

Skrivelse om rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten

1. Bakgrund

Skolverket har fått flera signaler om att det i Sverige finns barn från andra EU-länder som lever under svåra förhållanden. Myndigheten bedömer att det inte står klart vilka rättigheter till bl.a. utbildning dessa barn har under sin vistelse här. Olika kommuner hanterar situationen på olika sätt och har efterfrågat vägledning i frågan.

Skolverket ser allvarligt på det uppkomna läget. Barn har enligt Barnkonventionen rätt till utbildning och det är viktigt att det är tydligt när denna rätt inträder i de fall då barn vistas tillfälligt i Sverige. De aktuella barnen är dessutom ofta såväl ekonomiskt som socialt utsatta, vilket ytterligare understryker allvaret i situationen.

De frågor som Skolverket har uppmärksammat kan komma att beröra hur Sverige ska tolka EU-rätten på en mer principiell nivå, t.ex. vad principen om den fria rörligheten inom EU innebär när det gäller rätt till utbildning till följd av EU-rätten. Sådana ställningstaganden kan eventuellt påverka även rättsområden som Skolverket inte arbetar med. Skolverket anser därför att det är önskvärt att dessa frågor tydliggörs.

Enligt Skolverkets uppfattning finns det även andra situationer där det inte står klart när det finns rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten. Även de situationerna diskuteras nedan.

2. Sammanfattning av frågeställningar

Skolverket anser att rättsläget måste klargöras när det gäller innebörden av 29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen (2010:800). Där framgår att som bosatt i landet ska vid tillämpningen av skollagen anses även den som inte är folkbokförd här men som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer. Inom detta område finns ett flertal frågor där det är problematiskt att med stöd av nationell eller internationell rätt utläsa vad som ska gälla. De exempel som Skolverket har uppmärksammat är

- frågan om vilka kategorier av barn och vuxna som har rätt till utbildning och annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, avsnitt 3,
- vilka utbildningsformer och annan verksamhet enligt skollagen som dessa EU-medborgare har rätt till, avsnitt 4,
- hur utbildning och annan verksamhet enligt skollagen för olika kategorier av EU-medborgare ska finansieras, avsnitt 5, samt
- huvudmäns möjlighet att på frivillig väg erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen som de inte är skyldiga att erbjuda, avsnitt 6.

Beslut om rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen går visserligen att överklaga till Skolväsendets överklagandenämnd enligt 28 kap. 12 och 13 §§ samma lag, men ännu finns ingen praxis på området. När det gäller vissa av de grupper som berörs finns det också skäl att befara att de inte kommer nyttja sin rätt att överklaga. De kan sakna kännedom om det svenska rättssystemet och kan befinna sig i en situation som gör att de inte har förutsättningar att driva en process i Sverige. Det kan framför allt gälla EU-medborgare vars rättsliga status kan skifta mellan att ha uppehållsrätt och att vara s.k. papperslösa. Skolverket anser att det är angeläget att tydliggöra vad lagen innebär även om det i framtiden kan komma att bildas praxis på området. Detta gäller särskilt med tanke på att en del av frågeställningen rör barns rätt till utbildning.

Skolverket anser att det i sammanhanget även vore bra med ett förtydligande av i vilka fall kommunala eller enskilda huvudmän på frivillig väg kan erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till personer som saknar denna rätt och vad som då gäller beträffande finansieringen av utbildningen.

3. Vilka personer har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten?

3.1 Personer som har uppehållsrätt enligt den s.k. tremånadersregeln

Upphållsrätt för EU-medborgare och deras familjemedlemmar regleras i Rörlighetsdirektivet.¹ Där framgår att dessa ska ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (kap. III, art. 6).

Skolverket har inte funnit stöd inom EU-rätten för att en rätt till utbildning finns till följd av EU-rätten för EU-medborgare eller deras barn som vistas här med stöd av tremånadersregeln. I förarbetena till 29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen, som

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

ger rätt till utbildning till barn som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, finns dock resonemang som tyder på att regeringens uppfattning är att rätt till utbildning finns för alla barn förutom barn med vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd (prop. 2012/13:58, s. 16). Det finns också uttalanden på regeringens webbplats för mänskliga rättigheter om att alla barn som vistas i Sverige har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Mot bakgrund av detta anser Skolverket att rättsläget är oklart och att det är angeläget att tydliggöra vad lagen innebär så att alla barn som har rätt till utbildning i Sverige också får det.

Skolverket har fått information om att det finns barn i Sverige som vistas här med stöd av tremånadersregeln, men som efter tre månader lämnar landet för att mer eller mindre direkt återvända hit. På så sätt kan de komma att vistas här lång tid utan att gå i skola. Skolverket har fått intrycket att det i kommunerna finns stora behov av ett klagörande av rättsläget vad gäller dessa barn. Enligt den information som Skolverket har fått hanteras problemet på olika sätt i kommunerna. I vissa kommuner avslås ansökan om skolgång, i andra erbjuds skolgång. Kommunerna har också frågor om huruvida rätt till skolgång följer av Barnkonventionen för de barn som sammanlagt vistas i Sverige under lång tid med stöd av tremånadersregeln. Frågorna gäller även hur snabbt rätten till utbildning enligt Barnkonventionen träder in för barn som vistas tillfälligt i Sverige.

3.2 Personer med andra former av uppehållsrätt

Enligt Skolverkets uppfattning är rättsläget även oklart när det gäller personer med uppehållsrätt på vissa andra grunder än med stöd av tremånadersregeln. Skolverket har inte heller funnit uttryckligt stöd för att EU-medborgare med uppehållsrätt på grund av att de är arbetsökande eller har egna medel för sin försörjning och deras barn har rätt till utbildning till följd av EU-rätten. Det gäller i de fall de vistas i Sverige kortare tid än ett år och därmed inte ska vara folkbokförda här. I annat fall har de som bosatta rätt till utbildning här (7 kap. 2 och 3 §§ och 29 kap. 2 § första stycket skollagen). Frågan är om en rätt till utbildning till följd av EU-rätten för dessa personer kan följa direkt av principerna om den fria rörligheten eller om det krävs ett uttryckligt rättsligt stöd inom EU-rätten för detta.

4. Vilken rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen följer av EU-rätten?

Skolverket ser det också som problematiskt att det inte på ett tydligare sätt framgår vilken utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen som EU-medborgare med olika kategorier av uppehållsrätt har rätt till som en följd av EU-rätten eller nationell rätt.

4.1 Rättigheter för arbetstagare och egenföretagare

Det framgår av EU-rätten att arbetstagare och deras barn har en stark rätt till utbildning i andra medlemsstater. Det vore dock bra med ett tydliggörande av vad som gäller för egenföretagare, vars rätt inte framstår som lika stark.

Kommunerna har även många frågor om ifall arbetstagare och egenföretagare till följd av EU-rätten har rätt till utbildning i gymnasieskola eller inom utbildning i svenska för invandrare eller kommunal vuxenutbildning. Även här har olika kommuner gjort olika ställningstaganden i frågan. En följdfråga är vilken grund för uppehållsrätt som ska gälla för personer som kan anses tillhöra flera kategorier, t.ex. om de både arbetar och studerar.

4.2 Rättigheter för studerande

Ännu en frågeställning är vad som gäller för gymnasieutbildning för studerande från annat EU-land. Det står klart att t.ex. barn till arbetstagare från annat EU-land har rätt till gymnasieutbildning på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Däremot finns frågor kring vad som gäller om ett barn vill komma till Sverige utan vårdnadshavare och studera i gymnasieskola, dvs. med uppehållsrätt som studerande. Ska ett sådant barn uppfylla behörighetskraven för nationella program eller finns rätt till utbildning inom språkintröduktion eller andra introduktionsprogram? När finns en skyldighet för en huvudman att ta emot ett sådant barn och när kan huvudmannen välja att avstå från att skriva in barnet? Enligt Rörlighetsdirektivet finns uppehållsrätt för den som är *inskriven* vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning (kap. III, art. 7 punkten 1 c). Frågan är om det innebär att det är huvudmannen, kommunal eller enskild, som avgör barnets uppehållsrätt genom att skriva in honom eller henne i skolan. Skolverkets uppfattning är att huvudmännen har behov av ett klagörande av sina rättigheter och skyldigheter i denna fråga. Det gäller också frågan om vilken utredning som ska ligga till grund för ett eventuellt mottagande i skolan och vem som ska ansvara för denna.

5. Hur finansieras rätten till utbildning eller annan verksamhet till följd av EU-rätten?

Det finns också frågor kring ersättningen till skolor som tar emot elever med stöd av 29 kap. 2 § andra stycket 3 skollagen. Enligt 2 § förordning (2011:538) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige ska barn och ungdomar som avses i ovan nämnda lagrum efter ansökan till hemkommunen erbjudas utbildning och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen på samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige. Av 4 § samma förordning framgår att statsbidrag får lämnas för barn och ungdomar som med stöd av 2 § har tagits emot i bl.a. förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola, eller gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Skolverket har hittills betalat ut statsbidrag för barn till arbetstagare och studerande med uppehållsrätt. Eftersom rättsläget när det gäller rätten till utbildning är oklart behöver Skolverket vägledning i frågan om statsbidrag ska utbetalas till fler kategorier än tidigare. Om så är fallet kan det bli nödvändigt att göra beräkningen av statsbidragets storlek på annat sätt.

6. Huvudmäns möjligheter att på frivillig väg erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen

En annan fråga som Skolverket uppfattar som otydlig är innebörden av reglerna om rätt att erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen för en huvudman, dvs. bestämmelserna i 29 kap. 2 och 5 §§ skollagen, 4 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) och 12 kap. 11-13 § gymnasieförordningen (2010:2039). Av de sistnämnda bestämmelserna framgår att det finns möjlighet för huvudmannen att på frivillig väg erbjuda utbildning i de obligatoriska skolformerna och i gymnasieskolan. I skolförordningens kapitel om förskola och fritidshem finns inga motsvarande bestämmelser. Skolverket anser att det är oklart om syftet är att det inte ska vara tillåtet för en huvudman att på frivillig väg ta emot barn i förskola och fritidshem. Detsamma gäller för utbildning i gymnasiesärskolan, som inte omnämns i de aktuella bestämmelserna i gymnasieförordningen. Det vore i sammanhanget bra med ett klagörande av vad som gäller för kommunala och enskilda huvudmäns möjligheter att på frivillig väg erbjuda olika utbildningsformer eller annan verksamhet enligt skollagen. Det gäller också frågan om hur sådan utbildning finansieras.

På Skolverkets vägnar



Jonas Nordström
Chefsjurist



Sofia Kalin
Jurist

