publicerats. Kunskapsunderlaget består nu även av dokumentation från seminarier, projekt etc., ofta anordnade av frivilligorganisationer, varav Rädda barnens hjälplinje *Utanspapper* särskilt kan nämnas, se vidare nedan. Även uppsatser och avhandlingar från högskolor och universitet som behandlar flyktingar, migration och därmed sammanhängande frågor förekommer i större utsträckning.

För att i någon mån belysa situationen rörande barn, och även vuxna, som befinner sig i Sverige utan tillstånd återges innehållet i vissa intressanta redogörelser, med särskild fokus på barn och skolgång, samt viss statistik som har presenterats efter 2007.

1.3.1 Officiella rapporter och annan dokumentation

Sveriges fjärde rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) samt synpunkter från både UNICEF Sverige och barnrättskommittén

Regeringen lämnade i december 2007 sin fjärde rapport till barnrättskommittén i Genève¹⁶. Vad beträffar konventionens bestämmelser om alla barns rätt till utbildning framhålls det i rapporten att asylsökande barn och ungdomar har rätt till skolgång m.m. på samma villkor som barn bosatta i Sverige. Det anges vidare att barn som har

¹⁶ Sveriges fjärde rapport till FN:s barnrättskommitté om arbetet med barnkonventionen under 2002–2007, sammanställd av Barnkonventionssamordningen på Socialdepartementet.

fått avslag på sin asylansökan och som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, s.k. gömda barn, inte har motsvarande rätt, men att kommunerna på frivillig väg får ta emot dessa barn och de har även tilldelats extra medel från regeringen för att kunna göra det. Slutligen anförs att en särskild utredare 2007 har presenterat förslag om en reglerad rätt till utbildning för gömda barn, och att detta förslag bereds inom Regeringskansliet.

UNICEF liksom andra i sammanhanget relevanta frivilligorganisationer har möjlighet att kommentera konventionsstaternas rapporter. UNICEF Sverige har i sin kommentar över Sveriges fjärde rapport uttryckt att det är bekymmersamt att principen om icke-diskriminering inte tillämpas fullt ut och att inte varje barn inom Sveriges jurisdiktion får sina rättigheter enligt konventionen tillgodosedda.¹⁷ Särskilt framhålls att s.k. gömda barn, dvs. barn som håller sig undan verkställighet av ett meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut inte har rätt att få utbildning. Detsamma gäller för de s.k. papperslösa barnen, dvs. barn som oavsett om de ansökt om uppehållstillstånd eller inte vistas i landet utan tillstånd. UNICEF Sverige anser att dessa barn, som lever "utanför" samhället, är mycket sårbara, osynliggjorda och exkluderade från flera av sina rättigheter enligt konventionen.

Den 27 maj 2009 var Sverige kallat till utfrågning hos barnrättskommittén, som lämnade sina slutsatser och rekommendationer till Sverige den 12 juni 2009.¹⁸ Kommittén pekar på områden där Sverige kan förbättra tillämpningen av barnkonventionen och ger rekommendationer till sådana förbättringar. Barnrättskommittén uppmanar Sveriges regering att bl.a. se till att barnkonventionen väger tyngst vid en konflikt mellan svensk lag och barnkonventionen och se till att barn utan identitetshandlingar ges samma rätt till hälso- och sjukvård som andra barn i Sverige. Kommittén uttrycker återigen stor oro över att barn nekas rätt till utbildning, vilket gäller för såväl de barn som gömmer sig efter att ha fått avslag på sin asylansökan som barn som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd.

¹⁷ Comments from UNICEF Sweden on the Swedish Government's 4th report to the UN Committee on the Rights of the Child 2007.

¹⁸ Concluding Observations on the Committee on the Rights of the Child: Sweden. CRC/C/SWE/CO/4.

Svenska FN-förbundets rapport till FN:s råd för mänskliga rättigheter

Sveriges regering ska i maj 2010 för första gången redovisa för FN:s råd för mänskliga rättigheter hur man lever upp till FN:s kärnkonventioner på området. På begäran av rådet har Svenska FN-förbundet, med stöd av femton andra paraply- och frivilligorganisationer, i november 2009 överlämnat en oberoende granskningsrapport¹⁹.

I rapporten anges att Sverige inte lever upp till sina åtaganden i nio olika FN-konventioner, däribland barnkonventionen. Det påpekas att alla barn i Sverige inte åtnjuter samma rätt till utbildning samt hälso- och sjukvård. Lagstiftningen på dessa områden och tillämpningen av den bryter mot internationella mänskliga rättigheter eller beaktar inte principen om att sätta barnens bästa i främsta rummet. Som exempel anges att utbildning för asylsökande inte är obligatorisk och att (enligt statistiska uppgifter från Statens skolverk) antalet asylsökande barn som deltar i grundskolan minskar i Sverige. Barn och ungdomar som vistas i landet utan tillstånd, och då i synnerhet de som hålls gömda, saknar rätt till skolgång m.m. Mot denna bakgrund rekommenderas att Sverige i sin lagstiftning garanterar att bestämmelserna om utbildning och hälso- och sjukvård omfattar alla barn, inklusive de asylsökande barnen liksom dem vistas här utan tillstånd.

Annan dokumentation

Det inledningsvis omnämnda projektet *Utanpapper* med tillhörande hemsida och gratis telefonnummer för barn utan papper pågick under två år med början i mars 2006. Hjälpnumret stängdes i mars 2008 men hemsidan finns kvar.²⁰ Under den tiden hade omkring 470 barn och unga i Sverige kontakt med de stödpersoner som var anställda i projektet. Av dessa hade knappt 210 varit asylsökande och fått slutligt avslag, omkring 35 befann sig – just vid den tidpunkt de hörde av sig – i Sverige utan tillstånd och utan att ha sökt asyl, 60 var asylsökande och omkring 25 hade någon form av visum eller tidsbegränsat tillstånd. Av de återstående 140 var omkring hälften kvar i hemlandet eller något transitland och hälften vistades i Sverige med uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

¹⁹ Joint submission for Sweden's first Universal Periodic Review in May 2010, Submitted by the United Nations association of Sweden, 2009.

²⁰ <http://www.utanpapper.nu>

Erfarenheterna av projektet finns samlat i ett antal rapporter vilka är tillgängliga på hemsidan. I slutrapporten²¹ konstateras bl.a. följande. Både barn och vuxna som lever gömda mår dåligt och bakom exempelvis önskemål om förskoleplats – trots att en förälder finns hemma – finns insikten att barnen behöver få leka med barn och träffa andra vuxna. Småbarn uppvisar sömnsvårigheter och symtom på otrygghet men även fysisk och psykisk sjukdom. I flera fall framkom att barn inte har fått nödvändig vård, även bland dem som är asylsökande. Exempel på att barn inte har blivit insläppta i skola och förskola förekom också, även om det oftare föreföll vara så att åtminstone de barn som varit asylsökande deltog i verksamheten även efter ett avslagsbeslut. I ett tjugotal fall fanns misstankar om miss-handel eller utnyttjande. Sådana uppgifter kom antingen från barnen själva eller någon i familjen eller genom anmälningar till socialtjänsten.

Att skolgång m.m. för barn som lever gömda är av stor betydelse för deras välmående finns dokumenterad i sammanfattad rapport från ett seminarium som anordnades i januari 2009 av Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap. I rapporten²² framhålls att brist på skolgång m.m. för barn som hålls gömda får flera negativa följder, bl.a. risk för isolering, brist på kunskap genom formell utbildning, avsaknad av en social kontext och struktur i tillvaron. Att få gå i skola innebär att det gömda barnet åtminstone i begränsad omfattning kan känna sig som vilket barn som helst. I rapporten påpekas även att skolgången för dessa barn kan vara problematisk. Många barn vittnar om att de känner sig tvingade att hålla viss distans till sina lärare och klasskamrater av rädsla att bli upptäckta och anmälda till polisen. Barnen använder sig av sociala strategier såsom att ständigt byta väg till och från skolan för att inte avslöja var de bor.

Utöver tidigare nämnda exempel på dokumentation av situationen för personer som vistas i ett land utan tillstånd kan även tilläggas att det finns jämförande studier av olika länders situation och rättssystem. Värt att nämnas i detta sammanhang är exempelvis European Agency for Fundamental Rights, FRA, som är EU:s organ för grundläggande rättigheter. FRA samlar in och analyserar uppgifter samt publicerar sedan sina redogörelser, som finns tillgängliga via exempelvis Internet²³. FRA startade under 2009 en jämförande studie i syfte att redovisa läget för och skyddet av grundläggande rättigheter för personer som vistas utan tillstånd inom medlemsstaterna.

²¹ *Barn utan papper – Jag vill bara landa!*, Rädsla barnen 2008.

²² *Children living in hiding today and tomorrow*, Nordic School of Public Health, 2009.

²³ http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm

1.3.2 Hur många barn vistas i landet utan tillstånd?

Den förra utredningen konstaterade att det är mycket svårt att fastställa hur många barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Det angavs att viss vägledning kan nå genom Migrationsverkets och Rikspolisstyrelsens statistik.

Av förklarliga skäl är det ännu svårare att få fram uppgifter om antalet barn (och vuxna) som vistas i landet utan tillstånd, dvs. inklusive de personer som aldrig varit en del i asylprocessen. De uppgifter som anges av t.ex. myndigheter och forskare är mer eller mindre kvalificerade gissningar eller möjligen uppskattningar som har visst fog för sig.

För att beräkna gruppens storlek har olika metoder utvecklats. Ett exempel är att studera det antal som har gett sig till känna i länder där man har möjliggjort för dessa personer att ansöka om permanent uppehållstillstånd eller amnesti. Så har skett bl.a. i Spanien, där man 2005 tog emot 600 000 ansökningar från utlänningar med arbete men utan arbets- eller uppehållstillstånd. Det motsvarade omkring 25 procent av den tidigare registrerade utlandsfödda befolkningen²⁴. I detta sammanhang kan nämnas att i Sverige tillämpades mellan den 15 november 2005 och den 31 mars 2006 en tillfällig lagstiftning av Migrationsverket, som gav ökade möjligheter åt vissa grupper att beviljas uppehållstillstånd. Målgruppen var barnfamiljer och personer vars lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut inte hade kunnat verkställas på grund av förhållanden i mottagarländerna.

Enligt uppgifter som företrädare för Migrationsverket har lämnat till utredningen resulterade tillämpningen av den tillfälliga lagen i att av de ärenden som avgjordes uppgick antalet barn (under 18 år, som tidigare gått igenom asylprocessen och därefter hållit sig undan beslut om avvisning eller utvisning) till 1 911, varav 794 var under sju år, 954 var i åldrarna 7–16 samt 163 var 17 år. Av dessa beviljades 1 113 barn uppehållstillstånd efter prövning den nya ansökan. Någon statistik avseende ”övriga” barn, t.ex. barn som inte tidigare varit en del i asylprocessen, finns inte när det gäller tillämpningen av den tillfälliga lagstiftningen.

De statistiska uppgifter Migrationsverket sammanställer över antalet ärenden om avvisning eller utvisning som verket överlämnar till polisen för verkställighet kan möjligen ge viss vägledning, men även dessa siffror gäller endast de som har avvikit efter att ha fått avslag på sin asylansökan.

²⁴ Uppgifterna är hämtade ur *Social rapport 2006*, Socialstyrelsen 2006, s. 340.

*Migrationsverkets statistiska uppgifter*²⁵.

I juni 2009 uppgick antalet överlämnade ärenden till 8 156 personer. Utifrån denna siffra bedöms antalet överlämnade ärenden under 2009 att bli närmare 10 000. Av de ärenden som hittills i år (t.o.m. maj månad) har lämnats över från Migrationsverket avsåg 56 procent fall där personen av verket bedömts hålla sig undan, övriga avser ärenden där Migrationsverket bedömer att tvång kommer att behövas för genomförandet av verkställighet. Av de överlämnade ärendena, avslutade polismyndigheterna cirka 3 700 till och med maj 2009. Av dessa verkställdes cirka 950 beslut av myndigheterna och 750 personer verkställde besluten själva genom att lämna Sverige på egen hand. Cirka 2 000 ärenden avslutades genom att besluten preskriberades (1 636) eller upphävdes (359). Verket antar att andelen ärenden som avslutas med ett självmant återvändande ökar något till 47 procent åren 2009 och 2010. Vid utgången av maj månad fanns 12 723 öppna verkställighetsärenden som lämnats över av Migrationsverket hos polismyndigheterna, vilket är en ökning med cirka 400 ärenden sedan senaste årsskiftet. Av de berörda personerna var 7 702 efterlysta, vilket är en knapp ökning jämfört med utgången av år 2008.

Vid slutet av år 2009 räknar verket med att cirka 33 900 personer är inskrivna i mottagningssystemet. Kommande år antas antalet inskrivna att minska ytterligare. År 2010 bedöms antalet inskrivna personer till en nivå runt 28 000 för att under åren 2011–2012 hamna på en nivå runt 25 000 inskrivna. Det ökade antalet utflyttade ur mottagningssystemet förklaras av att fler återvänder självmant och att polisen genomför fler avlägsnanden med tvång, men också av att det är fler personer som avviker.²⁶

Uppskattningar om antalet barn som vistas i landet utan tillstånd

Med ledning av statistiska uppgifter från Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen rörande verkställighetsärenden gjorde den förra utred-

²⁵ Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos utfall januari–juni 2009, 2009-07-30.

²⁶ I detta sammanhang kan nämnas att allt fler ensamkommande flyktingungdomar försvinner från kommunernas boenden. Vid halvårsskiftet 2009 hade 62 unga gått under jorden. Sedan 2006 har nästan 280 ensamkommande flyktingungdomar försvunnit från Migrationsverkets och kommunernas mottagningssystem utan att återvända och de blir bara fler och fler. Till och med maj 2009 hade nästan lika många ungdomar som under hela förra året gått under jorden. Enligt uppgifter från Röda Korset är orsaken att ungdomarna har fått avslag på sina asylansökningar och inte vill återvända hem. Sveriges Radio Ekot, www.sr.se/Ekot/arkiv (hämtad: 2009-11-19).

ningen bedömningen att en grov uppskattning leder till att det vid årsskiftet 2006/2007 kan ha funnits mellan 1 000 och 1 500 barn i Sverige som höll sig undan verkställighet. Det konstateras samtidigt att det är svårt att säga om denna siffra kommer att bestå i framtiden. Benägenheten att hålla sig undan verkställighet påverkas av flera olika omständigheter, såsom vilka länder som personerna kommer ifrån och situationen där samt i vilken utsträckning uppehållstillstånd beviljas.²⁷

Detta utredningsuppdrag omfattar en utvidgad målgrupp som inkluderar bl.a. personer som aldrig varit inne i asylprocessen. Siffror om antalet personer, dvs. både vuxna och barn, som uppskattas vistas utan tillstånd i Sverige, varierar mellan 10 000–35 000.²⁸ Enligt uppgift från Fastighetsanställdas förbund bedöms antalet uppgå till så många som 30 000–50 000.²⁹

I Barnombudsmannens årsrapport 2009 anges att barn som bor i Sverige utan medborgarskap, uppehållstillstånd eller annat papper på att det har rätt att vistas här, delvis står utanför de sociala skyddsnätet. Det rör sig om barn som har varit asylsökande och gömt sig efter ett avslag på ansökan, liksom barn som aldrig givit sig till känna för myndigheterna. I samband med detta konstaterande hänvisas till Rädda barnens uppskattning om att det i landet lever mellan 1 000 och 1 500 gömda barn.³⁰

Signe Smith Nielsen, doktorand vid Köpenhamns universitet inom området migration och hälsa med inriktning mot bl.a. asylsökande barns psykiska hälsa, uppskattar att antalet gömda barn i Norge, Sverige och Danmark till omkring 10 000 i varje land.³¹ Liknande uppskattning gör Henry Ascher, läkare och biträdande professor vid Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, och journalisten Sanna Vestin. De konstaterar dock samtidigt att forskning på området är mycket begränsad och siffrorna osäkra.

Eftersom de barn som omfattas av utredningens uppdrag inte finns registrerade någonstans är det, som nämnts, omöjligt att få en exakt uppgift om hur många personer det är fråga om. Den förra utredningens bedömning gäller en snävare målgrupp och avser dess storlek vid årsskiftet 2006/2007, dvs. för tre år sedan. Statistiken för

²⁷ SOU 2007:34, s. 119–120.

²⁸ Uppgiften är hämtad från organisationen Läkare i världen, Fakta om papperslösa i Sverige, se www.lakareivarlden.org (hämtad 2009-11-19).

²⁹ http://www.projektrita.se/b_Varifrankommerde.html (hämtad: 2009-11-19).

³⁰ Barnombudsmannens årsrapport 2009, s. 40.

³¹ <http://www.nordically.org/sv/Artiklar/Gomda-barn-synliggors-vid-NHV/> (hämtad 2009-11-19).

verkställighetsärenden och efterlysningar ger inte något entydigt besked om gruppen barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbesked är ökar eller minskar i storlek. Statistiken ger inte heller någon ledning vad beträffar de barn och ungdomar som aldrig har givit sig till känna. Även om myndigheternas statistiska uppgifter skulle användas som utgångspunkt vid en bedömningen av den nu aktuella målgruppens storlek blir det ändå fråga om mer eller mindre tillförlitliga uppskattningar. Det kan vidare konstateras att det råder en tämligen stor skillnad mellan Rädda barnens bedömning av det totala antalet barn som vistas i landet utan tillstånd och de siffror om denna grupp som framkommit vid genomgång av den begränsade forskning som finns inom området. Underlagen för de olika uppgifterna finns inte heller redovisade, vilket gör det svårt att bedöma vilka siffror som ligger närmast sanningen.

Den utvidgade målgrupp som är föremål för utredningens uppdrag torde rimligtvis omfatta fler än de 1 000–1 500 uppskattade barn och ungdomar som omfattades av den förra utredningens förslag. En fördubbling, dvs. omkring 2 000–3 000 barn förefaller enligt utredningens bedömning i vart fall inte som ett orimligt antal. I avsnitt 4.5.1 görs en uppskattning av reformens beräknade kostnader, varvid den högre siffran används som utgångspunkt.

2 Rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för en utvidgad målgrupp

2.1 Utbildning för alla - en rättighet och ett mål att gradvis uppnå

Rätten till skolgång m.m. samt skolplikten är, som tidigare har redovisats, kopplad till att barnet anses bosatt i kommunen genom att vara folkbokfört där. För vissa barn och ungdomar som inte är att anse som bosatta här i landet regleras i stället rätten till skolgång m.m. bl.a. i förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. Till skillnad från de skolbarn som omfattas av skollagens bestämmelser finns ingen skolplikt för de asylsökande barnen m.fl. Som framgått tidigare får de barn och ungdomar som har sökt uppehållstillstånd men fått avslag på ansökan fortsätta att gå i skolan till dess att beslut om avvisning eller utvisning har verkställts och de lämnat landet, därefter upphör rätten. Barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut saknar däremot rätt till skolgång m.m. Detsamma gäller för de barn som omfattas av denna utrednings uppdrag.

Enligt grundskoleförordningen (1994:1194) och gymnasieförordningen (1992:394) får dock en kommun ta emot ett barn som elev även om barnet inte anses vara bosatt i Sverige.¹ Beslut om att erbjuda skolgång m.m. till barn som inte omfattas av rätten till utbildning fattas i praktiken av skolans rektor eller områdets skolchef. Barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut, liksom barn som vistas här i landet utan tillstånd, tillåts alltså att gå eller gå kvar i skolan, men praxis varierar mellan

¹ Se även Regeringens proposition *Asylsökande barns skolgång m.m.*, prop. 2000/01:115 s. 19

olika skolor och kommuner.² Enligt tidigare redovisad uppgift från Rädda barnen förekommer det att barn stängs ute från skolverksamhet beroende på hur beslutsfattarna tillämpar gällande regelverk. Härutöver finns ytterligare ett antal omständigheter, till vilka utredningen återkommer, som kan utgöra hinder mot att barnen i fråga ges möjlighet att delta i verksamheten.

Utbildning anses utgöra en mänsklig rättighet som, utöver FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, skyddas av flera andra centrala dokument, såsom exempelvis barnkonventionen, Europakonventionen samt vissa av EU:s rättsakter. I 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) sägs att det särskilt ska åligga det allmänna att trygga rätten till bl.a. utbildning och rätten härtill kommer också till uttryck i 2 kap. 21 § RF.

Frågan är hur de faktiska omständigheterna och vår nationella lagstiftning när det gäller de barn och ungdomar som omfattas av utredningsuppdraget förhåller sig till de av Sverige ingångna internationella överenskommelserna, framför allt barnkonventionen.

Barnkonventionens status och innebörd

I den förra utredningens betänkande finns en redogörelse för barnkonventionen (SOU 2007:34 s. 47–53). Sverige har ratificerat barnkonventionen och den är därmed folkrättsligt bindande. Däremot utgör den inte direkt tillämplig lag i Sverige. Konventionen har i enlighet med svensk lagstiftningstradition införlivats genom transformeringsmetoden, vilket innebär att konventionsbestämmelserna vid genomgång har ansetts och konstaterats stå i överensstämmelse med nationell rätt, och där så inte varit fallet har sedvanliga lagstiftningsåtgärder vidtagits³. Som fördragsslutande part måste konventionen alltså respekteras av svenska staten. Det finns för visso inte några sanktionsbestämmelser och handlingar som inte är förenliga med barnkonventionen förs inte upp i någon internationell domstol. Efterlevnaden övervakas i stället genom att de fördragsslutande staterna till FN:s barnrättskommitté regelbundet avger rapporter om vad som har gjorts för att genomföra konventionsbestämmelserna. I samband med att rapporterna granskas för kommittén en dialog med respektive stat i syfte att på

² Social rapport 2006, Socialstyrelsen 2006, s. 343

³ Som ett i sammanhanget relevant exempel kan nämnas vidtagna ändringar beträffande regleringen av utbildning för asylsökande barn m.fl.

ett konstruktivt vis stödja staten i dess tillämpning av konventionen. Kommittén avger därefter så kallade sammanfattande slutsatser (Concluding observations) över varje rapport, och lämnar i dessa rekommendationer till staten om hur kommittén anser att staten bör gå vidare i arbetet med att tillämpa konventionen.

Vidare kan man här tillägga att när det gäller genomförandet av konventionen har det påtalats att bestämmelserna däri i första hand inte utgör en förutbestämd måttstock, med minimikrav på konventionsstaterna, utan snarare bör ses som ett instrument för förändringar (SOU 1997:115, s. 76). Såväl konventionens tillkomst som dess genomförande i varje enskilt land utgör en politisk process. Att enas om en konventionstext kräver i regel långa, diplomatiska förhandlingar och mängder av omröstningar på de konferenser där texterna slutligen fastställs. Barnkonventionens texter har kommit till genom konsensus och innehåller därmed ett flertal relativt vaga formuleringar. Därutöver finns några väsentliga principer och ett inte obetydligt inslag av artiklar som siktar till en process för diskussion om vad som kan göras för att ge barnets rättigheter så kraftigt genomslag som möjligt. Genomförandet av barnkonventionen ska kunna ske gradvis. Det räcker emellertid inte med att konventionen återspeglas i den nationella lagstiftningen. För att säkerställa barnets rättigheter krävs även andra åtgärder, såsom att åstadkomma effektiva styrmedel och upplysning. En viktig del i genomförandet av konventionen är vidare att det skapas en offentlig debatt om barns rättigheter och barns situation. Sådana debatter kan synliggöra situationer där den nationella lagen och barnkonventionens principer inte stämmer överens och kan i förlängningen leda till en bättre harmonisering. Barnkonventionen och dess genomförande är till syvende och sist en fråga om politik och politisk vilja.

Enligt den av regeringen år 1996 tillsatta parlamentariska Barnkommittén bör tolkningen av barnkonventionen göras politiskt av riksdagen, som därvid kan stifta den lag som krävs för att rättigheterna i barnkonventionen bäst skall slå igenom (SOU 1997:116, s. 115). Vidare anfördes att det viktigaste är att konventionen och framförallt de grundläggande principerna i artiklarna 2, 3, 6 och 12 klart och tydligt återspeglas i nationella lagar och praxis, att rättigheterna kan åberopas i domstol och att bestämmelserna tillämpas av myndigheterna. Dessutom ansåg kommittén att internationella åtaganden bör prioriteras framför den nationella rätten när de två rättssystemen står i konflikt med varandra (SOU 1997:116 s. 77).

Riksdagen har enhälligt beslutat om en strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige med målsättningen att barnkonventionen ska genomsyra allt beslutsfattande som rör barn. Strategin anger bland annat att barnkonsekvensanalyser ska göras vid alla statliga beslut som rör barn och att kommuner och landsting bör inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet (se prop. 1997/98:182, bet. 1998/99:SoU6, rskr. 1998/99:171, samt Ds 2007:9 och Skr. 2007/08:111).

En avgörande faktor för hur barnkonventionens bestämmelser genomförs i alla delar av landet och på alla nivåer är vilka styr- och kontrollsystem som utvecklas. Staten kan aldrig frånhända sig ansvaret för genomförandet av barnkonventionen genom att t.ex. hänvisa till att ett visst område är ett kommunalt ansvar. Staten måste ha styrinstrument och uppföljningssystem som säkerställer att alla barn i landet verkligen tillförsäkras sina rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

Barnkonventionens huvudprinciper och bestämmelser om rätt till utbildning, barnomsorg, samt vila, fritid, lek och rekreation

Även om genomförandet av rättigheterna i barnkonventionen är ett politiskt ansvar för landet, dvs. alla myndigheter och offentliga organ, är det alltså svenska staten som har det yttersta ansvaret att se till att rättigheterna, däribland rätten till utbildning (artiklarna 28 och 29), tillkommer varje barn under 18 år, utan undantag. Detta följer av den grundläggande principen i artikel 2, om att alla barn har lika värde och att inget barn får diskrimineras. Diskrimineringsförbudet anses vara en grundtanke i konventionen och idén om jämställdhet gäller också mellan barn.

Termen ”diskriminering” definieras inte i konventionen. Barnrättskommittén har inte heller gett ut någon allmän kommentar om artikel 2, men har däremot i andra kommentarer diskuterat temat diskriminering i förhållande till de olika ämnesområdena.⁴ Enligt sådana kommentarer kan diskriminering ske exempelvis i form av otillräcklig omvårdnad och tillsyn, samt begränsade möjligheter till

⁴ Barnrättskommittén inbjuder ibland till sessioner där syftet är att fördjupa kunskapen och förståelsen för konventionen. Representanter från olika konventionsstater diskuterar konventionsrelaterade frågor. NGO:s (icke-statliga frivilligorganisationer såsom intresseföreningar, kyrkor, fackföreningar och privata forskningsinstitut), andra institutioner men även barn och privatpersoner har tillträde. Det som framkommer av diskussionerna utgör underlag för kommittén vid formuleringen av Allmänna kommentarer (general comments, förkortas /gc).

lek, inlärning och utbildning, eller förbud mot att fritt uttrycka sina känslor och åsikter...”⁵. En konventionsstat måste alltså respektera och tillförsäkra *varje* barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, vilket innebär att kravet på likabehandling inte bara omfattar de egna medborgarna utan även barn som vistas tillfälligt i landet. Inte ens de som vistas här utan tillstånd får exkluderas från sina rättigheter.⁶ Artikel 2 utgör tillsammans med artiklarna 3, 6 och 12 konventionens huvudprinciper.

Artikeln om rätten till liv (art. 6) har en ambitiös formulering, den går längre än till att kräva skydd för barn mot att bli dödade, och betonar såväl överlevande som barns rätt till utveckling. Den praktiska innebörden av termen utveckling i denna artikel är en annan av konventionens speciella utmaningar. Tolkningen har en direkt bäring på såväl utbildnings- som hälsopolitiken. Barnrättskommittén har i sitt arbete lagt stor vikt vid barns tidiga utveckling, inklusive rätten till lek och framhåller betydelsen av att staterna inte bara ska förbereda barnet för vuxenlivet utan också ska skapa optimala förutsättningar för barnet i den tid som är nu.

De fyra huvudprinciperna – att varje barn inom ett lands jurisdiktion, utan undantag, har rätt att få del av sina rättigheter; att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som berör barn; att inte bara deras överlevnad utan också utveckling ska säkerställas till det yttersta av samhällets förmåga, samt att deras åsikter ska få komma fram och visas respekt – relaterar till varandra och formar tillsammans konventionens barnsyn. Avsikten är att principerna ska spela en roll i alla diskussioner om konventionens genomförande. När t. ex. barns rätt till utbildning diskuteras bör också frågor ställas om icke-diskriminering – har alla barn tillgång till skola?, om ”barnets bästa” – är pedagogiken och skolmiljön barnvänlig?, om rätten till utveckling – finns en hållning till barns utvecklingsbehov?, och slutligen, om barns möjlighet att delta och ge sina åsikter – bedrivs är undervisningen och övriga aktiviteter i skolan i demokratisk anda, kan barnen påverka?⁷ Utöver bestämmelserna i artiklarna 28 och 29, som tar sikte på rätten till utbildning och dess syfte, samt artikel 6 vars innebörd bl.a. är att skydda barnens behov av och rätt till personlig utveckling, finns också i sammanhanget relevanta be-

⁵ Barnrättskommitténs allmänna kommentarer, CRC/C/GC7. Rev.1, punkt 11 b.

⁶ Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child: Fully Revised Third Edition, UNICEF 2007 samt Handbok om barnkonventionen utgiven av UNICEF Sverige 2008, s. 38

⁷ Mänskliga rättigheter - Konventionen om barnets rättigheter, UD UD-PIK-INFO 2006, s. 13–14

stämmelser i artiklarna 18.3 och 31. Av dessa följer att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn till förvärvsarbetande föräldrar har rätt att åtnjuta den barnomsorg som de är berättigade till samt tillerkänna barnen deras rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder. De sistnämnda bestämmelserna har anförts till stöd för att tillerkänna alla i Sverige bosatta barn rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Motsvarande rätt har också asylsökande barn. Denna rätt har utsträckts till att även avse barn till arbetssökande eller föräldralediga vårdnadshavare.

2.2 Rätt till skolgång m.m. för en utvidgad målgrupp

Utredningens förslag: Rätten till skolgång, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska omfatta alla barn och ungdomar som vistas i landet, även om de saknar tillstånd för sin vistelse förutsatt att den inte är endast helt tillfällig. Rätten till utbildning inom grundskolan och motsvarande skolformer ska inte medföra någon skolplikt för dessa barn.

Den förra utredningens förslag, att barn i familjer som håller sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska ha rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, motiverades med att barn som lever gömda befinner sig i en mycket svår situation, som de i regel inte själva kan råda över. Genom en rätt till utbildning ges barnen bättre förutsättningar att utvecklas både fysiskt, psykiskt och socialt samt ges möjlighet att uppnå samma kunskapsnivå som jämnåriga barn. På så vis kan barnen förbereda sig för vuxenlivet, oavsett var de kommer att leva i framtiden. En annan aspekt som lyftes fram var att barn som går i skolan eller deltar i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg synliggörs bättre. Det finns därmed större möjligheter för samhället att upptäcka och gripa in om ett barn far illa i sitt hem. Vidare anfördes att förutom de positiva effekter som en rätt till skolgång m.m. innebär för det enskilda barnet tillkommer Sveriges skyldighet att upprätthålla barnkonventionens bestämmelser i landet.

I betänkandet påtalades att kommittédirektivets utformning innebär att uppdraget om att utreda förutsättningar för en rätt till utbildning avsåg enbart den ovan angivna kategorin barn, vilket fick

till följd att vissa grupper av barn och ungdomar, bl.a. de barn som aldrig har sökt uppehållstillstånd, exkluderas. En majoritet av remissinstanserna anförde att förslaget innebär en för snävt avgränsad målgrupp som borde utvidgas eller utredas vidare.

2.2.1 Allmänna utgångspunkter

De skäl som kan anföras till stöd för rätt till skolgång m.m. för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, gäller givetvis för alla barn som vistas i landet utan tillstånd, oavsett orsak till varför de saknar ett sådant.

Vad härefter gäller frågan om hur rätten till utbildning förhåller sig till principen om en reglerad invandring; om ett eventuellt samband mellan ökad rätt att ta del av sociala förmåner etc. och att fler personer vistas i landet utan tillstånd, konstaterade den förra utredningen att det inte finns något säkerställt underlag som visar att ett sådant samband verkligen existerar. Att inte efterkomma ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller att av annan anledning avhålla sig från myndighetskontakter har i regel andra orsaker än att tillskansa sig sociala förmåner. I betänkandet anføres också att en åtskillnad måste göras mellan å ena sidan en persons eller familjs rätt att vistas i landet och å andra sidan barnets eller den unges rätt till skolgång m.m. Barnen bör därmed inte exkluderas utan ges tillgång till utbildning. Den förra utredningens bedömningar och slutsatser i dessa frågor framstår som befogade och ett barn ska alltså inte behöva ta konsekvenserna av sina föräldrars eller andra vuxnas val. Det sagda gäller för rätten till såväl utbildning som deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Den svenska lagstiftningen är i fråga om förskoleverksamhet mer generös än barnkonventionen. Enligt artikel 18 har konventionsstaterna i viss utsträckning ett ansvar för att barnomsorg anordnas. Sedan 2001 har rätten till deltagande i förskoleverksamhet utvidgats till att gälla inte bara barn till förvärvsarbetande och studerande föräldrar utan också barn till arbetssökande och föräldralediga⁸.

⁸ Prop. 1999/2000:129, bet 2000/01:UbU5, rskr. 2000/01:46. Enligt förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande m.fl. ska barn som omfattas av regleringen erbjudas förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Bestämmelserna i förordningen innebär att hela det regelverk som är tillämpligt på i Sverige bosatta barn även blir tillämpligt på asylsökande barn, med undantag av vad som särskilt anges i förordningen.

Barnomsorgen har under sin framväxt haft en dubbel funktion och har kommit till för att tillgodose olika behov hos både barn och föräldrar. En tydlig markering av förskolan som utvecklingsmiljö för barnet kom genom den kraftiga utbyggnaden av heltidsförskolan under 1970-talet. Under de senaste åren har ett omfattande reformarbete genomförts i syfte att vidareutveckla förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens pedagogiska roll. Uppgiften att erbjuda omsorg och främja barns utveckling samt bidra till att föräldrar kan förvärvsarbeta eller studera har inte förändrats, men det pedagogiska perspektivet har tydliggjorts ytterligare. I samband med att rätten att delta i förskoleverksamhet utvidgades till att gälla även för barn till arbetssökande och föräldralediga konstaterade regeringen att det då gällande regelverket redan förutsatte att barn kan ha ett eget behov av plats oavsett föräldrarnas sysselsättning och utan att barnet är i behov av särskilt stöd. Vidare angavs att det främsta skälet till en utvidgad rätt till förskoleverksamhet är just "barnets eget behov av det som verksamheten kan erbjuda i form av ett komplement till hemmet – pedagogisk stimulans för utveckling och lärande, tillgång till en barngrupp där positiva relationer mellan barnen och mellan barn och vuxna kan utvecklas, en miljö utformad och utrustad för barns utveckling, lek och lärande" (prop. 1999/2000:129, s. 23–24). Det betonades samtidigt att förskolan var till för alla barn, oavsett familjens sociala och ekonomiska situation.

Regeringen har i lagrådsremiss till ny skollag⁹ föreslagit att förskolan ska bli en skolform och att fritidshemmet ska komplettera utbildningen i förskoleklass, grundskola och motsvarande skolformer. Syftet med att göra förskolan till en egen skolform är framför allt att ännu mera betona att förskolan har ett pedagogiskt uppdrag och därmed är en del av skolväsendet. Avsikten är dock inte att ändra förskolans uppdrag där omsorg och lärande bildar en helhet. I dagens skollag ingår fritidshem, familjedaghem för skolbarn och öppen fritidsverksamhet i begreppet skolbarnsomsorg. Fritidshemmet föreslås ingå i skolväsendet och utgöra en för eleverna frivillig verksamhet som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer. Fritidshemmet ska erbjuda eleverna en meningsfull fritid samt stimulera deras utveckling och lärande. (se lagrådsremissen s. 189).

Barnets rätt att få vara barn och barndomens egenvärde understryks, som sagts, inte minst i barnkonventionens artikel 31 genom

⁹ Lagrådsremiss den 15 december 2009, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet

att den erkänner barnets rätt till vila och fritid, lek och rekreation anpassad till barnets ålder. När rätten att delta i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg infördes för asylsökande barn m.fl. anfördes att dessa verksamheter kan ”ge berörda barn möjlighet till social kontakt med andra barn och vuxna och genom pedagogisk verksamhet stimulans till personlig trygghet och utveckling. Vidare kan personalen i förskolan och skolan ge föräldrarna stöd i föräldrollen, att avlasta dem under perioder av kris och sviktande ork och förmåga” (prop. 2000/01:115, s. 21).

Det som då anfördes gäller i lika hög grad också för barn som vistas i landet utan tillstånd. Några beaktansvärda skäl som talar för att särskilja exempelvis de asylsökande barnen från dem som omfattas av detta uppdrag finns inte enligt utredningens mening. Avsikten med att låta den nu aktuella målgruppen få del av det svenska välfärdssystemet i form av utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är inte att påbörja en integrationsprocess, utan att stärka barnet i den situation det befinner sig i här och nu utifrån barnets bästa. Skolans och barnomsorgens stöd åt barn och föräldrar kan innebära att familjens förutsättningar väsentligt förbättras vilket inte minst för barnen innebär att de är bättre rustade att möta framtiden såväl i Sverige som i hemlandet. Inte ens eventuella risker för förstärkt anknytning till Sverige eller försvårande av polisens verkställighetsarbete på grund av förslagen om rätt till skolgång, m.m. kan alltså anses ha sådan tyngd att de utgör tillräckligt starka skäl att underlåta en ändrad lagstiftning i detta avseende.

Den förra utredningen påpekade att den då föreslagna avgränsningen av målgruppen torde innebära tillämpningsproblem samt medföra fortsatt kritik om att Sverige inte tillgodoser alla barns rätt till utbildning (SOU 2007:34, s. 144). Flera remissinstanser delade denna uppfattning.

Med beaktande av att barnkonventionen, liksom flertalet andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter, ytterst utgör politiska styrdokument och att konventionsbestämmelserna i många avseenden medger ett visst mått av tolkningsutrymme, går det inte alltid att med säkerhet säga vad som krävs för att åtagandena ska anses uppfyllda av en fördragsslutande stat. Barnrättskommitténs allmänna kommentarer till konventionens artiklar kan givetvis ge viss vägledning, liksom dess sammanfattande slutsatser över staternas rapporter. När det gäller rätten till utbildning enligt artikel 28 i barnkonventionen kan man möjligen hävda att eftersom

det inte finns något hinder mot att skolor, förskolor och fritidshem tar emot de berörda barnen på frivillig väg så uppfyller Sverige därigenom sina åtaganden. Barnrättskommittén har dock vid upprepade tillfällen i sina sammanfattande slutsatser över Sveriges rapporter uttryckt stor oro över att barn nekas sådan rätt, vilket gäller för såväl de barn som gömmer sig efter att ha fått avslag på sin asylansökan som barn som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd. Liknande påpekanden även i framtiden kan inte uteslutas om en förändring av den svenska lagstiftningen inte görs. Det mot denna bakgrund angeläget att det uttryckligen framgår att rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg omfattar alla barn som vistas i landet och som har ett behov av att få sin skolgång m.m. tillgodosedd här. Denna inställning har också stöd i direktiven till denna utredning.

Det bör därför författningsregleras att de barn som omfattas av utredningsuppdraget ska få tillgång till förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass samt grundskola och gymnasieskola (och motsvarande skolformer) i samma utsträckning som svenska barn, och som också gäller för asylsökande barn m.fl. En sådan reglering medför att såväl barnen och deras föräldrar som personal och beslutsfattare får klara och tydliga regler att förhålla sig till. Detta medför ökad rättsäkerhet för den enskilde individen och att målet, allas rätt till lika tillgång till utbildning samt rätt till en likvärdig utbildning, kan uppnås. Genom en sådan reglering torde den svenska lagstiftningen på ett bättre sätt överensstämma med bestämmelserna i barnkonventionen och de intentioner som ligger till grund för den.

Beträffande skolans, förskoleverksamhetens och skolbarnsomsorgens uppdrag att utforma verksamheterna enligt grundläggande demokratiska värderingar, är det givetvis viktigt att detta kan ske konsekvent och med en hög grad av trovärdighet. Ett ändrat regelverk innebärande att skolgång m.m. ska tillhandahållas alla barn, även dem som vistas i landet utan tillstånd, får inte felaktigt uppfattas som en signal om att myndighetsbeslut inte behöver respekteras. Det förtjänas dock att påpekas att skolan och de övriga verksamheterna varken är eller bör vara ett led i eller en resurs för att upprätthålla principen om en reglerad invandring.

2.2.2 En rätt för alla barn – eller för nästan alla?

En utgångspunkt för utredningsuppdraget enligt direktiven är att målgruppen barn som omfattas av rätt till skolgång m.m. ska utökas jämfört med den grupp barn som omfattades av den förra utredningen. Det anförs emellertid också att det finns grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd, som inte bör omfattas av rätten till skolgång m.m. Som exempel anges barn vars visum löpt ut men som ändå vistas i landet utan tillstånd under kortare tid eller andra grupper av barn där vistelsetiden i Sverige kan förväntas bli kortvarig. Utredningen har därför i uppgift att föreslå hur målgruppen kan avgränsas.

Uppgiften väcker frågor om vilka skäl som kan anföras till stöd för att begränsa målgruppen och hur den i så fall ska bestämmas utan att medföra tillämpningsproblem. I artikel 28 i barnkonventionen anges att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning. Ordalydelsen tillåter staterna att gradvis förverkliga denna rätt genom att, på grundval av lika möjligheter, bl.a. göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgängliga för alla. Även om det alltså kan anses tillåtet att successivt utöka rätten till utbildning till alltfler grupper av barn torde syftet på sikt vara att alla ska omfattas. Med beaktande av konventionens syfte och intensioner kan en permanent begränsning av målgruppen, genom att utesluta en viss kategori barn, troligtvis inte vara avsedd. Att precisera grupper eller kategorier av barn kan dessutom medföra komplicerade tillämpningsproblem. Det går inte att utesluta att en kategorisering kan innebära en icke avsedd exkludering på grund av att ett barn inte passar in i någon av de definierade grupperna i ett enskilt fall.

Bland de myndigheter och organisationer som utredningen har samrått med förespråkar en övervägande majoritet att rätten till skolgång m.m. ska gälla för alla barn och unga som vistas i landet, oberoende av var i asylprocessen de befinner sig eller oavsett om de har rätt att uppehålla sig i landet eller ej. På frågan om det finns grupper som kan och eventuellt bör uteslutas från rätten till utbildning har enbart omnämnts barn som besöker landet under en kortvarig vistelse som turist. Denna grupp torde sakna behov av utbildning, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg under sin begränsade tid i landet och kommer sannolikt inte heller göra anspråk på någon rätt till skolgång m.m. Man kan dock tänka sig fall där en barnfamilj, som besöker släktingar eller vänner bosatta i

Sverige och av någon anledning blir kvar i landet – med eller utan tillstånd att vistas här – under en längre tid än vad som ursprungligen var avsett. Beträffande dessa barn är det inte orimligt att utgå ifrån att det föreligger ett behov av t.ex. utbildning för att inte riskera kunskapsbortfall, även om skolgången kanske bara blir kortvarig. Det finns därför anledning att rätten till skolgång m.m. ställs i relation till barnets eller den unges förväntade vistelsetid i landet. Frågan är från vilken tidpunkt rätten till utbildning bör gälla.

Enligt gällande svensk rätt ska de barn och unga som omfattas av förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande m.fl. anvisas plats i förskoleklassen och mottas i det offentliga skolväsendet så snart det är lämpligt med hänsyn till elevens personliga förhållanden. Mottagandet bör dock ske inom en månad från ankomsten till Sverige. Detta kan jämföras med den norska regleringen om skolgång för utländska barn, där rätt till utbildning med motsvarande skolplikt inträder om det är sannolikt att de kommer att stanna i landet under längre tid än tre månader. När det gäller frågan om skolplikt finns dock möjlighet till dispens. Kunskapsdepartementet får, 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 ska uppstå, befria ett barn från skolplikten.

Utifrån vad som här har anförts är slutsatsen att en bestämmelse om rätt till skolgång m.m. lämpligen utformas på så vis att den omfattar alla barn som vistas i landet förutsatt att vistelsen inte är endast helt tillfällig. Genom en begränsning i tid uppnås en rimlig avgränsning i förhållande till barn och ungdomar som uppenbart saknar behov av att deras skolgång m.m. tillgodoses här i landet. Med beaktande av nuvarande regelverk om utbildning för asylsökande barn m.fl. bör inte rättigheten inskränkas och det nu tillämpade tidsintervallet kan därför tjäna som vägledning för när rätten till skolgång m.m. inträder. Om barnet eller familjen kan antas komma att kvarbli i landet längre tid än tre–fyra månader bör alltså en rätt till skolgång m.m. inträda.

2.2.3 Frågan om skolplikt

Den genomgång av rättsläget i ett antal medlemsstater i EU som gjordes av den förra utredningen visar att regleringen skiljer sig i olika avseenden, såväl i förhållande till Sverige som länderna sins-

emellan (SOU 2007:34, s. 123–129). I exempelvis Belgien, Nederländerna, Norge och Storbritannien har alla barn, asylsökande liksom barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut, rätt till utbildning samt även skolplikt. Det görs ingen åtskillnad mellan barn som en gång har ansökt om uppehållstillstånd i landet och barn som aldrig deltagit asylprocessen. På grund av skillnaderna mellan lagstiftningen i de studerade länderna och den svenska utlännings- och skollagsstiftningen är det enligt den förra utredningen svårt att dra några relevanta slutsatser av dessa länders regelverk.

I Sverige gäller, som nämnts, skollagens bestämmelse om skolplikt endast för de barn och unga som är bosatta i landet, dvs. de som rätteligen ska vara folkbokförda här. Skälet till att de barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. inte har skolplikt har angetts vara att det inte är rimligt att ålägga dessa barn, och deras föräldrar, en sådan plikt innan något beslut har fattats om att de alls får stanna här i landet. För dessa barn bör därför rätten till utbildning vara ett erbjudande. I de fall barn i grundskoleåldern inte tar del av undervisningen har kommunen en viktig uppgift att uppmuntra föräldrarna att låta barnen gå i skolan.

Med hänvisning till regelverket för asylsökande barn m.fl., anförde den förra utredningen att barn och ungdomar som höll sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte heller skulle åläggas skolplikt. Därutöver påpekades att en bestämmelse om skolplikt för dessa barn skulle vara mycket svår att upprätthålla. Det förhållandet att barnen/familjerna lever gömda innebär att det skulle bli i det närmaste omöjligt att vidta sanktioner mot de vårdnadshavare som inte låter barnen gå i skolan. Flertalet av remissinstanserna instämde i bedömningen.

När det gäller barn som vistas i landet utan tillstånd, i synnerhet de personer som aldrig har gett sig till känna för myndigheterna, är det naturligtvis omöjligt att upprätthålla en bestämmelse om skolplikt. Det är dessutom förståeligt att barn och familjer som lever gömda av rädsla för upptäckt avstår från skolgång m.m.. Det finns därmed goda skäl att låta det stå fritt för dessa barn och deras familjer att själva välja om de vill utnyttja rätten till skolgång m.m.

2.3 Regleringen av rätten till skolgång m.m.

Den förra utredningen föreslog att barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut ska ha rätt till förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, särskola, gymnasiesärskola, specialskola och sameskola, inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. En förutsättning för rätt till gymnasieskola och gymnasiesärskola är att utbildningen påbörjas före 18 års ålder. Barnen och de unga ska ha rätt till utbildning på huvudsakligen samma villkor som dem som är bosatta i Sverige och undervisningen ska bedrivas med hänsyn till den enskilde elevens behov och förutsättningar. Dessutom ska barnen ha rätt att delta i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i offentlig regi på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Vidare lämnades förslag om rätt till modersmålundervisning, studiehandledning, undervisning i svenska som andraspråk, särskilda utbildningsformer, särskilt stöd, utvecklingssamtal, skolhälsovård, samt betyg och intyg. Någon rätt till skolskjuts föreslogs däremot inte. De barn som omfattades av förslaget ska inte heller ha rätt till utbildning i fristående skolor eller deltagande i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Det påpekades dock att det inte ska finnas något hinder mot att barnen på frivillig väg tas emot i de enskilt bedrivna verksamheterna.

De förslag och bedömningar som redovisas i den förra utredningens betänkande är välgrundade och som framgår av de följande avsnitten lämnas inte några avvikande förslag, utom i ett avseende nämligen att rätten till skolgång m.m. även ska omfatta fristående skolor och enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

2.3.1 Innehållet i rätten till skolgång m.m. och ansvaret att se till att den kommer till stånd

Utredningens förslag: De barn och ungdomar som nu föreslås få rätt till utbildning ska ha i huvudsak samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn, vilket även innefattar rätt till modersmålundervisning, studiehandledning på sitt modersmål, undervisning i svenska som andraspråk, särskilt stöd, utvecklingssamtal och anpassad studiegång, betyg, intyg, samt skolhälsovård. Rätten omfattar också särskilda utbildningsformer enligt bestämmelser i 10 kap. 3 § skollagen, 8 kap. 2 § gymnasieförordningen och

8 kap. 2 § förordningen om gymnasiesärskolan. Rätten till gymnasieutbildning gäller om studierna påbörjas före 18 års ålder. Deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska ske på samma villkor som gäller för barn som är bosatta i Sverige. Undervisningen ska bedrivas med hänsyn till det enskilda barnets behov och förutsättningar.

Hemkommunen ska ansvara för att utbildning samt deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan komma till stånd för alla barn i kommunen som enligt förslaget ska erbjudas skolgång m.m. och vars vårdnadshavare önskar det. Hemkommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter också genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning i en fristående skola respektive enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Kommunerna ska emellertid inte vara skyldiga att genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som är berättigade till plats i förskola och fritidshem, att anvisa plats i förskoleklass eller att informera föräldrarna om dessa verksamheter och deras syften.

För barn eller ungdomar som är bosatta i landet utan att vara folkbokförda här, ska med hemkommun avses den kommun som de stadigvarande vistas i eller, om de saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som de för tillfället uppehåller sig i.

Som har nämnts inledningsvis lämnade den förra utredningen förslag om innehållet i rätten till skolgång m.m. (SOU 2007:34, s. 149–170) De skäl som har anförts för vilka verksamheter som ska omfattas av regleringen av en rätt till skolgång m.m. för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut, gäller även beträffande barn och unga som vistas i landet utan tillstånd.

När det gäller frågorna om förutsättningarna för deltagande i förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg samt rätt till utbildning i grundskola, gymnasieskola, särskola, gymnasiesärskola, specialskola och sameskola saknas skäl att göra andra bedömningar än dem som den förra utredningen har gjort. Frågan om utbildning i fristående skolor och deltagande i enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg behandlas nedan, avsnitt 2.3.2. Inte heller beträffande övriga förslag om tillämpning av bestämmelser som reglerar verksamheten har utredningen kommit fram till några andra slutsatser än vad som har redovisats i den

tidigare utredningens betänkande. Påpekas bör dock att sedan den 1 juli 2008 är regleringen av verksamhet vid särskilda resurscenter (10 kap. 3 a § skollagen) upphävd och Ekeskolan och Hällsbo-skolan har återupprättats som statliga specialskolor. Skolorna ingår alltså igen i det offentliga skolväsendet för barn och unga, vilket medför att också de barn och unga som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. numera kan delta i den där bedrivna verksamhet. Den förra utredningen anförde att eftersom asylsökande barn m.fl. inte omfattades av rätt till utbildning vid de särskilda resurscentren borde inte heller barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet göra det. Det då anförda skälet har genom den nu gällande regleringen inte längre bäring. Det finns inte heller något annat beaktansvärt skäl till att undanta asylsökande eller andra barn som vistas i landet utan tillstånd från rätt till utbildning i dessa specialskolor.

Som tidigare har nämnts förekommer det redan i dag att kommuner, fristående skolor samt enskilt bedrivna förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg på frivillig väg i sin verksamhet tar emot de barn som omfattas av den nu föreslagna rätten till skolgång m.m. Förslaget innebär att denna frivilliga uppgift nu blir en författningsreglerad skyldighet, vilket föranleder överväganden kring frågor om ansvar och ekonomisk ersättning. Utredningens förslag och bedömningar om ersättningsform behandlas i avsnitt 4.4.1.

När det gäller ansvarsfrågan förefaller det vara rimligt och naturligt att skyldigheten primärt åläggs barnets eller den unges hemkommun. På så vis blir regleringen densamma som för de asylsökande barnen (jfr 8 § förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.). För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här, vilket gäller för de barn och ungdomar som omfattas av förslaget, ska med hemkommun avses den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i. Denna definition överensstämmer med förslaget som har lämnats i regeringens lagrådsremiss om den nya skollagen. I lagrådsremissen anfördes att ”vad gäller skollagens definition av begreppet hemkommun instämmer regeringen i den bedömning som gjordes i den proposition som föregick 1985 års skollag (prop. 1985/86:10, s. 31). Där angavs att den generella rätten till utbildning också måste gälla personer som inte har en stadigvarande vistelseort, även om dessa fall måste betraktas som exceptionella och att det kan vara svårt att få till stånd en meningsfull skolgång i sådana fall. I sådana speciella

fall bör det därför även i denna lag framgå att med hemkommun avses den kommun i vilken personen för tillfället uppehåller sig” (s. 538).

Det är inte osannolikt att det i målgruppen för utredningens förslag finns ett antal barn och unga som åtminstone periodvis inte ens har en stadigvarande vistelseort. Denna omständighet kan dock inte anses utgöra skäl att deras rätt till skolgång m.m. ska bortfalla. I likhet med den föreslagna nya skollagen bör det därför finnas en uttrycklig bestämmelse om detta även i regelverket om skolgång m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd. Det sagda innebär alltså att en kommun inte kan neka att ta emot ett barn eller en elev i skolväsendet, förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen på den grunden att vistelsen inte kan räknas som stadigvarande. Utöver att målgruppen generellt sett kan antas vara mer rörlig än andra barn och unga, går det inte heller att utesluta att det kan bli komplicerat att fastställa vistelseort på grund av att det bland dessa personer eller familjer finns många som helst undviker att röja uppgifter om sin bostadsadress. Med hänsyn till det förslag utredningen lämnar avseende skolstyrelsens underrättelseskyldighet (se avsnitt 3.6.1) torde dock risken för komplikationer i detta avseende kunna begränsas. Det får även förutsättas att inställningen hos kommunerna är sådan att man kan godta att uppgifter om vistelseort inte alltid kan verifieras. Om ett barn eller en elev önskar gå kvar eller få plats i en skola eller verksamhet som finns i en grannkommun finns det inte något hinder mot att kommunerna emellan kan träffa en överenskommelse om detta.

Som framgår av nästa avsnitt ska de barn och ungdomar som omfattas av förslagen om rätt till skolgång m.m. också kunna få utbildning etc. i en fristående skola. Mot denna bakgrund kan alltså hemkommunen fullgöra sina skyldigheter att få till stånd skolgång m.m. också genom att erbjuda barnet motsvarande utbildning etc. i en fristående skola respektive enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

2.3.2 Rätt till utbildning i fristående skolor och deltagande i enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg

Utredningens förslag: De barn och ungdomar som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. samt även de barn och ungdomar som nu föreslås få rätt till skolgång m.m. har rätt till utbildning i fristående skolor samt rätt att delta i enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg.

Den förra utredningens begränsning av rätten till utbildning till att gälla enbart inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom möttes av kritik från vissa remissinstanser. I remissvaren anfördes bl.a. att utgångspunkten bör vara att samtliga barn som enligt nuvarande ordning har rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet, de barn som omfattades av den förra utredningens förslag samt barn som vistas i landet utan tillstånd ska ha rätt till utbildning på lika villkor. Vidare påpekades av vissa remissinstanser att det skulle strida mot barnkonventionens diskrimineringsförbud att utestänga dessa barn från enskilt bedrivna verksamheter på grund av deras legala status. Det anfördes också att verksamheter i enskild regi kan antas få allt större praktisk betydelse i takt med att dessa blir allt vanligare.

I det nu aktuella utredningsuppdraget ingår, enligt direktiven, att analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur regleringen kan utformas så att *både* de asylsökande barnen och de barn som vistas i landet utan tillstånd även ska få rätt till utbildning i fristående skolor samt tillgång till enskilt bedriven förskoleverksamhet, förskoleklass och skolbarnsomsorg. Det påpekas att i vissa kommuner är enskilt bedriven förskoleverksamhet det enda alternativet. Vidare framhålls att lika villkor så långt som möjligt ska gälla oavsett huvudmannaskap och att detta också är en utgångspunkt för arbetet med en ny skollag.

Som skäl till varför asylsökande barns och ungdomars rätt till utbildning m.m. har begränsats till att gälla endast inom det offentliga skolväsendet anges i förarbetena att den kommunala skolan oftast har större möjligheter att ge dessa barn stöd och hjälp från bl.a. skolpsykolog och skolhälsovårdens personal samt erbjuda modersmålsundervisning inom många språk (prop. 2000/01:115).

Av bestämmelserna som gäller för fristående skolor (bl.a. 9 kap. skollagen samt förordningen [1996:1206] om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet, härafter friskoleförordningen) följer att – trots att dessa skolor inte behöver följa de nationella läroplanerna, kursplanerna eller timplanerna – utbildningen väsentligen ska leva upp till de kunskaper och färdigheter samt svara mot de allmänna mål och den värdegrund som uttrycks i dessa nationella dokument. Bland de krav som uppställs för att en fristående skola ska godkännas av Statens skolinspektion och bli bidragsberättigad finns bl.a. samma skyldighet som gäller inom det offentliga skolväsendet, nämligen att använda utbildade lärare i första hand. Vidare krävs beträffande särskola eller specialskola att skolan kan bereda eleverna de omsorger som dessa barn behöver. Fristående skolor ska också erbjuda skolhälsovård och modersmålsundervisning.

Skyldigheten att erbjuda skolhälsovård följer av bestämmelsen i 14 kap. 7 a § skollagen och i 1 a kap. 5 § friskoleförordningen och i 2 kap. grundskoleförordningen (1994:1194) finns bestämmelser som reglerar skyldigheten för fristående skolor på grundskolenivå att anordna modersmålsundervisning. Beträffande fristående skolor på gymnasienivå finns motsvarande bestämmelser i 2 kap. 7 § friskoleförordningen och 5 kap. gymnasieförordningen (1992:394). Reglerna innebär att vid fristående skolor ska tillämpas samma bestämmelser som gäller motsvarande skolform i den kommunala skolan. Vad gäller modersmålsundervisning kan sådan anordnas antingen vid skolorna eller erbjudas genom att skolorna träffar avtal med någon annan om undervisningen.

Utifrån de författningskrav som nu uppställs för godkännande förefaller det inte finnas så tungt vägande skäl att det ensamt kan motivera en begränsning av rätten till utbildning att gälla enbart inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar. Tillsammans med de skäl och omständigheter som har anförts till stöd för att utvidga rätten ter det sig dessutom rimligt att även fristående skolor och enskilt bedriven verksamhet ska vara öppna för samtliga barn, oberoende av om de befinner sig i eller utanför asylprocessen. Det bör dock understrykas att en effektiv uppföljning och kvalitetsgranskning är av största betydelse för dessa barn och deras familjer. I synnerhet de barn som vistas i landet utan tillstånd måste anses ha en betydligt svagare ställning än skolpliktiga barn, inte minst när det gäller den faktiska möjligheten att påtala eller anmäla brister hos skolhuvudmannen. Detta ansvar ligger hos tillsynsmyndigheten.

Det är alltså Skolinspektionen som har att kontrollera att huvudmännen, dvs. kommunerna och de som driver fristående skolor samt enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, följer gällande lagar och bestämmelser. Kommunerna har vidare, enligt 2 a kap. 13 och 15 §§ samt 2 b kap. 6 och 8 §§ ett eget tillsynsansvar när det gäller sådan verksamhet som godkänts av kommunen själv. Dessutom har kommunerna möjlighet att genom sin rätt till insyn i verksamhet som drivs av enskilda en möjlighet att granska att kvalitetskraven uppfylls samt att t.ex. uppgifter som lämnas om antalet barn som deltar i verksamheten, är korrekta.

2.3.3 Författningsreglering

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 15 kap. 5 § skollagen (1985:1100) ändras så att bemyndigandet för regeringen att i förordning meddela föreskrifter även omfattar skolformer och verksamheter som anordnas av enskilda huvudmän.

Till dess att beredningsarbetet med att ta fram en ny skollag är avslutat, regleras rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för alla barn som vistas i landet utan tillstånd i förordningsform.

Som redovisats tidigare regleras den allmänna rätten till skolgång och tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i skollagen medan regleringen för asylsökande barn och ungdomar m.fl. finns i särskild förordning. Enligt utredningsdirektiven ska förslag på nödvändiga författningsändringar lämnas och därvid ska utgångspunkten vara att regleringen ska finnas i skollagen.

Vi anser dock, i likhet med den förra utredningen, att de författningsändringar som föranleds av våra förslag lämpligen och i första hand kan och bör göras i förordning. Regeringen har, som tidigare nämnts, beslutat om lagrådsremiss om en ny skollag. När en slutlig utformning av författningen har utarbetats kan de förslag som här lämnas och som inte bör regleras i förordning i stället införas i den nya lagen.

Bestämmelsen i 15 kap. 5 § skollagen, som enligt beslutad lagrådsremiss om den nya skollagen kommer att ha sin motsvarighet i 29 kap. 4 §, innebär att regeringen har möjlighet att i förordning meddela föreskrifter om mottagande i grund- och gymnasieskola

samt förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg av barn som inte räknas som bosatta i Sverige. Med stöd av detta bemyndigande kan föreskrifter meddelas om såväl förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar. Genom att utvidga bemyndigandet som finns i 15 kap. 5 § skollagen så att det gäller även för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som anordnas av enskilda huvudmän, finns förutsättningar att tills vidare reglera rätten till skolgång m.m. för de barn och ungdomar som ingår i målgruppen för utredningsförslaget samt rätten till statsbidrag i särskild förordning (se vidare avsnitt 4.3.3).

3 Frågor om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden samt utlänningslagstiftningens bestämmelser om uppgifts- och underrättelseskyldighet

3.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur skyldigheten att underrätta polisen som finns för styrelsen för utbildningen och socialnämnden enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97, UtlF) kan inskränkas eller avskaffas. Dessutom ska utredaren analysera förutsättningarna för och lämna förslag på om och i så fall hur socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716, UtlL) kan förändras på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

I den förra utredningens betänkande finns en redogörelse för gällande rätt på området (SOU 2007:34, s. 173–183). Ikraftträdandet av offentlighets- och sekretesslagen (2009:499) den 30 juni 2009 motiverar först en ny genomgång av gällande regelverk som berör utredningsuppdraget om uppgifts- och underrättelseskyldigheten, innan utredningens överväganden redovisas.

3.2 Allmänt om allmänna handlingar och sekretess

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Syftet med offentlighetsprincipen är enligt 2 kap. 1 § TF att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Rätten att ta del av handlingar gäller enbart sådana handlingar som är att anse som allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening (2 kap. 3, 6 och 7 §§¹). Denna rätt är dessutom begränsad genom sekretesslagens bestämmelser om sekretess.

Sekretessbestämmelser avser förbud att avslöja uppgifter, oberoende av om det sker muntligen, genom utlämnande av allmänna handlingar eller sker på annat sätt². I egenskap av tystnadspliktsbestämmelser utgör sekretessen också en begränsning av den i regeringsformen fastslagna rätten till yttrandefrihet.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) bygger på principen att sekretess inte bara gäller i förhållande till enskilda utan att den också gäller mellan olika myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Från denna huvudregel finns undantag. Förutsatt att det inte finns en tillämplig sekretessbrytande regel eller att samtycke från den enskilde inte kan fås, ska det alltså i regel göras en prövning mot vissa förutsättningar om en uppgift kan lämnas ut. Frågan om en uppgift som omfattas av en sekretessbestämmels tillämpningsområde också omfattas av sekretess i ett enskilt fall kan således normalt avgöras först efter en s.k. menbedömning eller skadeprövning.

*Skadeprövning*³

Begreppet *men* har i sekretesslagstiftningen en mycket vidsträckt innebörd och tar framför allt sikte på de olika kränkningar av den personliga integriteten som kan uppstå om uppgifterna lämnas ut

¹ Beträffande vissa typer av handlingar gäller särbestämmelser i fråga om när de ska anses upprättade. Detta gäller bl.a. diariér och journaler. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1. TF ska sådana handlingar anses upprättade när de har färdigställts för anteckning eller införing. Detta innebär att de journalanteckningar som förs fortlöpande inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten omedelbart blir allmän handling efter införingen. Det bör dock observeras att en patientjournal kan innehålla handlingar som inte omfattas av denna specialreglering. Avgörande för bestämmelsens tillämpning är att handlingen förs fortlöpande, dvs. blir föremål för kronologiskt återkommande noteringar.

² Definitionen finns i 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

³ En utförlig redovisning finns i *Offentlighets- och sekretesslag*, prop. 2008/09:150, s. 348-350.

(jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 83). Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses vara tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den enskildes egen upplevelse. Bedömningen kan emellertid i viss utsträckning korrigeras på grundval av allmänna värderingar i samhället.

I princip innehåller sekretessbestämmelser antingen ett rakt eller ett omvänt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet, som innebär en presumtion för offentlighet, beskrivs i lagtexten normalt på så sätt att sekretess gäller *om det kan antas* att skada eller men uppkommer om uppgiften röjs. Allmänt kan beträffande det raka skaderekvisitet sägas att detta är avsett att skydda typiskt sett känsliga uppgifter.

I sekretessbestämmelser med omvända skaderekvisit anges vanligen att sekretess gäller *om det inte står klart* att uppgiften kan röjas utan att skada eller men uppkommer. Det omvända skaderekvisitet innebär alltså i stället en presumtion för sekretess. Sekretesskyddet är således starkare på ett område med omvänt skaderekvisit än ett med rakt skaderekvisit.

Som redovisas nedan gäller på hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens områden som huvudregel ett *omvänt skaderekvisit*, vilket således innebär en mycket stark sekretess. Förutsättningarna för att efter en menprövning lämna ut uppgifter om enskilda från dessa områden är därför begränsade.⁴

3.2.1 Utbildningssekretess

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt skolhälsovården

Bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom finns i 21 kap. OSL. Man särskiljer skolhälsovården, som omfattas av bestämmelserna om sekretess inom hälso- och sjukvården, från övrig verksamhet i skolan. Inom skolhälsovården gäller alltså ett omvänt skaderekvisit och enligt den tidigare nämnda huvud-

⁴ Det omvända skaderekvisitet innebär att såväl hälso- sjukvårdsområdet som socialtjänstområdet är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde (se 10 kap. 27 § andra stycket OSL). Detta medför att det inte finns något generellt undantag från huvudregeln om att uppgifterna inte får lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

regeln gäller sekretess mellan de olika verksamheterna. Samma stränga sekretess gäller också inom den s.k. särskilda elevvården rörande uppgifter som framkommit vid exempelvis kuratorskontakt (21 kap. 2 § första stycket OSL). För uppgifter inom den elevvårdande verksamheten i övrigt, t.ex. skolans förebyggande arbete att motverka skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilda eleven, gäller däremot ett rakt skaderekvisit, dvs. det föreligger en presumtion för offentlighet.

Beträffande uppgifter om identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden omfattas dessa av sekretess enligt 23 kap. 2 § tredje stycket OSL, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller närstående lider men om uppgiften röjs. Under vissa speciella omständigheter kan alltså, identitetsuppgifter för elever i förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, särskola, specialskolan och sameskola samt i en kommunal riksinternatskola helt sekretessbeläggas. Det kan bli aktuellt t.ex. när det föreligger risk för personföljelse eller andra allvarliga trakasserier (SOU 2003:103 s. 62). Bestämmelsens syfte är att göra det möjligt att hemlighålla uppgifter för att t.ex. förhindra personföljelser och andra trakasserier mot enskilda elever.

Inom skolbarnsomsorgen gäller enligt 23 kap. 5 § OSL samma stränga sekretess som inom den särskilda elevvården. Därutöver gäller inom skolbarnsomsorgen sekretess för samtliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i omsorgsverksamhet, om det kan antas att den uppgifterna rör eller någon närstående lider men om de röjs.

När det slutligen gäller förskoleverksamheten föreskrivs i 23 kap. 1 § OSL att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven verksamhet

För enskilt bedriven verksamhet gäller varken offentlighetsprincipen eller sekretesslagstiftningen. Regler om tystnadsplikt för personal i fristående skolor samt enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg regleras i stället i 2 a kap. 18 §, 2 b kap. 11 § och 9 kap. 16 a § skollagen⁵. Bestämmelsen om tystnadsplikt innebär att den som är eller har varit verksam i enskilt bedrivet fri-

⁵ Motsvaras i förslaget till ny skollag (Ds 2009:25) av bestämmelsen i 28 kap. 13 §

tidshem eller enskilt bedriven förskoleklass får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Den som är eller har varit verksam i en fristående skola får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Bestämmelsen är avsedd att i allt väsentligt motsvara vad som gäller i det allmännas verksamhet. Sekretessskyddet omfattar inte bara uppgifter som rör eleven utan även sådana av personlig natur om t.ex. elevens föräldrar eller syskon. För att markera att uppgifterna får utlämnas om det råder uppgiftsskyldighet enligt lag används rekvisitet ”obehörigen”.

Av bestämmelsen i 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område följer att även personal inom enskilt bedriven skolhälsovård omfattas av tystnadsplikt motsvarande den sekretess som råder för personalen inom offentligt bedriven skolhälsovård.

Anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Myndigheter vars verksamheter berör barn och ungdomar, inom skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, hälso- och sjukvård, socialtjänst samt vissa andra myndigheter liksom anställda vid dessa myndigheter har enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453, SoL) en lagstadgad skyldighet att genast anmäla till socialnämnden när de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden kan behöva ingripa till ett barns skydd⁶. Anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL omfattar också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet för barn och ungdomar eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område.

De som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt andra stycket i nämnda lagrum har också, enligt 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL, uppgiftsskyldighet, dvs. måste lämna uppgifter som kan vara av betydelse för en pågående utredning om ett barns behov av skydd. Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten bryter sekretessen mellan

⁶ På skolområdet gäller f.ö. att förskoleverksamheten, skolan, och skolbarnsomsorgen – på socialnämndens initiativ – ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, se 1 kap. 2 a § skollagen.

myndigheter. Det integritetsskydd som sekretessen syftar till får ge vika för barns behov av skydd.⁷

3.2.2 Socialtjänstsekretess

Bestämmelser om sekretess inom socialtjänsten finns i huvudsak i 26 kap. OSL. I 1 § föreskrivs som huvudregel att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Begreppet ”personliga förhållanden” omfattar i princip alla uppgifter om en enskild, t.ex. namn och adress.

Det är alltså fråga om ett s.k. omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. I angivet lagrum anges vad som avses med socialtjänst. Utifrån utredningens intresseområden kan här återges att med socialtjänst förstås bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Vidare ska med socialtjänst jämföras ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar samt ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

3.2.3 Hälso- och sjukvårdssekretess

Sekretess inom den offentliga hälso- och sjukvården regleras i huvudsak i 25 kap. OSL. Enligt 25 kap. 1 § första stycket och 4 § första stycket gäller med vissa undantag sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Även på detta område avgränsas sekretessen med ett omvänt skaderekvisit.

Motivet till att man i sekretesslagen för hälso- och sjukvårdens område valde ett omvänt skaderekvisit och inte en absolut sekretess var bl.a. att det bör finnas en möjlighet för sjukvårdspersonalen att ta kontakt med annan myndighet i syfte att hjälpa en patient som inte är i stånd att själv bevaka sina intressen (prop. 1979/80:2,

⁷ Se bl.a. *Fristående skolor m.m.* prop. 1995/96:200, s. 84.

del A, s. 163).⁸ En regel om absolut sekretess skulle formellt förhindra kontakter av nu avsett slag. I prop. 1980/81:28, som behandlade följdlagstiftningen till sekretesslagen, uttalades vidare att ett väsentligt skäl till att man i sekretesslagen inte införde någon i princip absolut sekretess för en enskilds personliga förhållanden inom hälso- och sjukvården var att det inte är ovanligt att omständigheterna kring en enskilds kontakter med sjukvården är sådana att den enskilde knappast har något intresse av att dölja vad som sammanhänger med kontakten (a. prop. s. 22).

3.3 Uppgiftsöverföring och sekretess mellan myndigheter

I 6 kap. 5 § OSL fastslås en generell service- eller informations-skyldighet mellan myndigheter. Myndigheterna är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i största möjliga utsträckning. Informationsutbytet är särskilt framträdande mellan myndigheter med samma sakliga behörighet, men med skilda lokala kompetensområden, eller myndigheter som har närbesläktade funktioner. Möjligheten att utbyta information mellan myndigheterna är av stor vikt för denna samverkan. En myndighet ska därför – på begäran av annan myndighet – lämna ut en uppgift, men endast under förutsättning det inte möter hinder på grund av sekretess eller med hänsyn till arbetets löpande gång. Som nämnts inledningsvis bygger OSL på principen att sekretess gäller också mellan myndigheter. I både OSL och i annan lagstiftning finns dock sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter till en annan myndighet (eller till ett annat verksamhetsområde inom den egna myndigheten).

I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om de är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.⁹ Undantag gäller också för de fall myndigheten är skyldig att lämna uppgifter enligt lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Bestämmelsen reglerar ingen skyldighet för en myndighet att lämna ut en uppgift, utan bara

⁸ Detsamma gällde f.ö. för uppgifter inom socialtjänsten om enskilds personliga förhållanden i de fall där man kan känna säkerhet för att den enskilde inte lider men om uppgiften röjs (a. prop. s. 163).

⁹ Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för myndigheten och dess personal att sköta de uppgifter om åvilar myndigheten. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

huruvida en myndighet får göra det, trots att den omfattas av sekretess.¹⁰ Skyldigheten att lämna ut uppgiften regleras i en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Att uppgifterna är sekretessbelagda innebär i dessa fall inget problem för myndigheterna. Som exempel på sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kan nämnas bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL om anmälningsskyldighet till socialnämnden för personal vid skolor och inom skolhälsovården angående de uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning om ett barns behov av skydd. Bestämmelser om uppgifts- och underrättelseskyldighet när det gäller utlänningars vistelse i Sverige finns i 17 kap. UtlL och i UtlF (se vidare nedan). När en uppgiftsskyldighet föreskrivs har lagstiftaren, eller i vart fall bör lagstiftaren ha, gjort bedömningen att intresset av att en uppgift som omfattas av sekretess lämnas ut är starkare än det ändamål som sekretessen har att skydda.

Vidare innebär den s.k. generalklausulen att uppgifter i vissa angivna fall får lämnas ut trots att det råder sekretess (10 kap. 27 §). Av denna följer att, utöver vad som följer av vissa angivna sekretessbrytande bestämmelser i OSL, får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.¹¹ I bestämmelsens andra och tredje stycken finns en uppräkningsav fall där generalklausulen inte är tillämplig. Regeringen har också möjlighet att för särskilda fall förordna om undantag från sekretess, om det är påkallat av synnerliga skäl.

Under vissa förutsättningar innebär ett uppgiftslämnande till en annan myndighet att uppgiften blir offentlig, i andra fall kan s.k. primär sekretess¹² gälla hos den mottagande myndigheten och i mer sällsynta fall överförs den sekretessbestämmelse som gäller hos den uppgiftslämnande myndigheten till den mottagande myndigheten, sekundär sekretess.¹³

¹⁰ Inte heller innebär den att tillämplig sekretessbestämmelse förs över till den mottagande myndigheten.

¹¹ Även för denna bestämmelse är syftet att sekretessregleringen inte ska hindra ett effektivt samarbete mellan myndigheterna, och att myndigheterna ska ha möjlighet att utbyta uppgifter.

¹² Enligt definition i 3 kap. 1 § OSL: En bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

¹³ SOU 2004:110, s. 191.

3.4 Överväganden angående sekretessen för barns och elevers personuppgifter i 2007 års betänkande

Inledningsvis anges att det avgörande för om personal i skolan, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen får lämna ut uppgifter om ett barns personliga förhållanden är ifall barnet eller någon närstående till barnet lider men av ett utlämnande. Det anförts därefter att för en person som håller sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut torde det vara av stor betydelse att så få personer som möjligt känner platsen där han eller hon uppehåller sig. Även om menbedömningen ska göras med utgångspunkt från den enskildes egna upplevelser måste vid prövningen om ett utlämnande kan ske, beaktas även andra omständigheter i det enskilda fallet, varvid bl.a. uppgiftsmottagaren och användningen av uppgifterna är av betydelse. Det går därför inte att dra någon generell slutsats att ett utlämnande av personuppgifter rörande ett barn som håller sig undan verkställighet alltid innebär men för barnet eller närstående till barnet. Beträffande bestämmelsen i 23 kap. 2 § tredje stycket OSL, som föreskriver sekretess om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller närstående lider men om uppgiften röjs, gjordes bedömningen att om skolan känner till att en elev håller sig undan verkställighet kan det förhållandet utgöra en sådan särskild anledning som gör bestämmelsen tillämplig. Samtidigt påpekades att kravet på att det av särskild anledning ska kunna antas att eleven eller någon denna närstående lider men, torde innebära att skolan inte har någon skyldighet att undersöka om en efterfrågad elev håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Sammanfattningsvis konstaterade den förra utredningen att sekretessregleringen inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utgör ett relativt starkt skydd mot att lämna ut uppgifter som kan identifiera barn i familjer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut, och att något behov av att ytterligare stärka skyddet inte föreligger. Vidare anfördes att utifrån dåvarande sekretesslagens uppbyggnad skulle de framstå som främmande att införa särskilda sekretessbestämmelser för just de barn som omfattades av utredningsuppdraget.

Beträffande frågor som rör sekretess mellan myndigheter angavs att huruvida sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut till exem-

pelvis polismyndighet eller Migrationsverket får – liksom tidigare – avgöras efter en prövning enligt generalklausulen. Vidare anfördes att skälen mot att införa en uppgiftsskyldighet för skolan, motsvarande den som gäller inom hälso- och sjukvården, vägde tyngre än dem som kan anföras för.¹⁴ Dessa skäl skulle f.ö. kunna sägas tala mot att utlämna sekretessbelagda personuppgifter om barn i familjer som håller sig undan verkställighet, och att en bedömning enligt generalklausulen således torde utfalla så att det inte kan anses *uppenbart* att intresset av att lämna ut personuppgifterna har företräde framför barnets eller till det närstående personers intresse av att uppgifterna kommer till utomståendes kännedom. Utredningen föreslog således inga några ändringar i förhållande till gällande rätt vad avser bestämmelser om sekretess inom skolområdet för enskildas personliga förhållanden, och inte heller såvitt avser regleringen av sekretess mellan myndigheter.

Dessa frågor omfattas visserligen inte direkt av vårt utredningsuppdrag, men det kan ändå vara på sin plats att påpeka att den nya offentlighets- och sekretesslagstiftningen har inte medfört några ändringar i materiellt hänseende beträffande de ifrågavarande bestämmelserna. Det är vidare vår uppfattning att de slutsatser och bedömningar som den förra utredningen har gjort fortfarande står sig.

3.5 Uppgifts- och underrättelseskyldighet

3.5.1 Socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen

Enligt 17 kap. 1 § UtL ska socialnämnden på begäran av polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol, Migrationsöverdomstolen eller regeringen lämna ut uppgifter angående en utlännings personliga förhållanden som behövs för att avgöra bl.a. ett ärende om uppehållstillstånd eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Uppgifterna avser utlän-

¹⁴ Skälen mot att införa en uppgiftsskyldighet på skolområdet redovisas i betänkandet, SOU 2007:34, s. 189-190. Där anges bl.a. att en sådan skyldighet skulle kunna motverka syftet med en utvidgad rätt till skolgång m.m. då den riskerar att barn och föräldrar, av rädsla att bli upptäckta av verkställande myndigheter, inte kan tillvarata sin rättighet. En tänkbar nackdel är vidare att en uppgiftsskyldighet skulle kunna försätta personalen i verksamheten i en svår situation då skyldigheten riskerar att urgröpa barnens förtroende till lärare m.fl. Det framhålls också att barnens rätt till skolgång m.m. inte ska kunna användas för att underlätta verkställighetsarbetet.

ningens fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet.

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet infördes i utlänningslagstiftningen 1982. I propositionen behandlades särskilt frågor som rör sekretess hos myndigheter på hälso- och sjukvårdområdet och socialtjänstområdet i förhållande till andra myndigheter (prop. 1981/82:186).

I den departementspromemoria (*Sekretesskydd och informationsbehov*, Ds Ju 1981:17) som föregick vissa av förslagen i propositionen angavs att sedan sekretesslagens ikraftträdande föreföll det som om myndigheterna blivit mera försiktiga i sitt uppgiftslämnande, vilket ansågs ha medfört problem bl.a. genom att lagen hindrade polisen att få upplysningar om ifall en person befann sig på en vårdinrättning inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten. På grund av de kritiska synpunkter som hade framförts mot effekterna av den nya sekretesslagstiftningen utmynnade promemorian i förslag som medgav ett något större uppgiftslämnande än vad som då gällde. Samtidigt underströks att en reglering på området innefattar en besvärlig avvägning mellan viktiga och på samma gång motstridiga samhällsintressen. Det påpekades att det var angeläget att dessa avvägningsfrågor debatterades och noggrant övervägdes, samt att andra än de föreslagna lösningarna är möjliga.

Lagändringen om socialnämndens uppgiftsskyldighet, som alltjämt gäller, har inte någon utförlig motivering. Det anges endast att polisen ”bör få tillgång till adressuppgifter för att verkställa redan fattade beslut om avvisning eller utvisning”. Utlämnande av adressuppgifter till polismyndigheten i detta arbete kunde – till skillnad från tidigare – förvägras med stöd av sekretesslagstiftningen. Vidare påpekas att det inte fanns skäl att, som vissa remissinstanser hade framfört, ålägga socialnämnden en skyldighet att alltid lämna adressuppgifter till polisen så länge ett ärende om uppehållstillstånd är aktuellt. Däremot infördes bestämmelsen att socialnämnden på begäran av statens invandrarverk (numera Migrationsverket) eller polismyndighet ska lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om uppgiften behövs i ärenden om uppehållstillstånd eller svenskt medborgarskap.

3.5.2 Underrättelseskyldighet enligt utlänningsförordningen för socialnämnden och styrelsen för utbildningen

Underrättelseskyldighet rörande en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet ska enligt 7 kap. 1 § UtlF lämnas till polismyndigheten i det polisdistrikt där utlänningen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Undantag från underrättelseskyldigheten gäller för den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige (eller inte är skyldig att ha sådant tillstånd). Underrättelseskyldigheten för socialnämnden föreligger när nämnden första gången vidtar åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår utlänningen. För styrelsen för utbildningen inträder underrättelseskyldighet när utlänningen första gången skrivs in i grundskolan eller, om han eller hon inte tidigare varit elev i grundskolan, tas in i gymnasieskolan. Förutom socialnämnd och styrelsen för utbildningen gäller underrättelseskyldighet för Skatteverket och arbetsförmedlingskontor, i vissa särskilt angivna fall. Den som lämnar underrättelse bör uppmana utlänningen att ta kontakt med Migrationsverket i fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd.

Underrättelseskyldigheten sägs visserligen avse att möjliggöra den s.k. inre utlänningskontrollen (regeringens förordningsmotiv 1989:3) och har funnits i utlänningslagstiftningen åtminstone sedan 1969. Motiven till bestämmelsen har inte närmare utvecklats i några förarbeten och har föranlett oklarheter vid tillämpningen. Det anses ovisst om personer som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut omfattas av bestämmelsen eftersom dess ordalydelse kan innebära att den enbart gäller för de utlänningar som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd. Med beaktande av bestämmelsens avsedda syfte finns det å andra sidan argument som talar för att underrättelseskyldighet gäller även för dem med ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut. Även innebörden av övriga rekvisit – första gången en åtgärd vidtas respektive första gången en elev skrivs in i skolan – har medfört tillämpningssvårigheter. Eftersom bestämmelsen enligt uppgift från företrädare för bl.a. Rikspolisstyrelsen tillämpas mycket sparsamt ges heller ingen vägledning i praxis.

3.5.3 Underrättelseskyldighet enligt utlänningslagstiftningen i övrigt

Rubricerad underrättelseskyldighet avser främst en skyldighet för en beslutande eller handläggande myndighet, att informera annan berörd myndighet om ett fattat beslut eller andra handläggningsfrågor.

3.5.4 Uppgiftsskyldighet inom hälso- och sjukvård

För att skydda patienternas personliga integritet gäller sekretess inom hälso- sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Hälso- och sjukvårdspersonal är dock, enligt 2 kap. 11 § lagen om yrkesverksamhet (1998:531, LYS), skyldig att till polis, åklagarmyndighet, domstol, kronofogdmyndighet samt till skattemyndighet, lämna uppgift bl.a. huruvida någon vistas på ett sjukhus eller annan vårdinrättning. Skyldigheten gäller utöver vad som annars följer av lag eller förordning. Det krävs att uppgiften begärs för ett särskilt fall, t.ex. en förundersökning eller efterforskning av en försvunnen person. Den efterfrågade behöver inte vara känd till namnet, men det måste vara en särskild person som efterfrågas. En ”stående beställning” på alla patienter kan inte godtas.¹⁵ Uppgiftsskyldigheten gäller bara så länge person finns på vårdinrättningen. Man får inte lämna några andra uppgifter, t.ex. om hemadress.

3.6 Överväganden och förslag

Den förra utredningen anförde att det finns anledning att ändra bestämmelserna om uppgifts- och underrättelseskyldigheterna enligt UtlL respektive UtlF för socialnämnden och styrelsen för utbildningen. Såvitt gäller underrättelseskyldigheten konstaterades dock att bestämmelsen omfattar även andra myndigheter och att en regeländring kan få konsekvenser som inte ansågs kunna bedömas inom ramen för utredningsuppdraget. Även beträffande bestämmelsen i

¹⁵ Jfr det i SOU 2007:34 (s. 182) refererade uttalandet av Justitieombudsmannen (JO), i JO 2004/05 s. 184. Det förhållandet att polismyndigheten hade sammanställt en lista över ett antal namngivna, asylsökande personer och gjort en förfrågan till två psykiatriska kliniker, uteslöt inte att uppgifterna har begärts i särskilda fall och JO fann inte skäl att rikta kritik mot myndighetens förfarande.

UtlL om socialnämndens uppgiftsskyldighet ansågs utformningen av regleringen på detta område falla utanför uppdraget.

Att uppgifts- och underrättelseskyldigheterna lämnades oförändrade i betänkandet föranledde vissa remissinstanser att påpeka att dessa bestämmelser skyndsamt behövde utredas och ändras så att en rätt till skolgång m.m. inte enbart blev en teoretisk rättighet.

Skydd mot uppgiftsspridning och inre gränskontroll – motstridiga intressen

I och med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet 2001 har reglerna om gränskontroll och personkontroll i övrigt anpassats till de bestämmelser som närmare reglerar detta samarbete, Schengenkonventionen.¹⁶ Syftet med utlänningskontrollen vid inresa över en yttre gräns och den inre gränskontrollen är att kontrollera den inre utlänningsens identitet och att han eller hon uppfyller de krav som ställs för att få resa in i Sverige och vistas här.

Schengensamarbetet innefattar ett antal kompensatoriska åtgärder för att förhindra, att den fria rörligheten för personer får till följd att internationell kriminalitet och illegal invandring ökar. En av de kompensatoriska åtgärderna är en intensifierad inre utlänningskontroll. Denna kontroll saknar geografiska begränsningar och gäller därmed för hela det svenska territoriet.

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter (FAP 273-1) framgår bl.a. att den inre utlänningskontrollen i första hand ska inriktas på att efterspana utlännningar beträffande vilka det föreligger beslut om avvisning eller utvisning. I praktiken har den inre utlänningskontrollen till stor del också kommit att ske i syfte att se till att personer som avvisats eller utvisats också lämnar Sverige (se bl.a. SOU 2004:110, s. 124. Det är i detta sammanhang som bestämmelserna om underrättelseskyldighet och uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagstiftningen är av betydelse, t.ex. kan en underrättelse vara en indikation på att inre utlänningskontroll bör ske.

Mot de intressen som ska tillvaratas genom bestämmelserna om yttre och inre gränskontroll och där det är av stor betydelse att olika myndigheter kan samverka, står intresset av att skydda den personliga integriteten och rätten till ett privatliv. För att kunna nyttja många av de mänskliga rättigheterna är det en förutsättning att den enskilde individen känner sig trygg i sina kontakter med

¹⁶ Schengenkonventionen jämte protokoll och förklaring har publicerats i SÖ 1998:49.

myndigheter och samhällsnyttiga organ, såsom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och utbildningsväsendet. Liksom i den tidigare, grundläggande frågan om hur en rätt till skolgång m.m. för alla barn ska utformas, är det även beträffande regleringen av uppgifts- och underrättelseskyldigheterna nödvändigt att göra en intresseavvägning.

Det bör dock påpekas att nämnda intressen inte nödvändigtvis måste stå i motsatsförhållande till varandra. Underrättelse- och uppgiftsskyldigheterna kan, utöver att användas som ett led i verkställighetsarbetet, ses som ett medel att värna asylrätten. Man kan inte bortse ifrån att det i målgruppen för utredningsuppdraget finns personer eller familjer som utsätts för press från andra, t.ex. arbetsgivare, att inte ge sig till känna hos myndigheter som Migrationsverket trots att kanske föreligger asylskäl. För dessa personer kan det vara till deras fördel att socialnämnd och skolstyrelse tar ansvar för att de verkligen ansöker om uppehållstillstånd. Vidare kan ifrågasättas om det alltid är till ett barns bästa att skapa eller öka förutsättningar för att stanna kvar i ett ”undangömt tillstånd”.

3.6.1 Underrättelseskyldigheten för skolstyrelsen och socialnämnden

Utredningens förslag: Styrelsen för utbildningen samt socialnämnden ska inte längre omfattas av underrättelseskyldighet. Bestämmelsen i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen upphävs.

Underrättelseskyldigheten på skolområdet

Som framgått har det i vart fall sedan 1969 funnit sekretessbrytande bestämmelser om underrättelseskyldighet bl.a. i den svenska utlänningslagstiftningen. Det var dock först i samband med 1980 års utlänningsförordning som underrättelseskyldighet infördes för styrelsen för grundskolan, och fem år senare utvidgades skyldigheten att även omfatta gymnasieskolan. Någon närmare motivering till varför styrelsen för utbildningen ska omfattas av en underrättelseskyldighet till polismyndigheten har inte lämnats i samband med bestämmelsernas tillkomst. Det enda som har uppgetts är att skyldigheten avser att möjliggöra den inre utlänningskontrollen.

Bestämmelsen anses, som nämnts, otydlig. En tolkning enligt ordalydelsen talar för att den enbart gäller för personer som aldrig

har ansökt om uppehållstillstånd och därmed gäller skyldigheten inte för barn som håller sig undan verkställighet av ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut. Denna tolkning förordas av exempelvis Rikspolisstyrelsen. Utan en ändring av nuvarande bestämmelse i kombination med en utvidgad rätt till skolgång m.m. i enlighet med utredningens förslag, skulle därmed kunna få till följd att olika kategorier barn som vistas i landet utan tillstånd inte behandlas lika i fråga om skolans tillämpning av underrättelseskyldigheten. En sådan konsekvens är varken rimlig eller önskvärd. En möjlighet är att förtydliga och utvidga bestämmelsen så att det klart framgår att skolans underrättelseskyldighet omfattar alla barn som vistas i landet utan tillstånd – oberoende om de har varit del av asylprocessen eller inte och oavsett vilken skolform som avses. Alternativet är att underrättelseskyldigheten avskaffas.

Att i lag införa en rätt till skolgång m.m. även för de barn som vistas i landet utan tillstånd och samtidigt ålägga dem som tar emot dessa barn att underrätta polismyndigheten om att de deltar i verksamheten medför en avsevärd risk för att barnen och deras föräldrar inte kommer att våga göra anspråk på rättigheten. En bibehållen (eller utvidgad) underrättelseskyldighet på skolområdet kan alltså komma att motverka syftet med den föreslagna reformen. Det torde också föreligga en ökad risk för att de barn som, trots det sagda, skulle delta i verksamheten inte kan ge korrekta och nödvändiga kontaktuppgifter till skolpersonalen. Inte heller kan det uteslutas att underrättelseskyldigheten skulle medföra att (fler) barn skrivs in i skolorna med användande av falska identitetsuppgifter. Betydelsen av att bygga upp en förtroendefull relation mellan å ena sidan dessa barn och elever och å andra sidan lärare och övrig personal kan inte nog understrykas. Underrättelseskyldigheten försvårar denna tillitsprocess.

Att dra slutsatser om vad som generellt sett är det bästa för barn som vistas i landet utan tillstånd är vanskligt. En bedömning måste alltid göras i det enskilda fallet. Det finns givetvis fall där skäl för uppehållstillstånd saknas och det på lång sikt kan anses vara till barnets bästa att slippa en osäker och undangömd tillvaro. Om barnet på grund av andras (vuxnas) val eller omständigheter som det inte själv kan råda över redan befinner sig i denna situation ter sig dock möjligheten att vistas i ett socialt sammanhang, såsom skolmiljön, betydligt bättre än alternativet, dvs. mer eller mindre instängd på en begränsad yta kanske helt eller delvis utan stimulerande sysselsättning. Ett upphävande av bestämmelsen om skolstyrelsens under-

rättelseskyldighet kommer sannolikt att ytterligare kunna bidra till att fler barn och ungdomar ges en faktisk möjlighet att delta i utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det anförda utgör enligt utredningens bedömning beaktansvärda skäl för att bestämmelsen om underrättelseskyldigheten enligt UtlF för skolan upphävs.

Mot den angivna slutsatsen kan å andra sidan anföras att ett avskaffande av underrättelseskyldigheten kommer att medföra att de verkställande myndigheterna förlorar en informationskälla. Det brukar i fråga om arbetet med att uppnå målet med en reglerad invandring betonas att det är viktigt att myndigheterna samarbetar sinsemellan och tillgodoser behovet av relevant och korrekt information. Betydelsen av ifrågavarande bestämmelse bör dock inte överdrivas eftersom dess tillämpningsfrekvens tycks vara högst begränsad. Såvitt kan bedömas har från polismyndighetens sidan inte heller någon större ansats gjorts för att förmå styrelsen för utbildningen att i större utsträckning underrätta om att man skrivit in ett barn som omfattas av skyldigheten enligt bestämmelsen.

Enligt utredningens bedömning kan i detta fall inte polismyndighetens informationsbehov anses väga tyngre än de skäl som har anförts till stöd för att underrättelseskyldigheten inte längre bör omfatta styrelsen för utbildningen. En ytterligare anledning för ett upphävande av skyldigheten, och som för övrigt har framhållits av myndigheter och intresseorganisationer som har i uppgift eller som syfte att tillvarata barnets rättigheter, är att skolan inte ska utgöra en resurs för eller medverka i de verkställande myndigheternas arbete. Utredningen delar denna uppfattning. Tilläggas kan också att ett upphävande av bestämmelsen om underrättelseskyldighet för skolstyrelsen medför inte att skolan fråntas möjligheter att ge barnen, eller snarare deras vårdnadshavare, stöd och uppmuntran att ge sig till känna för myndigheter för att ansöka om uppehållstillstånd och därigenom bryta ofrivillig isolering.

Underrättelseskyldigheten på socialtjänstens område

Även bestämmelsen om socialnämndens underrättelseskyldighet anses, som nämnts, vara svårtillämpad. På motsvarande sätt som gäller för underrättelseskyldigheten på skolområdet har det gjorts gällande att det inte är klarlagt vilka utlänningar som avses, och att

det därutöver kan vara svårt att avgöra vad som utgör en första åtgärd i ett ärende.

Som redovisats tidigare råder stark sekretess på socialtjänstens område vilket sammanhänger med de bakomliggande syftena i sociallagstiftningen. Bestämmelser som innefattar begränsningar i socialtjänstssekretessen måste därför vara klart och tydligt angivna och tolkas restriktivt. Den f.d. hovrättslagmannen Anders Thunved har anfört att underrättelseskyldigheten inte kan anses gälla för barn och deras familjer som håller sig undan ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut. Han har därvid uttalat att det inte finns något som ger stöd för ett antagande om att underrättelseskyldigheten enligt UltF har tillkommit i syfte att ingå som ett led i verkställigheten av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Syftet med bestämmelsen torde i stället främst ha varit att öppna en möjlighet för polismyndigheten att medverka till att utlänningen söker uppehållstillstånd.¹⁷ Detta uttalande och utifrån vad som anförts avseende bestämmelsen om skolstyrelsens underrättelseskyldighet talar omständigheterna för att enbart den som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd kan bli föremål för socialnämndens underrättelseskyldighet.¹⁸

För att uppnå en situation där man inte särskiljer individer som är, har varit eller aldrig befunnit sig i asylprocessen bör bestämmelsen om socialnämndens underrättelseskyldighet ses över och ändras. Man kan härvid överväga de tidigare beskrivna varianterna, en utvidgning eller ett avskaffande, alternativt överväga möjligheten att begränsa den nuvarande skyldigheten.

Till att börja med måste beaktas att socialnämnden har det yttersta ansvaret för alla personer som är bosatta inom nämndens verksamhetsområde, vilket också inkluderar de individer som saknar tillstånd att vistas i landet. Efter anmälan från t.ex. Migrationsverket kan nämnden redan ha fått kännedom om och kontakt med dessa personer eller familjer, och har därmed också möjlighet att erbjuda insatser inom socialtjänsten. Socialnämnden kan då också medverka till att barnen ges behövlig hälso- och sjukvård och tandvård. Stöd- och hjälpinsatser förutsätter inte nödvändigtvis vetskap om var inom kommunen den hjälpsökande är bosatt. Samtidigt är det viktigt att dessa personer och familjer självmant vänder sig till socialtjänsten vid stödbehov. Den hjälpsökande måste, oberoende

¹⁷ Thunved, Anders: *Socialnämndens underrättelseskyldighet när det gäller de gömda barnfamiljerna*. artikel publicerad den 12 januari 2006, JPSocialnet (www.jp-socialnet.se)

¹⁸ Jfr även vad som har redovisats i avsnitt 1.5.1.

vem som tagit initiativet till en kontakt, kunna känna en trygghet i att de uppgifter som han eller hon lämnar inte används i annan myndighets verksamhet. Mot denna bakgrund kan det således anföras att underrättelseskyldigheten riskerar att försvåra tillskapandet av ett sådant förtroende för socialtjänstens självständighet i förhållande till andra myndigheter med andra samhällsuppgifter som har varit ett av de grundläggande motiven med sociallagstiftningen och socialsekretessen.

Skolan, förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen har, som tidigare nämnts, en anmälningsskyldighet till socialnämnden. En anmälan ska enligt 14 kap. 1 § SoL göras vid misstanke om missförhållanden. Den förra utredningen gjorde bedömningen, i vilken vi kan instämma, att denna skyldighet inte borde ändras. Att uppgifter om personliga förhållanden rörande ett barn som omfattas av en sådan anmälan riskerar att utlämnas till verkställande myndighet har angetts innebära en risk för att personalen tvekar och till och med underlåter att anmäla. Det har också av denna anledning anförts att socialnämndens underrättelseskyldighet ska upphävas, eller åtminstone begränsas.

Slutligen kan konstateras att det på grund av värnande om den enskildes integritet och riskerna för förtroenderubbningar inte har varit aktuellt att införa bestämmelser om underrättelseskyldighet inom hälso- och sjukvården.¹⁹

Det finns, som framgått, goda skäl för att helt avskaffa den i UtlF ålagda underrättelseskyldigheten för socialnämnden. Genom att en sådan skyldighet i så fall inte skulle gälla vare sig för socialnämnden eller på skolområdet blir det inte heller någon skillnad i förhållande till regelverket för hälso- och sjukvården, där skyldighet att lämna underrättelse avseende uppgifter om enskildas personliga förhållanden aldrig har varit aktuell.

Det skäl som talar mot ett avskaffande av underrättelseskyldigheten är, liksom för skolområdet, att polismyndighetens verkställighetsarbete riskerar att försvåras. Denna risk måste på motsvarande vis ses mot bakgrund att bestämmelsen om socialnämndens underrättelseskyldighet inte förefaller tillämpas i någon större utsträckning. Skälen för ett avskaffande av underrättelseskyldigheten väger enligt utredningens bedömning tyngre än vad som kan åberopas till stöd för att behålla den. Bestämmelserna om

¹⁹ Jfr prop. 1981/82:186, s. 18-19, s. 98-100.

underrättelsesskyldigheten för såväl socialnämnden som skolstyrelsen bör därför upphävas.

Den föreslagna ändringen medför emellertid inte att socialnämnden kan undandra sig sin skyldighet att *på begäran* av bl.a. Migrationsverket och polisen lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om uppgiften behövs för verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Denna skyldighet följer, som tidigare har nämnts, av 17 kap. 1 § UtL. Om uppgiftsskyldigheten kvarstår kommer det även fortsättningsvis finnas risk för att uppgifter om personliga förhållande rörande exempelvis barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut överlämnas till verkställande myndigheter. Utredningens överväganden i denna fråga följer i nästa avsnitt.

3.6.2 Uppgiftsskyldigheten för socialnämnden

Utredningens bedömning: Bestämmelsen om socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen bör gälla oförändrad även fortsättningsvis.

Frågan om en förändring av bestämmelsen i UtL om socialnämndens uppgiftsskyldighet förutsätter, som tidigare påpekats, en intresseavvägning. Flera av de skäl som har anförts till stöd för förslagen om ett upphävande av underrättelsesskyldigheten enligt UtL skulle kunna åberopas även för ett avskaffande av uppgiftsskyldigheten. Genom att varken skolan eller socialnämnden är ålagda någon uppgiftsskyldighet skulle regelsystemet dessutom bli mer enhetligt.

Uppgiftsskyldigheten enligt UtL innebär att uppgifter om 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 ska lämnas ut på begäran av vissa uppräknade myndigheter. Det är alltså fråga om antingen personer som har ansökt om uppehållstillstånd men vars ärende ännu inte har avgjorts eller personer som efter prövning av ärendet fått ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut. Däremot omfattas inte exempelvis de som av olika anledningar aldrig har gett sig till känna för de svenska myndigheterna eller utläningar vars avslagsbeslut är

preskriberade. Förutsatt att ansvarig handläggare hos socialtjänsten har kännedom om i vilka omständigheter utlänningen befinner sig, kan uppgifter om personliga förhållanden alltså komma att hanteras på olika sätt beroende på vilken kategori personen i fråga kan sägas tillhöra. En sådan skillnad kan framstå som inkonsekvent men att föreslå en utvidgning av uppgiftsskyldigheten till att gälla även för uppgifter om personer som enligt gällande rätt inte omfattas av bestämmelsens tillämpning, ryms inte inom utredningsuppdraget. Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag om hur socialnämndens uppgiftsskyldighet kan förändras på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Fråga är om det finns tillräckligt starka skäl som motiverar att socialnämndens uppgiftsskyldighet avskaffas helt eller inskränks.

I det lagstiftningsärende som resulterade i att bestämmelsen infördes påpekades i både tidigare omnämnd promemoria (Ds Ju 1981:17) och proposition (1981/82:186) att den då gällande sekretesslagstiftningens mera restriktiva regler om uppgiftslämnande från en socialnämnd till andra myndigheter speglade de värderingar som ligger bakom socialtjänstlagstiftningen, där det anges att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet samt att insatser som vidtas av socialnämnden ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. En utgångspunkt är att samråd med andra myndigheter i regel inte bör ske utan att den enskilde samtycker till det. I förarbetena till 1980 års sekretesslag uttalades bl.a. att det är av stor vikt hur socialsekretessen utformas, såväl i förhållande till allmänheten som mellan socialtjänsten och andra myndigheter. Det föredragande statsrådet anförde i detta sammanhang att "[D]et är säkerligen svårt att skapa något verkligt förtroende för socialtjänsten, om denna fungerar – eller befaras fungera – som något av en informationscentral för andra myndigheter i deras verksamhet" och en stramare reglering av informationsflödet angavs därför vara angeläget (prop. 1979/80:2, del A, s. 182). På grund av de kritiska synpunkter som hade framförts mot den strikta socialtjänstsekretessen i 1980 års sekretesslag, anfördes i promemorian (och sedermera också i den efterföljande propositionen) att det alltså fanns anledning att överväga vissa begränsningar. Den dåvarande regeringens överväganden resulterade i bl.a. bestämmelsen om socialnämndens uppgiftsskyldighet. Även om flera remissinstanser tillstyrkte förslaget framfördes också vissa negativa synpunkter. Det var främst invänd-

ningar mot att uppgiftsskyldigheten var svår att förena med principerna för socialtjänsten. Det påpekades vidare att de olägenheter som sekretesslagstiftningen innebar för polisens verkställighetsarbete inte skulle överdrivas eller i vart fall inte kunde anses som ett för högt pris för det förtroende hos berörda grupper av utlänningar som lagstiftningen möjliggjorde.

Frågan om socialnämndens uppgiftsskyldighet har även efter lagändringens ikraftträdande ifrågasatts av både myndigheter och frivilligorganisationer som har i uppgift eller till syfte att tillvarata barnets rättigheter men det finns också utredningsförslag med innebörd att uppgiftsskyldighet ska gälla på fler områden och beröra ytterligare myndigheter.²⁰

Förutom att bestämmelsen utgör en inskränkning i socialsekretessen kan det göras gällande att det är inkonsekvent att just socialnämnden – till skillnad från hälso- och sjukvården och andra myndigheter såsom t.ex. Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan – ska omfattas av skyldighet att lämna ut uppgifter rörande sina avnämares personliga förhållanden som en del av polismyndighetens arbete med den inre utlänningskontrollen.

Att upphäva den nuvarande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för socialnämnden riskerar dock att få konsekvenser, inte bara för polismyndigheten utan också för de övriga uppgiftsmottagare som omfattas av regleringen. Uppgiftsskyldigheten gäller ju dessutom i ärenden som rör t.ex. uppehållstillstånd, där det inte kan uteslutas att informationen kan vara till den enskildes fördel.²¹

Härutöver måste också beaktas att utredningens huvuduppgift är att se till att barn som vistas i landet utan tillstånd ska få rätt till skolgång m.m. När det gäller frågan om socialnämndens uppgiftsskyldighet uttrycks i direktiven att utredningen ska analysera förutsättningarna för att förändra bestämmelsen på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Således måste bedömas om bestämmelsen kan anses motverka barnens föreslagna rätt till skolgång m.m. eller innebära att den försvåras på motsvarande sätt som har beskrivits när det gäller bestämmelsen om underrättelseskyldighet.

Vad som framför allt har påståtts utgöra ett problem med bestämmelsen i 17 kap. 1 § UtL i förhållande till de barn som ingår i målgruppen för utredningsuppdraget, är att skolpersonal som om-

²⁰ Se exempelvis betänkandet *Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg* (SOU 2004:132).

²¹ Se prop. 1981/82:186, s. 32.

fattas av anmälningsplikten enligt 14 kap. 1 § SoL kan känna oro eller tveksamhet inför en anmälningsituation. Om det gäller ett barn som vistas i landet utan tillstånd på grund av att han eller hon håller sig undan ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut, riskerar en anmälan att barnets personliga uppgifter sprids genom socialnämndens uppgiftsskyldighet och kan komma till andra myndigheters, t.ex. polisens, kännedom. Denna oro och tveksamhet hos personalen är givetvis inte önskvärd, men kan inte anses utgöra ett tillräckligt skäl för att upphäva bestämmelsen. Den lagstadgade skyldigheten har till syfte att utgöra ett skydd för barn som misstänks fara illa. Som framgått tidigare fyller bestämmelsen om anmälningsplikt därmed en viktig funktion och bör alltså gälla. Att de som omfattas av bestämmelsen tar anmälningskyldigheten på allvar är av största betydelse. Barnets intresse av att få hjälp eller stöd väger över intresset att hålla barnets eller andra personers vistelse dold. Om det finns anledning att misstänka att ett barn far illa i hemmet, oavsett dess livssituation i övrigt, får andra hänsynstaganden stå tillbaka. Det kan för övrigt antas att personalen även i anmälnings-situationer som rör folkbokförda barn känner oro för vilka konsekvenser en anmälan kan innebära för den enskilde individen och därför drar sig för att kontakta socialnämnden. Inte desto mindre är det barnets intresse av att omständigheterna som föranleder misstänke om exempelvis omsorgsbrist blir utredda och stödinsatser kan vidtas, som är avgörande för hur personalen måste agera.

Utredningen har inte funnit något säkert underlag för att det skulle finnas ett samband mellan å ena sidan bestämmelserna om anmälningsplikt och socialnämndens uppgiftsskyldighet och, å andra sidan, att barn som vistas i landet utan tillstånd avhåller sig från att delta i utbildning m.m., vilket däremot kan antas föreligga beträffande skolstyrelsens underrättelseskyldighet. Att de berörda barnen och ungdomarna avstår från skolgång torde främst bero på en ovilja och rädsla för att överhuvudtaget ge sig till känna, att faktiska möjligheter att delta i verksamheten saknas av olika anledningar och, inte minst, att en rätt därtill inte kan åberopas. Om barnet eller den unge utsätts för exempelvis övergrepp i sin vistelsemiljö kan det i sig naturligtvis vara en anledning till att han eller hon inte går till skolan, men att avstå från utbildning m.m. torde inte främst bero på risken för att sådana allvarliga missförhållanden ska avslöjas och leda till en anmälan som i sin tur kan medföra att socialnämnden utlämnar uppgifter till verkställande myndigheter.

Socialnämndens uppgiftsskyldighet kan alltså inte i sig anses motverka eller försvåra för de barn som föreslås omfattas av förslaget om rätt till skolgång m.m. och den är inte heller oförenlig med ambitionen att trygga deras vistelse i förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg, vilket därmed talar mot att upphäva bestämmelsen.

Utredningen har även övervägt men valt att inte föreslå en inskränkning av uppgiftsskyldigheten på så vis att bestämmelsen i 17 kap. 1 § UtL skulle medge undantag för sådana uppgifter som härrör från en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL. Härigenom uppnås effekten att sekretessen mellan skolan och myndigheten består i ett anmälningsärende. Den angivna risken för att personal i skola etc. skulle tveka inför eller underlåta att göra en anmälan om misstänkta missförhållanden på grund av rädsla för att uppgifterna om barnets personliga förhållanden sprids vidare till verkställande myndigheter torde, genom föreslagen begränsning av uppgiftsskyldigheten och avskaffandet av socialnämndens underrättelseskyldighet, därmed inte längre föreligga.

Å andra sidan måste beaktas att en undantagsbestämmelse av detta slag bara får effekt om barnet eller familjen inte redan tidigare förekommer i ett ärende hos socialnämnden. Preliminära uppgifter från en av Malmö högskola, Fakulteten för Hälsa och samhälle, genomförd kartläggning av socialtjänstens kontakter med personer som vistas i landet utan tillstånd, visar att sådana kontakter förekommer i viss, men i olika, omfattning. I majoriteten av fallen rör det sig om personer som har fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen och avser framför allt ärenden om försörjningsstöd.²² Det kan alltså inte uteslutas att ett barn som blir föremål för en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL redan är känt av socialnämnden genom tidigare kontakter och då torde, vid en begäran från t.ex. polismyndigheten om utlämnande av uppgifter, en inskränkning av bestämmelsen i 17 kap. 1 § UtL enligt ovan, bli verkningslös och möjligen leda till tillämpningsproblem för socialnämnden.

Det är inte heller ett orimligt antagande att bestämmelsen i 17 kap. 1 § UtL åberopas när det finns en indikation eller vetskap om att en familj vistas i socialnämndens verksamhetsområde utan tillstånd. Saknas möjligheten att göra en förfrågan hos socialnämnden kan det få till följd att polisens intresse i stället riktas direkt mot skolor, förskolor och fritidshem, och att man gör efter-

²² Undersökningen är under bearbetning och publiceras under 2010.

spaningar i dessa områden. Detta är inte förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i dessa verksamheter. En förändring skulle utifrån detta resonemang få motsatt verkan. Det är därför och med hänsyn till barnens bästa inte motiverat att vare sig upphäva eller inskränka bestämmelsen i 17 kap. 1 § UtL.

4 Statlig ersättning samt finansiering

4.1 Inledning

I kommittédirektiven anges att med hänsyn till att en utökad rätt till skolgång m.m. ska föreslås har utredaren att i övrigt se över vilka konsekvenser detta får för de förslag som lämnades i den förra utredningens betänkande (SOU 2007:34). Uppdraget i denna del omfattar uppgifterna att bedöma den aktuella målgruppens storlek och beräkna vilka kostnader som uppstår för staten samt kommuner och fristående huvudmän med anledning av förslaget. Utredaren ska i detta sammanhang överväga och lämna förslag om hur formerna för statens ersättning till huvudmännen kan utformas så att samtliga huvudmän blir ersättningsberättigade för att i utbildning och övrig verksamhet motta de barn som vistas i landet utan tillstånd. I detta sammanhang anges att utredaren ska se över och föreslå hur statens ersättning för asylsökande barns skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utformas så att även fristående och enskilda huvudmän blir berättigade ersättning. Dessutom ska utredaren lämna förslag till finansiering.

Inledningsvis redovisas dels den förra utredningens förslag avseende statlig ersättning till kommunerna och dess närmare reglering, dels vissa delar av gällande regelverk som rör ersättnings- och bidragsfrågor på skolområdet. Därefter redovisas denna utrednings överväganden och förslag. Utifrån olika omständigheter och förutsättningar samt med beaktande av gjorda uppskattningar om målgruppens storlek och åldersstruktur beräknas kostnaderna för förslaget om rätt till skolgång m.m. för en utvidgad målgrupp.

4.2 Förslagen i 2007 års betänkande

Den förra utredningens förslag är mindre omfattande så till vida att avgränsningen av målgruppen för rätten till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är snävare och att rätten till utbildning ska gälla enbart i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Rätten omfattade alltså inte utbildning i fristående skolor eller deltagande i enskilt bedriven förskoleklass, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg. Det påpekades dock att det inte föreligger något hinder mot att barn och elever på frivillig väg tas emot i den enskilt bedrivna verksamheten. Någon rätt till bidrag från kommunen ska däremot inte utgå ifall barnet eller eleven ändå tillåts delta i verksamheten. Detsamma föreslogs gälla också för landstingsbedrivna skolor.

Att rätten till exempelvis utbildning m.m. inte skulle gälla i fristående skolor eller enskild bedriven verksamhet motiverades med att de barn som omfattades av förslaget inte skulle ha en mer vidsträckt rätt än vad som gäller för de asylsökande barnen, vilka har rätt till skolgång m.m. enbart i det offentliga skolväsendet.

Med beaktande av de nämnda förslagen och deras innebörd anfördes att den lämpligaste finansieringsformen är att kommunerna kompenseras de ökade kostnaderna för reformen genom ett specialdestinerat stadsbidrag, vars totala storlek fastställs årligen av regeringen. Ersättningen lämnas till kommunerna i förhållande till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun.

Förslagen om ersättningsmodell och att bidrag inte skulle utbetalas till huvudmän för fristående skolor och enskilt bedriven verksamhet möttes av kritik från flera remissinstanser, och det anfördes bl.a. att de barn som omfattades av förslagen riskerade att i praktiken utestängas från sådana skolor och verksamhetsformer. Såvitt avser förslaget om finansiering fogades till betänkandet ett särskilt yttrande av en av utredningens experter. Där anfördes bl.a. att finansieringsförslaget kommer att medföra att kommunerna inte får full kostnadstäckning, att beloppets storlek kommer att låsas in i en ram och kan därmed inte anpassas till faktiskt antal elever, flyktingströmmar eller de verkliga kostnaderna. Vidare påpekades att den föreslagna beräkningsgrunden kommer att leda till att i de fall gömda barn söker sig till en verksamhet i en kommun som inte har asylsökande barn så kommer kommunen att helt stå utan ersättning. I yttrandet föreslogs i stället att en särskild ersättning bör betalas ut efter ansökan med faktiskt belopp för varje individ som

ges utbildning m.m. på motsvarande sätt som gäller för s.k. diplomatbarn. På så vis uppnås kompensation för de kommuner som faktiskt tar emot barn och dessutom tas större hänsyn till förändringar i flyktingströmmarna. Det anfördes också att om anonymitetsproblemen vid ett sådant ansökningsförfarande inte går att lösa praktiskt får staten helt enkelt godta kommunens uppgift om antal elever som har mottagits.

4.3 Ersättningsbestämmelser enligt gällande rätt

4.3.1 Förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I rubricerad förordning (härefter asylersättningsförordningen) regleras kommunernas och landstingens rätt till ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar, exempelvis utbildning till asylsökande barn m.fl. Ersättning beslutas och betalas av Migrationsverket.¹ I de flesta fall krävs en ansökan.

Ersättningen utgår i form av schablonbelopp för varje elev beroende på skolform. Bestämmelserna om ersättning gäller även om eleven har tagits emot i en fristående skola och i så fall ska det belopp som utbetalas till kommunen utgöra det bidrag som ska vidarebefordras till huvudmannen för utbildningen eller verksamheten. (En utförligare redogörelse finns i SOU 2007:34, s. 222-224).

Förändringar föreslagna av Asylmottagningsutredningen²

Asylmottagningsutredningen konstaterar att en kommun har i dag rätt till ersättning för kostnader för utbildning för asylsökande barn m.fl. enligt schabloner per år och elev. Beloppen är för allmän förskola 35 300 kr, förskoleklass 29 000 kr, för grundskola (inklusive obligatorisk sarskola, specialskola och sameskola) 56 700 kr, och för gymnasieskola och gymnasiesarskola 64 300 kr.³ Därefter anges att nivån på schablonen för allmän förskola före-

¹ Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2008 uppgick den utbetalade ersättningen för skollkostnader enligt asylersättningsförordningen detta år till knappt 236 miljoner kr.

² Uppgifterna är hämtade från SOU 2009:19, s. 210-213.

³ Dessa belopp har sedan dess ändrats enligt förordning (2009:1434) om ändring i förordning (2002:1118) om statlig ersättning till asylsökande m.fl. De nu gällande schablonbeloppen är fastställda enligt följande. Förskoleklass: 30 300 kr, grundskola (och motsvarande skolformer): 59 300 kr, gymnasieskola (om motsvarande skolform): 67 200 kr, samt allmän förskola: 36 900 kr.

faller någorlunda rimlig men att det finns problem med övriga schabloner på utbildningsområdet, bl.a. att det i schablonerna inte ingår ersättning för lokaler.⁴ Sedan asylersättningsförordningen infördes och till och med 2007 har schablonerna för asylsökande elever höjts med cirka 12 procent. Under samma period har genomsnittskostnaderna för samtliga elever ökat med cirka 20 procent.

Asylmottagningen fastslår att för att säkerställa kvalitet i undervisningen och övriga insatser inom skolans ram för asylsökande elever m.fl., måste kommunerna få fullgod ersättning. Utgångspunkten kan inte vara annan än att dessa elevers behov måste tillgodoses, på samma sätt som de i Sverige bosatta eleverna. Det påpekas att det finns anledning att anta att kostnaderna för asylsökande elever inte understiger genomsnittskostnaderna för sistnämnda grupp. Asylmottagningsutredningen anser därför att en uppräknings av schablonerna bör göras med 30 procent utifrån det kostnadsberäkningsunderlag som har funnits tillgängligt.⁵ Vad gäller elever i särskola, gymnasiesärskola och specialskola föreslås att kommunerna i stället får ansöka om ersättning för faktisk kostnad. Det anges också att för kommuner som kan påvisa att asylsökande barns skolgång medför påtagligt ökade lokalkostnader, finns möjligheten att utöver schablonersättning få särskild ersättning.

De föreslagna, nya schablonerna innebär enligt Asylmottagningsutredningen en ekonomisk nettokostnadsökning om 17 miljoner kr.⁶

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

Enligt rubricerad förordning (härefter förordningen om utbildning och statsbidrag för s.k. diplomatbarn) ska statsbidrag lämnas till de kommuner som tar emot s.k. diplomatbarn i förskola, fritidshem, familjedaghem, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola,

⁴ Anledningen till detta är enligt förarbetena att man inte trodde att det skulle uppstå särskilda lokalkostnader, se prop. 2000/01:115, s. 24.

⁵ Föreslagna, nya schablonbelopp enligt betänkandet är 37 000 kr för förskoleklass, 73 700 kr för grundskola, 83 600 kr för gymnasieskola.

⁶ Utredningen påpekar att vid kostnadsberäkningen måste "utnyttjandegraden" av skolersättningen beaktas (alla elever går inte i skolan hela läsåret, alla kommuner begär inte ersättning). Kostnaden 2007 (190 mnkr) motsvarar en utnyttjandegrad på ca 60 procent, se SOU 2009:19, s. 298.

specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.⁷ Statsbidrag ska lämnas även för barn som har tagits emot i enskilt bedriven verksamhet eller i en bidragsberättigad fristående skola. Statsbidrag ska lämnas med ett belopp som motsvarar hemkommunens kostnad (dvs. den verkliga kostnaden) för barnets eller elevens verksamhet eller utbildning. (En utförligare redogörelse finns i SOU 2007:34, s. 224-225).

4.3.3 Bidrag till fristående skolor m.m.

Bestämmelser om bidrag till fristående skolor och enskilt bedriven förskoleverksamhet finns främst i 2 a kap, 2 b kap och 9 kap. skollagen.⁸ Kommunens bidrag för ett barn i enskild verksamhet eller en elev i en fristående skola ska bestämmas enligt likabehandlingsprincipen. Bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Det består av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet innefattar ersättning för undervisning eller pedagogisk verksamhet, utrustning och läromedel, elevvård och hälsovård, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader. Den bidragsgivande kommunens bidragssystem är dock inte detaljstyrande för hur den fristående skolan disponerar sina resurser. Utifrån lokala behov och omständigheter kan skolhuvudmannen göra sina egna prioriteringar av hur stora resurser man vill avsätta för ett visst ändamål.

För ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska kommunen, utöver grundbeloppet, betala ett tilläggsbelopp. Bestämmelserna i skollagen innebär att en fristående skola inom ramen för sina normala resurser ska kunna ge stöd åt flertalet elever. Den ska, på samma sätt som en kommunal skola, kunna anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn tas till elevens behov och förutsättningar. Tilläggsbeloppet är endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Det ska avse extraordinära stödåtgärder, som inte har koppling till den vanliga undervisningen, t.ex.

⁷ För en mer detaljerad redogörelse hänvisas till SOU 2007:34 s. 98–99, 224–225.

⁸ Bestämmelserna om bidrag till fristående skolor m.m. föreslås införas oförändrade i den nya skollagen. I regeringens proposition *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar* (prop. 2008/09:115) finns beskrivning av nya regler för kommunernas skyldighet att ge bidrag till enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg (barnomsorgspeng).

tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av en skollokal. Det kan också vara fråga om stödåtgärder åt elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer. En fristående skola är inte skyldig att ta emot en elev, om mottagandet medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan. I konsekvens med detta är, som regeringen anförde i propositionen *Fristående skolor m.m.* (prop. 1995/96:200, s. 48), en kommun inte skyldig att lämna bidrag till en fristående skola för särskilt stöd, om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd och detta skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. Tilläggsbeloppet ska också innefatta bidrag för elever som har rätt till modersmålsundervisning.

I 2 a kap., 2 b kap. och 9 kap. finns dessutom bemyndiganden för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag till de fristående skolorna och enskilt bedriven verksamhet ska bestämmas i stället för bestämmelserna om grundbelopp (och tilläggsbelopp) om statsbidrag lämnas till kommunen för ett barn som har tagits emot i skolan respektive verksamheten. Bemyndiganden finns beträffande samtliga skolformer samt för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Utbetalning av bidrag regleras i förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

4.4 Överväganden och förslag

Formerna för statlig ersättningsreglering

I den förra utredningen redovisas de möjliga formerna för statlig ersättningsreglering (SOU 2007:34, s. 225–226).

Ökade kostnader för kommunerna kan kompenseras antingen genom en generell statsbidragshöjning, eller med ett specialdestinerat statsbidrag. Det förstnämnda alternativet innebär att kommunerna i ifrågavarande fall ersätts för uppkomna utbildningskostnader genom att anslaget 1:1 kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 ökas.⁹ Genom höjningar och sänkningar av anslaget för kommunalekonomisk utjämning kan regeringen reglera storleken på den totala ersättning som ska utgå till kommunerna. Den förra

⁹ Regleras i lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning

utredningen nämner som exempel att i statsbudgeten för både 2006 och 2007 tillförde regeringen tillfälligt nämnda anslag 50 miljoner kr mot bakgrund av problematiken kring kommunernas möjlighet att ge undervisning till de barn som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Ett specialdestinerat, eller riktat, statsbidrag kan utformas på olika sätt. Ersättningen kan omfatta faktiska kostnader, genomsnittskostnader eller i förväg fastställda schabloner, och kan regleras genom föreskrifter i förordning t.ex. efter ansökningsförfarande, eller genom avtal mellan staten och kommunerna.

Som har nämnts inledningsvis föreslog den förra utredningen att kommunerna skulle ersättas ökade kostnader genom ett specialdestinerat statsbidrag som betalas ut i proportion till antalet asylsökande barn i respektive kommun. Denna modell bedömdes bäst uppfylla de i direktiven uppställda kraven på god träffsäkerhet och låg administrationskostnad. Enligt förslaget skulle den statliga ersättningen till kommunerna regleras i asylersättningsförordningen.

4.4.1 Val av ersättningsmodell

Utredningens förslag: Kommunernas kostnader för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn som vistas i landet utan tillstånd ska ersättas av staten med ett specialdestinerat statsbidrag efter ett ansökningsförfarande.

I utredningsdirektiven anges att förslag om finansiering ska lämnas utan någon precisering om vad som ska vara styrande för valet av ersättningsform. Det är dock utredningens uppfattning att en god träffsäkerhet bör vara det främsta målet för den statliga ersättningen. Därefter bör faktorer som låg administrationskostnad och att regelverket ska vara enkelt att tillämpa, beaktas. För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att uppnå de mål som är syftet med förslagen – att alla barn ska erbjudas skolgång m.m. av god kvalitet – är det av vikt att kommunerna får en rättvis och rimlig ersättning.

Vid val av ersättningsmodell bör man först överväga möjligheten och lämpligheten av att höja det generella statsbidraget till kommunerna (utgiftsområde 25, 1:1 Kommunalekonomisk utjämning).

I likhet med vad den förra utredningen anförde, kan det här konstateras att reglering genom en höjning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning är enkel att genomföra och innebär låga administrationskostnader, men leder å andra sidan till dålig träffsäkerhet; ersättning betalas ut till alla kommuner, utan beaktande av om den ifrågavarande målgruppen finns representerad i kommunen och gör anspråk på sin rätt till skolgång m.m. På grund av att vissa kommuner kommer att överkompenseras (för att de t.ex. har låga eller obefintliga kostnader för den föreslagna rätten till skolgång m.m.) och andra underkompenseras, är denna ersättningsform mindre lämplig för de kostnader som uppstår med anledning av utredningens förslag.

Med denna slutsats återstår reglering genom ett specialdestinerat statsbidrag. Det bör då övervägas huruvida en modell med ersättning genom eller utan ett ansökningsförfarande är att föredra.

Vad som främst har ansetts tala mot ett ansökningsförfarande var att systemet saknar kontrollmöjlighet. Den förra utredningen påpekade att rätten till bidrag förutsätter att kommunerna uppger namn eller lämnar andra uppgifter som identifierar barnen till den myndighet som beslutar om och betalar ut ersättningen. Därmed röjs uppgifterna om var barn som håller sig undan verkställighet befinner sig. Ett sådant ersättningssystem ansågs dessutom kunna medföra att föräldrarna inte vågar låta barnen gå i skola eller delta i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg på grund av risken för upptäckt. Därmed skulle syftet med reformen gå förlorat. Kommunerna har för övrigt varken möjlighet eller skyldighet att kontrollera vilka barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Ett ansökningsförfarande innebär vidare administrationskostnader för staten och kommunerna, eftersom varje ansökan ska prövas för sig.¹⁰

Utifrån dessa överväganden och för att uppnå träffsäkerhet fann den förra utredningen att ett förordningsreglerat, specialdestinerat statsbidrag med ett fastställt bidrag per kommun som fördelas mellan kommunerna i proportion till antalet asylsökande barn som vistas i respektive kommun var den bästa ersättningsformen. Skälet till valet av beräknings- och fördelningsgrund var uppgifter om att de familjer som håller sig undan verkställighet finns kvar inom den

¹⁰ De nackdelar som uppstår om ersättning ska betalas ut efter ansökan uppstår, enligt den förra utredningen, också om staten ska teckna avtal om ersättning med de kommuner som tillhandahåller utbildning m.m. för målgruppen för förslaget.

kommun där de vistades som asylsökande. I den mån familjerna byter vistelseort flyttar de ofta till orter där det finns många asylsökande. Genom att regeringen årligen och i förskott fastställer det totala belopp med vilket bidrag ska lämnas kan hänsyn tas till förändringar i antalet barn som håller sig undan verkställighet och kostnaderna för att tillhandahålla dem utbildning m.m. Ersättningsystemet skulle därmed bli förhållandevis enkelt att administrera.

Vid remitteringen riktades viss kritik mot förslaget om ersättningsmodell. Det påpekades bl.a. ett system liknande ersättning för asylsökande, som innebär ersättning enligt ett ansökningsförfarande, är att föredra eftersom det är enklare, kommer att nå de skolor som faktiskt har kostnader och öppnar för att även fristående skolor kan omfattas.

Statsbidrag efter ansökningsförfarande

Ett avgörande skäl mot den förra utredningens finansieringsförslag är alltså att modellen i helt oförändrad form inte kan fylla sin funktion när rätten till skolgång m.m. nu föreslås omfatta samtliga barn som vistas i landet utan tillstånd, dvs. även de barn och ungdomar som aldrig har varit en del i asylprocessen. Dessa personer finns inte i något register och kan befinna sig i princip var som helst i landet. Det går visserligen att spekulera i att även denna kategori individer söker sig till orter eller regioner där det finns en stor koncentration asylsökande, men att ha gruppen asylsökande personer som fördelningsgrund är inte lämpligt. Även om man exempelvis skulle välja kommunernas invånarantal som beräkningsgrund och fördelningsprincip är risken för över- respektive underkompensation betydande.

Utifrån den inledningsvis angivna utgångspunkten att god träffsäkerhet bör prioriteras vid valet av ersättningsmodell, anser utredningen därför att ersättning efter ansökan i stället är den regleringsform som i första hand bör övervägas och väljas. Frågan är då om de omständigheter som anförts tala mot denna modell har sådan tyngd att man ändå måste välja en annan ersättningsform.

Det kan till att börja med konstateras att statsbidrag efter ansökan redan idag används för utbildningskostnader i andra fall. Utöver bidragen som beslutas och utbetalas av Migrationsverket för de asylsökande barnen och ungdomarna m.fl. administrerar Statens skolverk statsbidrag för utbildning m.m. för exempelvis de s.k. diplomat-

barnen och för nordiska elever i gymnasieskolan. Det finns med andra ord redan etablerade system för handläggning av statsbidragsansökningar i anledning av exempelvis utbildning. För sådana ansökningar används för ändamålet särskilt framtagna blanketter, som ska innehålla vissa uppgifter om barnen och eleverna, t.ex. namn, hemland, vilken skolform eller verksamhet det är fråga om. Mot inställningen att ett sådant system skulle innebära förhållandevis höga administrationskostnader för en relativt låg totalkostnad för reformen kan argumenteras att denna ersättningsmodell får anses vara motiverad om administrationen av ett ansökningsförfarande åläggs någon av de nämnda myndigheterna. Enligt vad som framgår av avsnitt 4.5.1 uppgår dessutom uppskattad kostnad för reformen till omkring 100 miljoner kr. Det kan jämföras med att när den författningsstyrda rätten till utbildning m.m. för de s.k. diplomatbarnen infördes den 1 juli 2007 beräknades kostnaden för den reformen till 25 mkr./år.

Mer diskutabel är däremot frågan om lämpligheten av ett ansökningsförfarande utifrån omständigheten att den målgrupp som avses inte önskar lämna ifrån sig eller saknar personuppgifter som är verifierbara för efterhandskontroll av ansökningarna. Oavsett om det är fråga om personer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut eller personer som aldrig varit en del i asylprocessen, finns det anledning att befara att dessa inte skulle anse sig kunna tillvarata sin rätt till skolgång m.m. om uppgifter som riskerar att röja deras vistelse kommer till myndigheternas kännedom. En sådan oro kan leda till att reformen inte får avsedd verkan. Vidare kan inte uteslutas att man i stället lämnar oriktiga uppgifter, vilket i sin tur riskerar att försvåra kontakter mellan familjerna och skolpersonalen. Utifrån ett barnperspektiv är det motiverat att så få utomstående som möjligt har kännedom om barnens personliga uppgifter. Ett system som är avsett att kunna kontrolleras i efterhand gagnas inte heller av förekomsten av felaktiga uppgifter, oavsett anledning. Att uppställa krav på att ansökningarna ska innehålla uppgifter som antingen är oriktiga eller riskerar att identifiera individerna kan med andra ord ifrågasättas, men kan ett system med utbetalning av statsbidrag godtas utan att det finns möjlighet att kontrollera korrekt tillämpning?

Beträffande statsbidrag för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg både till de asylsökande barnen m.fl. och s.k. diplomatbarn ska, som tidigare har nämnts, vissa personuppgifter anges. Det finns dock statsbidrag inom utbildningsområdet som sker genom

ansökningsförfarande utan att det anges andra uppgifter än exempelvis antal elever som omfattas av ansökan. Ett sådant exempel är bidrag för elever som deltar i sommarskola (t.ex. grundskola, gymnasieskola, teknikkurs för flickor). Ett annat exempel är statsbidrag för yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning som också betalas ut efter ansökan. I sistnämnda fall uppställs inte heller krav på att uppge deltagare eller deras personuppgifter. Däremot måste den ansökande kommunen för Statens skolverket redovisa hur insatserna genomförs eller har genomförts samt medverka i de uppföljnings- och utvärderingsinsatser som görs av verket. I efterhand ska också statistik redovisas för studerande inom ramen för yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning vad gäller bl.a. deltagarnas sysselsättning före och efter utbildningen.

Ett tillförlitligt kontrollsystem är givetvis en viktig faktor att ta hänsyn till när det gäller bidragshantering. Enligt utredningen måste dock – i detta speciella fall – beaktas att andra intressen och omständigheter talar för ett ansökningsförfarande utan krav på att identifiera vilka barn eller elever som avses. Att systemet inte används på felaktigt sätt av kommunerna får förutsättas och en uppgift om antalet barn, utan närmare precisering av vilka som avses, bör därför kunna godtas. Skolverksamheten, oberoende av huvudmannaskap, står ytterst under tillsyn av Statens skolinspektion, vars uppgift är att kontrollera att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. (Se vidare nedan om ersättning till huvudmän för fristående skolor och enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg). Därutöver har kommunen möjlighet att genom sin rätt till insyn i de fristående skolornas verksamhet bilda sig en uppfattning i frågan. För förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i enskild regi, som har godkänts av kommunen föreligger för övrigt ett eget tillsynsansvar och en skyldighet att kontrollera att huvudmannen följer gällande rätt. De kontrollmöjligheter som finns att tillgå bör enligt utredningens uppfattning vara godtagbara. Det får dock anses vara motiverat att därutöver föreslå en bestämmelse om återbetalningsskyldighet p.g.a. att exempelvis oriktiga uppgifter har lagts till grund för en ansökan. En motsvarande bestämmelse finns för övrigt i förordningen om utbildning och statsbidrag för s.k. diplomatbarn.

Det är således utredningens bedömning att ersättning genom statsbidrag efter ett ansökningsförfarande inte kan anses vara ute-

slutet trots att sådana ansökningar inte kommer att innehålla några identitetsuppgifter.

4.4.2 Regleringens närmare innehåll

Utredningens förslag: Ersättningen beslutas och utbetalas av Statens skolverk efter ansökan av kommunerna. Felaktigt utbetalda bidrag ska under vissa omständigheter kunna bli föremål för återbetalning. Bestämmelser om ersättning införs i en ny förordning, som även innehåller ett bemyndigande för Statens skolverk att meddela verkställighetsföreskrifter. Beslut om bidrag enligt förordningen får inte överklagas.

Ansökningar om statlig ersättning bör göras av kommunerna efter det att huvudmännen för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har lämnat in uppgifter om antal deltagande elever och barn. Liksom för systemet med statsbidrag för exempelvis de asylsökande barnen m.fl. bör ersättningen utbetalas i efterskott. Närmare verkställighetsföreskrifter föreslås kunna meddelas av beslutande myndighet med stöd av ett bemyndigande i förordningen. Sådana föreskrifter kan avse exempelvis när och hur ansökningar ska göras. Beslut om ersättning och utbetalning får inte överklagas.

Utredningen har övervägt möjligheten att reglera den statliga ersättningen till kommunerna genom det befintliga systemet i asylersättningsförordningen. Att samtidigt och i samma ansökan begära ersättning för såväl de asylsökande barnen som de barn som vistas i landet utan tillstånd skulle innebära minskad administration och eventuellt också lägre handlägningskostnader. Vad som emellertid kan sägas tala mot en sådan lösning är främst att beslutande och utbetalande myndighet enligt nämnda förordning är Migrationsverket.

Ett alternativ är att Statens skolverk ansvarar för denna administration. Som tidigare har konstaterats finns redan hos bägge dessa myndigheter system för hantering av ansökningar om statsbidrag. De skäl som av den förra utredningen anfördes till stöd för förslaget att låta Migrationsverket administrera utbetalningar av statsbidraget har bärighet vad beträffar den begränsade målgrupp som var föremål för utredningsuppdraget och de förslag som lämnades i betänkandet (SOU 2007:34, s. 232–233). Den utvidgade grupp som det nu är fråga om omfattas emellertid inte av Migrationsverkets

uppgifter. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att den myndighet som har i uppdrag att bl.a. tillse att principen om en reglerad invandring tillämpas även åläggs uppgiften att besluta och utbetala ersättning för utbildningskostnaderna för ifrågavarande målgrupp. Sådana betänkligheter föreligger däremot inte beträffande Statens skolverk som därför får anses vara mest lämpad för att administrera statsbidragsersättningen.

Förslagen om ersättningsmodell och ansvarig, utbetalande myndighet innebär ett helt nytt system. Det mest ändamålsenliga är därför att regleringen görs i en ny förordning om skolgång m.m. och statsbidrag för barn som vistas i landet utan tillstånd. Nödvändiga bemyndiganden för regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer, finns i den nuvarande skollagen och enligt lagrådsremissen om en ny skollag kommer motsvarande bemyndiganden gälla också i framtiden. (se avsnitten 2.3.3 och 4.3.3).

4.4.3 Ersättnings storlek

Utredningens förslag: Ekonomisk ersättning ska lämnas till kommunerna i form av fastställda schablonbelopp per barn eller elev för varje skolform respektive deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Utredningens bedömning: Schablonbeloppens storlek bör bli föremål för ytterligare överväganden under beredningsarbetet och bör inte i större utsträckning avvika från de nivåer som fastställs för utbildningskostnader m.m. enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

När det gäller frågan om bidragens storlek finns det omständigheter som talar för att förespråka såväl fastställda schablonersättningar som ersättning enligt faktiska kostnader alternativt genomsnittskostnader. Samtliga varianter används idag inom skolområdet. Enligt asylersättningsförordningen ska exempelvis utbildningskostnader ersättas enligt schablonbelopp som uppräknas enligt förordning om skolindex (senaste lydelse i SKOLFS 2008:84), medan det av förordningen om statsbidrag för s.k. diplomatbarn följer att ersättningen avser faktiska kostnader.

Generellt sett gäller att förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting förutsätter en bedömning av de

kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Principen innebär att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. I de fall en uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk ska utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att hela regleringen ska ske ”från botten”, dvs. regleringen bör avse hela kostnaden, således även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. En bedömning får emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas kompensationen från staten, och i sista hand är detta en förhandlingsfråga mellan staten och företrädare för kommunerna respektive landstingen.

Asylmottagningsutredningen har såvitt avser frågor om ersättning för utbildningskostnader m.m. till asylsökande barn och ungdomar sammanfattningsvis framfört följande. Uppgifter om det faktiska kostnadsläget, framför allt på det sociala området, och fullständigt underlag för att bedöma befintliga schablonbelopp i förhållande till kommunernas faktiska kostnader, särskilt på skolområdet, har varit svårt att få fram. Vid en jämförelse av de fastställda schablonbeloppen och de av Statens skolverk redovisade genomsnittskostnaderna (som inkluderar lokalkostnader) framgår dock att förstnämnda belopp ligger lägre. Detta gäller särskilt elever i särskola, gymnasiesärskola och specialskola (SOU 2009:19, s. 206–213).

På grund av dessa omständigheter lämnade Asylmottagningsutredningen enbart förslag till en principmodell för statlig ersättning och uttalade sig om schablonernas storlek, varvid ett antagande gjordes om att kostnaderna för asylsökande elever inte understiger genomsnittskostnaderna för i Sverige bosatta elever. Det påpekades också att för lokalkostnaden, som enligt statistiken utgör 15–20 procent av den totala kostnaden för en elev, får kommunerna ingen ersättning, men även om nuvarande schabloner räknas upp i motsvarande omfattning skulle det inte räcka för full kostnadstäckning avseende asylsökande barn och elever. Som tidigare har nämnts förespråkades uppräkningsnivåerna med 30 procent. Något resonemang kring systemet som sådant fördes däremot inte, med undantag för asylsökande elever som behöver gå i obligatorisk särskola, specialskola eller gymnasiesärskola, eftersom kostnaderna i sådana skolformer kan bli betydande. Enbart i dessa fall ansågs att ersättning genom fastställda schablonbelopp inte är lämpligt, och att berörda kommuner bör få ansöka om ersättning för faktisk kostnad.

När den förra utredningen övervägde ersättningsmodeller angavs att de omständigheter som talar emot en beräkning av föreslaget statsbidrag med utgångspunkt från schablonbeloppen i asylersättningsförordningen är att dessa inte omfattar kostnader för barnomsorg eller förskoleverksamhet utöver allmän förskola, samt att det har ifrågasatts om schablonbeloppen täcker kommunens verkliga kostnader (SOU 2007:34, s. 231).

I detta sammanhang kan tilläggas att eftersom fastställda schablonbelopp inte omfattar förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg återstår för kommuner och landsting möjligheten att, för mottagande av ett barn i sådan verksamhet, få ersättning för extraordinära kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet enligt bestämmelsen i 5 § 3 st. asylersättningsförordningen. På grund av skyldigheten för kommunerna att anvisa plats i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg om barnet av fysiska, psykiska eller andra skäl bedöms behöva särskilt stöd har Migrationsverket dessutom möjlighet att inom ramen för mottagandeverksamheten ersätta kommuner och landsting för kostnader för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Systemet med fastställda schablonbelopp för asylsökande barn och ungdomar m.fl. har motiverats med att den gruppens storlek är relativt liten i förhållande till det totala antalet barn i skolan och ansågs därmed medföra endast mindre volymökningar vilka förväntades kunna inrymmas inom befintliga lokaler. De fastställda schablonerna – som uppräknas enligt förordning om skolindex för 2009 (SKOLFS 2008:84) – är alltså grundade på marginalkostnadsberäkningar och undantar kostnader för skollokaler (prop. 2000/01:115, s. 24).

För den målgrupp som är föremål för denna utredning torde det förda resonemanget fortfarande vara giltigt. De berörda barnen får anses vara en mindre grupp i de flesta eller alla kommuners eller skolors verksamhet, och det är inte sannolikt att ett mottagande av dessa barn skulle innebära att lokalbeståndet måste utökas. Enligt denna utrednings bedömning är det önskvärt att det inte uppstår obefogade skillnader avseende kostnadsersättning för skolgång m.m. för asylsökande barn m.fl. och de barn som vistas i landet utan tillstånd, oberoende av vilken anledning tillstånd saknas. Ett sådant resultat är inte tillfredsställande och så länge utbildningskostnader m.m. för asylsökande barn och ungdomar ersätts enligt systemet med schablonbelopp bör också kostnaderna som uppkommer med anledning av utredningsförslaget ersättas på motsvarande sätt. I lik-

het med vad som gäller enligt asylersättningsförordningen bör kommuner och landsting ha möjlighet att, efter särskild prövning av Statens skolverk, erhålla ersättning för elever i målgruppen som har särskilt behov av stöd samt för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet. En sådan bestämmelse bör dock tillämpas restriktivt.¹¹ Även om det troligtvis inte kommer att bli särskilt vanligt förekommande att de barn som omfattas av denna förordning och som har sådana särskilda behov tar sin rätt till utbildning etc. i anspråk, får bestämmelsen i andra stycket ändå anses vara befogad.

På grund av den begränsade utredningstiden har det inte varit möjligt att närmare bedöma nivåerna för de nuvarande schablonbeloppen. Asylmottagningsutredningens slutsatser i detta avseende förefaller emellertid vara befogade, liksom standpunkten att schablonernas storlek bör bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen. Inte minst med beaktande av de olika utfallen av gjorda kostnadsberäkningar i avsnitt 4.5.1. Vidare är det nödvändigt att fastställa schablonbelopp för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Mot denna bakgrund lämnar utredningen inte några författningsförslag såvitt avser ersättningsnivåerna.

4.4.4 Ersättning till samtliga skolhuvudmän

Utredningens förslag: Ersättning för kostnader avseende utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som tillhandahålls barn ungdomar som vistas i landet utan tillstånd ska utgå till samtliga huvudmän, såväl offentliga som enskilda.

När det gäller frågan om enskilda huvudmäns rätt till ersättning med anledning av förslagen om rätt till skolgång m.m. för en utvidgad målgrupp aktualiseras samma prioritetsordning och problemformulering som vid valet av statlig ersättningsreglering till kommunerna. Ersättningen bör ha bästa möjliga träffsäkerhet och således komma de skolhuvudmän till del som har haft kostnader. Även i detta led uppkommer frågan hur fördelning och utbetalning ska ske utifrån rimliga krav på kontrollmöjligheter av bidragssystemet. Avsikten med det tidigare redogjorda ersättningsförslaget är att statsbidraget ska ansökas av och utgå till kommunen. För det fall en elev deltar i

¹¹ Jfr t.ex. förarbetsuttalandet avseende rätten till ersättning för extraordinära kostnader för flyktingmottagandet, prop. 1989/90:105, s. 26.

utbildning som anordnas av en fristående eller enskild huvudman, är det enligt utredningens mening och utifrån uppdragsformuleringarna i direktiven, önskvärt att statsbidraget därefter vidarebefordras till den som anordnar utbildningen. På så vis uppnås målsättningen att ersättning ska komma samtliga huvudmän som har kostnader för utbildning m.m. till del.

Som tidigare har påpekats föreligger särskilda skäl för att personuppgifter rörande de barn och ungdomar som omfattas av förslaget om rätt till skolgång m.m., inte bör spridas vidare. I vissa fall saknas tillförlitliga uppgifter, vilket medför att någon kontroll av uppgifterna inte är möjlig att göra för beslutande och utbetalande myndighet, dvs. Statens skolverk. I stället får en bedömning av om skolhuvudmännen har tillämpat regelverket korrekt, göras i efterhand och i samband med de uppföljningar och granskningar som utförs av tillsynsmyndigheterna, dvs. kommunen i de fall det är fråga om enskilt bedrivna förskoleklass, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, samt Statens skolinspektion då det gäller de fristående skolorna. Genom kommunernas rätt till insyn i såväl det enskilt bedrivna verksamheterna som i de i kommunen befintliga fristående skolorna samt förslaget om återbetalningsskyldighet i vissa fall, finns dessutom ytterligare verktyg som kan användas om misstankar om felaktigheter uppkommer.

Med beaktande av de kontrollmöjligheter som således finns att tillgå och de speciella intressen och omständigheter som föreligger beträffande målgruppen, är det utredningens uppfattning att det finns godtagbara skäl för att acceptera ett system där de fristående och enskilda huvudmännen till kommunen lämnar uppgift om enbart antal barn som deltar i utbildningen respektive verksamheten. Utredningen har övervägt att införa en möjlighet för Statens skolverk att i efterhand göra stickprovskontroller, men bedömer att något sådant behov inte torde föreligga. Nya överväganden om detta kan naturligtvis bli aktuella i samband med framtida uppföljning av reformen och regelverkets tillämpning.

Det statsbidrag som kommunen erhåller efter ansökan till Statens skolverk ska därefter vidarebefordras till skolhuvudmännen på motsvarande sätt som gäller för de asylsökande barnen.

Redan i den nu gällande skollagen, liksom i lagrådsremissen om den nya skollagen, finns bemyndiganden som medger att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag till en internationell skola, en annan fristående skola, enskild förskoleverksamhet eller enskild

skolbarnsomsorg ska bestämmas om statsbidrag för eleven utgår till kommunen (avsnitt 4.3.3).

4.4.5 Kostnadsersättning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn

Utredningens bedömning: Frågan om rätt till kostnadsersättning för mottagande i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg av ett barn som omfattas av förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn och ungdomar m.fl. bör utredas särskilt innan författningsändringar genomförs i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Som tidigare har påpekats finns det i asylersättningsförordningen inte någon bestämmelse som medför rätt till ersättning för mottagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Ersättning enligt fastställda schablonbelopp utgår enbart för barn i allmän förskola, dvs. från och med höstterminen det år barnet fyller fyra år¹², elever i förskoleklass samt grundskola och gymnasieskola och motsvarande skolformer.

I direktiven anges inte uttryckligen att utredningen ska lämna förslag om att *asylsökande* barns och ungdomars mottagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska medföra rätt till statlig ersättning. Däremot anges att ”utredaren ska se över och föreslå hur statens ersättning för asylsökande barns skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg kan utformas så att även fristående och enskilda huvudmän blir berättigade ersättning.” Ett sådant förslag förutsätter dock att det *finns* bestämmelser om att statlig ersättning ska utgå för dessa former av verksamhet. På den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande har det inte funnits utrymme att göra nödvändiga bedömningar om det är möjligt och i så fall vilka effekter och konsekvenser det skulle få om en sådan rätt införs. Det torde rimligtvis innebära en förenkling för kommunerna att det finns en uttrycklig bestämmelse om att statlig ersättning ska utgå med ett fastställt belopp, i stället för att som nu behöva ansöka om ersättning för extraordinära kostnader enligt 5 § 3 st.

¹² Enligt lagändring (Lag [2009:341]) som träder i kraft den 1 juli 2010 ska allmän förskola erbjudas barn från och med höstterminen det år barnet fyller tre år (2 a kap. 8 a § skollagen (1985:1100), se prop. 2008/09:115, bet. 2008/09:UbU11, rskr. 2008/09:220.

asylersättningsförordningen alternativt träffa en överenskommelse med Migrationsverket. Dessutom förefaller möjligheten att få ersättning för extraordinära kostnader på skolområdet enligt nämnda bestämmelse inte fungera bra enligt uppgift som lämnats av många kommuner till Asylmottagningsutredningen.

Något förslag om ändring av asylersättningsförordningen i aktuellt avseende bedöms, som framgått, inte kunna lämnas men utredningen vill härmed fästa uppmärksamhet på att en sådan rätt bör övervägas och utredas närmare.

I detta sammanhang kan det var på sin plats att återigen nämna att det redan finns reglering om att de fristående och enskilda huvudmän som tar emot *asylsökande* barn i skola och allmän förskola har rätt att få ersättning. Det statsbidrag som utbetalas till kommunen ska enligt 5 § fjärde stycket asylersättningsförordningen vidarebefordras till de fristående eller enskilda huvudmännen.

4.5 Finansiering av reformen

4.5.1 Uppskattad kostnad

I avsnitt 1.3.2 redovisas de uppskattningar som finns att tillgå beträffande antalet barn som vistas i landet utan tillstånd, samt statistiska uppgifter avseende asylsökande vuxna och barn. Den omständigheten att det inte går att få fram några exakta uppgifter om storleken på målgruppen för utredningens förslag gör att även beräkningen av kostnader endast kan utgöra uppskattningar.

Utredningen bedömer att det vid utgången av årsskiftet 2009/10 kan ha funnits så många som 3 000 barn som vistas i landet utan tillstånd. Denna uppskattning omfattar även barn och ungdomar som håller sig undan beslut om avvisning och utvisning. Det är, som även den förra utredningen har angett, av intresse att göra en uppskattning av hur åldersstrukturen hos målgruppen ser ut. Utifrån de statistiska uppgifter som finns avseende avvisnings- eller utvisningsärenden som har lämnats till polismyndigheten för verkställighet, gjorde den förra utredningen en bedömning av åldersfördelningen för gruppen asylsökande barn och ungdomar. Sammanfattningsvis bedömdes ca 42 procent av barnen vara i förskoleåldern, ca sju procent 6-åringar (vilka som regel går i förskoleklass), ca 43 procent barn i grundskoleåldern och ca åtta procent ungdomar i gymnasieåldern. Det finns inget faktiskt stöd för antagandet att ålderstrukturen hos

kategorin asylsökande barn är densamma som för målgruppen för denna utredning. Någon annan, verifierbar beräkning i detta avseende torde å andra sidan inte finnas, varför utredningen har valt att använda den förra utredningens uppskattade åldersfördelning som utgångspunkt för kostnadsberäkningen.

Som har framgått tidigare föreslås att den statliga ersättningen ska utgå i form av ett bidrag till kommunerna enligt fastställda schablonbelopp på motsvarande sätt som gäller för de asylsökande barnen enligt asylersättningsförordningen. Däremot tar utredningen inte ställning till storleken på schablonbeloppen. För att kunna göra en uppskattning av hur stora kostnader som föreslagen reform medför används dock de nuvarande schablonbeloppen enligt asylersättningsförordningen (se not 3 i detta avsnitt).

Med utgångspunkt från uppskattningen av antalet barn som omfattas av förslaget och bedömningen om målgruppens ålderstruktur samt de nuvarande schablonbeloppen skulle kostnaden för utbildning i förskoleklass samt grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer uppgå till drygt 113 miljoner kr¹³.

En viktig omständighet att ta hänsyn till är att den totala kostnaden är beroende av utnyttjandegraden, dvs. hur många barn och unga som faktiskt använder sig av rätten till skolgång m.m. samt i vilken utsträckning kommunerna ansöker om statsbidrag. Beträffande asylsökande barn och ungdomar m.fl. är, enligt Asylmottagningsutredningen, utnyttjandegraden 60 procent. Det är inte orimligt att anta att för den nu aktuella målgruppen är den siffran lägre. Med beaktande av en utnyttjandegrad om 50 procent kan summan för den uppskattade kostnaden justeras till drygt 56 miljoner kr¹⁴.

Ovanstående siffror omfattar inte kostnaden barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Det finns, som nämnts, inte några fastställda schablonbelopp för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i asylersättningsförordningen. I stället finns möjligheten för kommuner att träffa överenskommelse med Migrationsverket om ersättning inom ramen för mottagandeverksamheten alt. hos verket ansöka om ersättning enligt bestämmelsen i 5 § 3 st. asylersättningsförordningen. Med hänsyn till gällande regelverk och utredningens ställningstagande såvitt avser storleken på schablonersättningarna går det inte att göra någon beräkning på vad kostnaden för att erbjuda den aktuella målgruppen plats i för-

¹³ 113 379 000 kr enligt följande fördelning; allmän förskola: 14 391 000 kr, förskoleklass: 6 363 000 kr, grundskola: 76 497 000 kr, gymnasium: 16 128 000 kr.

¹⁴ 56 689 500 kr.

skoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Utan att ta ställning till storleken på framtida schablonbelopp men för att ändå kunna redovisa en uppskattning av kostnaderna används här beloppen 70 000 kr och 22 000 kr per barn och år för plats inom förskoleverksamhet respektive skolbarnsomsorg. Med en nyttjandegrad om 50 procent skulle, med den uppskattade storleken och ålderstrukturen hos målgruppen, kostnaden uppgå till knappt 43 miljoner kr¹⁵. Som framgått tidigare innebär en lagändring som träder i kraft den 1 juli 2010 att allmän förskola ska erbjudas barn från och med höstterminen det år barnet fyller tre år. Den påverkan detta får för kostnadsberäkningen torde dock vara relativt begränsad.

Utifrån omnämnda omständigheter och faktorer, kan den sammanlagda kostnaden för reformen uppskattas till omkring 100 miljoner kr. Till summan tillkommer eventuellt kostnad för utbetald ersättning för extra kostnader för elever med särskilt behov av stöd och för andra extraordinära kostnader för skolverksamhet. Utbetalning av kostnader av nämnt slag torde dock bli mindre vanligt förekommande.

Osäkerheten i beräkningen är alltså stor och en slutlig kostnad kan komma att bli både högre eller lägre än vad som här har uppskattats. Den totala kostnaden är, som sagt, beroende av uppgifter om målgruppens storlek, hur den faktiska åldersstrukturen ser ut – eftersom kostnaderna för olika skolformer respektive verksamheter skiljer sig åt i relativt hög utsträckning – och utnyttjandegraden. Detta kan sägas utgöra ytterligare ett argument för att använda ett ansökningsförfarande eftersom det på sikt kommer ge viss kunskap om nämnda förutsättningar.

Det har som tidigare nämnts ifrågasatts om schablonbeloppen enligt asylersättningsförordningen täcker kommunernas och huvudmännens kostnader för att ta emot asylsökande barn och ungdomar m.fl. i de olika verksamheterna. Oavsett hur det förhåller sig med detta talar, enligt utredningens bedömning, omständigheterna för att även de kostnader som uppkommer med anledning av förslagen om rätt till skolgång m.m. för en utvidgad målgrupp, bör ersättas med schablonbelopp på motsvarande sätt som gäller enligt asylersättningsförordningen (avsnitt 4.4.3).

Det kan emellertid vara av visst intresse att jämföra den uppskattade kostnaden för reformen utifrån givna förutsättningar med vad som skulle ha blivit utfallet om man i stället använder sig av de

¹⁵ 42 990 000 kr, varav 30 450 000 kr avser kostnader för förskoleverksamhet och 12 540 000 kr avser kostnader för skolbarnsomsorg.

av Asylmottagningsutrednings föreslagna ersättningsnivåerna alternativt de genomsnittskostnader som Statens skolverk årligen fastställer för varje skolform samt för deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Utifrån samma uppskattningar om målgruppens storlek och åldersstruktur samt utnyttjandegrad skulle i förstnämnda fall den totala kostnaden uppgå till drygt 61,5 miljoner kr, men då är kostnader för utbildning i obligatorisk särskola, specialskola samt gymnasiesärskola inte inräknade eftersom Asylmottagningsutredningen är av uppfattningen att det i dessa fall bör utgå ersättning för faktiska kostnader. Inte heller inkluderas i nämnda belopp kostnadsersättning för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Används genomsnittskostnader enligt Skolverkets statistik skulle en beräknad totalkostnad för den nu föreslagna reformen uppgå till ungefär 180 miljoner kr.¹⁶

Avslutningsvis bör också framhållas att oavsett hur ett system för ersättning från staten till kommunerna utformas så behövs – i den mån det är möjligt – ett bättre underlag för hur många barn det är fråga om. Uppgifter om uppskattat antal barn och gruppens åldersstruktur måste givetvis också uppdateras med jämna mellanrum, eftersom flyktingströmmarna förändras, och kostnaderna därmed varierar från tid till annan.

4.5.2 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Det är inte möjligt att med säkerhet fastställa en exakt kostnad för att utvidga rätten till skolgång m.m. till att avse även barn och ungdomar som vistas i landet utan tillstånd. En rimlig kostnad för reformen bör uppgå till omkring 100 miljoner kr.

Utredningens förslag: Finansiering av reformen sker genom att nya medel avsätts i statsbudgeten eller att omprioriteringar däri genomförs.

Utredningens förslag omfattar barn som enligt FBL inte ska folkbokföras här och därmed inte anses som bosatta i Sverige. Förslaget innebär att dessa barn ska tas emot i förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola och mot-

¹⁶ Uppskattning gjord efter beräkning i 2007 års betänkande, där utnyttjandegraden har bedömts annorlunda (SOU 2007:34, s. 221).

svarande skolformer på huvudsakligen samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta i landet. För att kompensera för de merkostnader som den föreslagna reformen medför införs ett riktat statsbidrag som beslutas och utbetalas genom ett ansökningsförfarande. Avsikten är att ersättningen ska utgå till kommunen och att kommunen i förekommande fall ska vidarebefordra erhållen ersättning som bidrag till fristående eller enskilda huvudmän som tagit emot elever eller barn i sin verksamhet.

För att finansiera reformen måste nya medel avsättas i statsbudgeten eller att omprioriteringar däri genomförs.

5 Genomförande av förslagen

5.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, beredning inom regeringskansliet och riksdagsbehandling, bör de författningsändringar som utredningen föreslår kunna träda i kraft den 1 januari 2011.

Några övergångsbestämmelser torde inte behövas till de ändringar som föreslås.

5.2 Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser för staten

I avsnitt 4.4 redovisas överväganden och förslag om statlig ersättning för de kostnader som uppstår med anledning av att barn som vistas i landet utan tillstånd föreslås få rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Innebörden av förslaget är att kommunerna, efter ansökan, erhåller bidrag enligt fastställda schablonbelopp på motsvarande sätt som gäller för utbildningskostnader m.m. för asylsökande barn m.fl. Statsbidraget regleras närmare i en ny, särskild förordning. I likhet med vad som gäller enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ska det av kommunen erhållna bidraget vidarebefordras till huvudmannen för fristående skolor eller enskilt bedrivna förskolor och fritidshem om en elev eller ett barn tagits emot i sådan verksamhet.

Avsaknaden av statistiska uppgifter om målgruppens storlek och åldersstruktur har inte möjliggjort några exakta beräkningar av de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen. Av denna anledning får de uppgifter som anges och används av utredningen närmast ses om grova uppskattningar av de verkliga kostnaderna för statsbidraget.

Enligt den bedömning som utredningen har gjort i avsnitt 4.5.1 kan en årlig sammanlagd kostnad komma att uppgå till omkring 100 miljoner kr. Beräkningarna utgår ifrån att det i dag finns mellan 2 000 och 3 000 barn som vistas i landet utan tillstånd (inklusive målgruppen för 2007 års betänkande). Vid kostnadsberäkningarna har det högre antalet barn använts. Antalet barn som ingår i målgruppen för utredningsförslaget är, som sagt, osäkert och beroende av en rad olika omständigheter. Även utnyttjandegraden av den föreslagna rätten till skolgång m.m. är oviss men kommer sannolikt att få väsentlig betydelse för den slutliga kostnaden. En ytterligare faktor som påverkar kostnadsberäkningen är nivån för de schablonbelopp som utgör utgångspunkten för bidraget per barn eller elev. Ersättningsnivåerna för den aktuella målgruppen bör inte avvika från vad som gäller för de asylsökande barnen. Som anges i avsnitt 4.4.1 ansluter sig utredningen i detta avseende till Asylmottagningsutredningens bedömning att schablonbeloppens storlek bör bli föremål för ytterligare överväganden.

För att ändå kunna göra en bedömning av kostnaderna för utredningsförslaget har nuvarande schablonbelopp för utbildningskostnader enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. legat till grund för beräkningen. Beträffande förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg saknas enligt gällande rätt fastställda schablonbelopp. När det gäller dessa kostnadsposter har utredningen därför använt sig av tänkbara ersättningsbelopp, dock utan att ta ställning till dess skälighet i sig.

Mot bakgrund av att de redovisade omständigheterna i flera avseenden bygger på antaganden kan alltså statsbidragets totala storlek komma att bli högre eller lägre än utredningens bedömning. Det finns därmed, liksom den förra utredningen bedömde, anledning att följa upp och utvärdera ersättningssystemet sedan regelverket varit i kraft under en tid. En sådan uppföljning kan omfatta bl.a. en utvärdering av huruvida ersättningen täcker kommunernas kostnader.

Reformen finansieras genom att medel tillförs statsbudgeten eller att omprioriteringar däri genomförs.

Statens skolverk

Utredningen har föreslagit att Statens skolverk ska besluta om och betala ut ersättning till kommunerna för kostnaderna för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av utredningsuppdraget. Statens skolverk ansvarar redan i dag för att besluta om och betala ut ersättning till kommuner och landsting för bl.a. kostnader för utbildning. Verket har därmed utarbetade rutiner för handläggning av ersättningsfrågor. Avsikten är att det ersättningssystem som föreslås ska vara lätt att administrera. Skolverkets uppgift kommer att innebära att fastställda schablonbelopp för olika skolformer och verksamheter ska utbetalas till kommunerna efter ansökan en gång per termin.

Hanteringen av ersättning till kommunerna torde, enligt utredningens bedömning, inte öka Skolverkets arbetsbörda i större omfattning än att ökningen kan hanteras inom ramen för nuvarande anslag.

Konsekvenser för den kommunala ekonomin

Förslaget om rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för de barn som omfattas av utredningsuppdraget kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna. Det föreslagna ersättningssystemet innebär att kommunerna, efter ansökan, ska få ersättning från staten enligt fastställda schablonbelopp per barn och skolform eller verksamhet.

Den föreslagna rätten till skolgång omfattar alla barn som vistas i landet utan tillstånd, förutsatt att vistelsen inte endast är helt tillfällig.

Konsekvenser för barn

De barn som ingår i målgruppen för utredningsförslagen ges rätt till skolgång m.m. som i sin tur innebär en möjlighet att komma ur isolering, inhämta samma kunskaper som andra barn och därmed förbereda sig för vuxenlivet, oavsett var de kommer att leva i framtiden. Förslagen medför utifrån det enskilda barnets synpunkt påtagliga fördelar.

Andra konsekvenser av förslagen

Huvudmän för fristående skolor eller enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, som tar emot barn vilka omfattas av den föreslagna rätten till skolgång m.m., föreslås bli bidragsberättigade i samma utsträckning som de offentliga huvudmännen. Regleringen i detta avseende är utformad på motsvarande sätt som gäller enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl., dvs. det av kommunen erhållna statsbidraget vidarebefordras till den huvudman som tagit emot en elev eller ett barn för utbildning respektive i verksamheten.

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas inte kommer att få några övriga konsekvenser för företag (jfr 14 § kommittéförordningen [1998:1474]).

Inte heller bedöms förslagen få några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen, 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.

6 Författningskommentar

6.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

15 kap. 5 §

Ändringen medför att bemyndigandet blir utvidgat till omfatta utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg oavsett huvudmannaskap. Övriga ändringar är endast redaktionella.

6.2 Förslag till förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt statsbidrag för barn som vistas i Sverige utan tillstånd

1 §

Av bestämmelsen som avgränsar tillämpningsområdet framgår att rätten för de barn som omfattas av förordningen gäller för utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med såväl offentlig som enskild huvudman. I enlighet med vad som gäller enligt skollagen (1985:1100) är rätten till utbildning m.m. en grundläggande fri- och rättighet som är skyddad av grundlag (se 2 kap. 21 § regeringsformen som innebär att alla skolpliktiga barn har rätt att kostnadsfritt få grundläggande utbildning i allmän skola.) Staten garanterar dock inte någon rätt till utbildning i en fristående skola eller i någon annan skola med enskild huvudman. Däremot kan skolplikten fullgöras i skola som bedrivs av en enskild huvudman. Som framgår av 4 § i denna förordning föreligger inte någon skolplikt för de barn och unga som omfattas av denna förordning

men rätten till utbildning ska, på motsvarande sätt, kunna tillgodoses i en fristående skola eller i en enskilt bedriven verksamhet.

Andra stycket innehåller en upplysning om att det i förordningen också finns bestämmelser om statsbidrag.

2 §

Av *första stycket* följer att rätten till skolgång m.m. omfattar samtliga barn som vistas i landet utan tillstånd, oavsett anledning till att sådant saknas. För innebörden av uttrycket *barn som vistas i landet utan tillstånd*, se avsnitt 1.1.

Undantagsbestämmelsen i *andra stycket* är föranledd av att vissa barn och ungdomar vars vistelsetid i landet (med eller utan tillstånd) kan förväntas bli kortvarig, inte bör omfattas av den föreslagna rätten till utbildning m.m. av den anledningen att något behov av att få sin utbildning m.m. tillgodosedd här i dessa fall inte föreligger. Endast i tid kortare vistelser, såsom exempelvis en oplanerad förlängning av ett besök eller semester, utgör skäl till ett antagande om att något behov av skolgång m.m. inte kan anses föreligga. Som anges i avsnitt 2.2.2 kan en sammanhängande vistelsetid som sannolikt understiger tre–fyra månader användas som vägledning för när undantagsbestämmelsen är tillämplig.

Bestämmelsen i *tredje stycket* har delvis sin motsvarighet i 4 § förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. (se prop. 2000/01:115, s. 20 samt Ds 2000:26, s. 49)

3 §

Definitionen av hemkommun är densamma som används i 1 kap. 15 § skollagen (och som har sin motsvarighet i 29 kap. 5 § i förslaget om den nya skollagen enligt beslutad lagrådsremiss). Motiven till bestämmelsen redovisas i avsnitt 2.3.1. Avsikten är inte att barnet ska behöva visa att han eller hon vistas i en vis kommun. Kommunen får godta de uppgifter om vistelseort som barnet eller barnets närstående lämnar.

4 §

I *första stycket* anges att de barn och unga som omfattas av förordningen ska, på motsvarande sätt som gäller enligt förordningen

(2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl., ha rätt till skolgång m.m. på samma villkor som i landet bosatta barn eller elever. Att rätt till skolskjuts inte omfattas utgör dock inget hinder mot att kommunerna på frivillig väg erbjuder skolskjuts för denna grupp. Bestämmelsen överensstämmer med förslaget som lämnades i 2007 års betänkande, se motivering SOU 2007:34, s. 168-170.

Genom att utbildningsplats förutsätter en ansökan markeras att kommunen inte har någon informationsskyldighet (se även 6 §).

Av *andra stycket* följer att rätten till skolgång m.m. inte motsvaras av någon skolplikt, vilket behandlas närmare i avsnitt 2.2.3.

5 §

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för asylsökande barn och ungdomar m.fl.

6 §

I bestämmelsen regleras hemkommunens ansvar. Hemkommunen har alltså det yttersta ansvaret för att se till att de barn och ungdomar som omfattas av förordningen bereds utbildning och plats i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, jfr kommentaren till 1 §. De skäl som kan anföras till stöd för att även barn som vistas i landet utan tillstånd ska ha rätt till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg har utvecklats i avsnitt 2.2.1, se även betänkandet SOU 2007:34, s.158–159. Hemkommunens ansvar anses uppfyllt om barnet eller eleven bereds plats i enskilt bedriven verksamhet eller i en fristående skola.

I *andra stycket* begränsas hemkommunens ansvar såvitt avser informationsskyldigheten, som enligt skollagen gäller för i Sverige bosatta barn och elever. Det kan inte anses rimligt att ålägga kommunerna sådan skyldighet i förhållande till barn och familjer, vars existens eller kontaktuppgifter är okända.

7 §

Bestämmelsen, som utgör en upplysning, har sin motsvarighet i förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

Ett exempel på en sådan avvikelse som avses i *andra stycket* är bestämmelsen i 6 § andra stycket. Denna begränsning av kommunernas skyldighet motiveras ju ytterst av att de berörda barnen och eleverna kan önska hemlighålla uppgifter om bostadsadress.

8 §

I *första stycket* regleras att för det allmänna utgår ersättning genom statsbidrag när barn och ungdomar som omfattas av förordningsbestämmelserna tas emot i skola, förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.

För enskilda huvudmän uppställs dock , *enligt andra stycket*, vissa krav för rätten till bidrag, se även 11 §.

9 §

Skälen till varför ersättning utgår enligt schablonbelopp (och anledningen att författningsförslaget inte innehåller några angivna belopp) redovisas i avsnitt 4.4.3, se även avsnitt 4.5.1 angående kostnadsberäkning.

Av *andra stycket* följer att ersättningen ska justeras i de fall deltagande i utbildning eller övrig verksamhet inte uppgår till ett helt år. Därutöver finns möjligheten att erhålla ersättning för elever och barn med behov av särskilt stöd och andra extraordinära kostnader, såsom exempelvis för assistenthjälp. Motsvarande bestämmelse finns i 5 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning till asylsökande m.fl.. Det bör dock tilläggas bestämmelse rörande ersättning för extraordinära kostnader enligt praxis tillämpas restriktivt, se vidare i avsnitt 4.4.3.

10 §

Av bestämmelsen läst tillsammans med 13 § följer att det är barnets eller elevens hemkommun som ska göra en ansökan om utbetalning av statsbidraget. Närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet kan med stöd av bemyndigandet i 15 § meddelas av Statens skolverk. Det finns inte något som hindrar att överenskommelser om t.ex. interkommunal ersättning träffas kommuner emellan.

11 §

Genom bestämmelsen har fristående skolhuvudmän och enskilda som bedriver förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samma rätt till statlig ersättning som offentliga skolhuvudmän. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 5 § tredje stycket förordningen (2002:1118) om statlig ersättning till asylsökande m.fl. Rätten till ersättning gäller förutsatt att den fristående skolan eller enskilt bedrivna verksamheten är bidragsberättigad enligt gällande bestämmelser i skollagen (1985:1100), se även 8 § andra stycket.

12 §

I avsnitt 4.4.2 redovisas skälen till att Statens skolverk lämpligen handhar administrationen av den statliga ersättningen.

13 §

Innehållet i en ansökan om statlig ersättning redovisas i avsnitt 4.4.2, se även avsnitt 4.4.1, *Statsbidrag efter ansökningsförfarande*. Frågor om sekretess för uppgifter om de berörda barnens och elevernas personliga förhållanden behandlas i avsnitt 3.4.

14 §

Bestämmelser med motsvarande innebörd finns i såväl förordningen (2002:1118) om statlig ersättning till asylsökande m.fl. och i förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

15 §

I den mån förordningens närmare tillämpning behöver regleras särskilt görs det i föreskrifter meddelade av Statens skolverk. Det kan exempelvis röra frågor om när och hur ansökningar ska göras samt utformning av rekvisitionsblankett. Sådana föreskrifter bör utformas efter samråd med Sveriges kommuner och landsting.

16 §

Bestämmelsen har sin motsvarighet i förordningen (2007:81) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige.

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

1 §

Genom ändringen i *första stycket* upphör den tidigare begränsningen att rätten till utbildning enbart gäller i skolor med offentlig huvudman. Syftet med ändringen är alltså att de barn och ungdomar som omfattas av förordningsbestämmelserna ska ha rätt att få sin utbildning tillgodosedd i en fristående skola samt rätt att delta i enskilt bedriven förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Även ändringen i *andra stycket* är föranledd av att rätten till utbildning ska gälla oavsett huvudmannaskap.

Att det redan i första stycket anges att rätten också omfattar deltagande i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg blir bestämmelsen i *tredje stycket* överflödig. I stället införs en upplysning om att frågor om rätt till skolgång m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd regleras i särskild förordning.

9 och 10 §§

Enligt bestämmelserna i 9 och 10 §§ upphör rätten till utbildning m.m. att gälla när vistelsen blir otillåten. Genom utredningens förslag ska även barn som vistas i landet utan tillstånd få rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Bestämmelserna upphävs.

6.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

7 kap. 1 §

Ändringen i *andra stycket* innebär att underrättelseskyldigheten för socialnämnden och styrelsen för utbildningen upphör att gälla. Motiven till ändringen redovisas utförligt i 3.6.1. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Irene Reuterfors-Mattsson

Utredningen föreslår att barn som vistas i landet utan tillstånd ska ges rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Det innebär att kommunerna kommer att åläggas nya obligatoriska uppgifter. Sådana ska enligt finansieringsprincipen finansieras av staten.

Utredningen föreslår en modell för finansiering av kommunernas nya uppdrag. Kommunerna ska få ett specialdestinerat statsbidrag i form av fastställda schablonbelopp. Kommunerna ska kunna ansöka om dessa för varje elev och barn som deltar i verksamheterna. Utredningens förslag ger i denna del förutsättningar för en god träffsäkerhet i ersättningssystemet. Utredningen lämnar inte några konkreta förslag för vilka schablonbelopp som ska gälla. Dock betonar utredningen att det inte bör finnas några obefogade skillnader mellan schablonerna för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd.

Jag anser att det vore oacceptabelt om dagens nivåer på schablonerna för asylsökande barn och ungas utbildning skulle tillämpas för att ersätta kommuner för utbildning m.m. för barn som vistas i landet utan tillstånd. Dessa schabloner ligger långt under kommunernas genomsnittskostnader för utbildningsplatser för samtliga elever. Asylmottagningsutredningen (SOU 2009:19) konstaterade detta och förslög en höjning på 30 procent. Detta skulle dock inte räcka för att komma upp till de genomsnittliga kostnadsnivåerna. SKL påpekade detta i ett särskilt yttrande till utredningen.

Av utredningens egna beräkningar framgår att valet av schabloner har stor ekonomisk betydelse. Totalkostnaderna för reformen har av utredningen beräknats till cirka 180 miljoner kronor utifrån genomsnittskostnader enligt Skolverkets statistik jämfört med

cirka 100 miljoner i den beräkning som tar sin utgångspunkt i asylersättningsförordningen.

Reformen måste finansieras fullt ut av staten, antingen genom schabloner som åtminstone ligger i nivå med genomsnittskostnaderna eller genom att kommunerna kan återsöka faktisk kostnad.

Kommittédirektiv



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

**Dir.
2009:71**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 augusti 2009

Sammanfattning

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

Uppdraget ska redovisas senast den 29 januari 2010.

Bakgrund

I mars 2006 tillsatte regeringen en utredning om förutsättningarna för att reglera en rätt till utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn och ungdomar som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (dir. 2006:28). I uppdraget ingick att utreda hur ett regelverk kunde utformas samt att ta ställning till om ett sådant regelsystem var förenligt med tillämpliga sekretessbestämmelser och bestämmelserna om under rättelse-, uppgifts- och anmälningsskyldighet till såväl polisen som socialtjänsten. Utredaren skulle även överväga om det behövdes en särskild reglering av polisens arbete med verkställighet av avvisnings-

och utvisningsbeslut. Dessutom skulle formerna för statens ersättning till kommunerna ses över.

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

Dagens regler om rätt till utbildning m.m.

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

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

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

Genom förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. har rätten till utbildning samt tillgången till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utökats till att omfatta ytterligare grupper. Förordningen omfattar bl.a. asylsökande barn, barn som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd samt barn som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas

här medan ansökan prövas. Dessutom omfattar förordningen barn som fått avslag på asylansökan och som inväntar att beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Den som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning undantas uttryckligen från förordningens bestämmelser. Däremot får kommuner enligt 6 kap. 2 § grundskoleförordningen (1994:1194) på frivillig väg ta emot dessa barn i grundskolan samt, enligt 11 kap. 7 § gymnasieförordningen (1992:394), i gymnasieskolan.

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

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

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

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

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

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

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

Pågående arbete inom området

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

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

Behovet av en utredning

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

Barn som vistas i landet utan tillstånd har i de flesta fall inte själva valt sin situation. Det är i stället föräldrarnas agerande som lett till den för barnen ofta svåra tillvaron. Tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är ett sätt att erbjuda dessa barn ett inslag av stabilitet och möjlighet till utveckling som de annars skulle sakna. Det gäller barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, men även de barn som aldrig ansökt om nödvändigt tillstånd för vistelsen. Därför bör rätten till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg utökas till att gälla fler grupper av barn som vistas i landet utan tillstånd.

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

Betänkandet SOU 2007:34 har remissbehandlats. Ett flertal remissinstanser anser att förslagens målgrupp var alltför snävt definierad i utredningens direktiv och att förslaget därför behöver kompletteras.

Detta framförs bl.a. av Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statens skolverk, dåvarande Myndigheten för skolutveckling, dåvarande Specialpedagogiska institutet, Uppsala universitet, Lunds universitet, åtta kommuner samt ett stort antal frivilligorganisationer.

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

Uppdraget

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

Utökad målgrupp för rätt till skolgång m.m.

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

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

Utgångspunkten ska vara att de barn som omfattas av förslaget ska ha rätt till skola och tillgång till förskoleverksamhet och skol-

barnsomsorg på samma villkor som asylsökande barn enligt förordningen om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

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

Fristående skolor och former för ekonomisk ersättning

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

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

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

Uppgifts- och underrättelseskyldighet

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

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

Utredaren ska analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur den skyldighet att underrätta polisen som finns för styrelsen för utbildningen och socialnämnden enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen kan inskränkas eller avskaffas. Dessutom ska utredaren

analysera förutsättningarna för och lämna förslag på om och i så fall hur socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen kan förändras på ett sätt som är förenligt med ambitionen att trygga barnens vistelse i skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Utredaren ska också analysera konsekvenserna av att förändra uppgifts- och underrättelseskyldigheten.

Konsekvenser av förslagen

Med hänsyn till att utredaren ska föreslå en utökad rätt till skolgång samt tillgång till förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, ska utredaren i övrigt se över vilka konsekvenser detta får för de förslag som lämnades i betänkandet SOU 2007:34.

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

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

Utredaren ska lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Samråd och redovisning av uppdraget

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

Uppdraget ska redovisas senast den 29 januari 2010.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Allmänna handlingar i elektronisk form

– offentlighet och integritet. [4]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]