

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-10-15

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Johnny Herre.

Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång

Enligt en lagrådsremiss den 11 september 2014 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Per Eriksson, biträdd av departementssekreteraren Åsa Källén.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

3 kap. 12 a–12 f §§

Regleringen i 12 a–12 f §§ väcker ett antal frågor. Lagrådet behandlar inledningsvis några detaljspörsmål för att herefter diskutera den övergripande strukturen och innehållet i regleringen.

I flera av paragraferna används begreppet "bosatt utomlands". Någon definition ges inte. Vem som är bosatt i landet regleras däremot i 29 kap. 2 § skollagen. Under föredragningen har upplysts att den avsedda innebörden är att är den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 § är bosatt utomlands. Detta bör framgå av lagtexten.

I 12 c § anges att en bedömning ska göras av en elevs kunskaper inom två månader från det att eleven har tagits emot i någon av de skolformer som avses i 12 b §. Enligt 12 e § ska beslut om placering i årskurs och i undervisningsgrupp fattas inom två månader från det att eleven har tagits emot i någon av de skolformer som avses i 12 b §. Detta innebär att om skolan utnyttjar hela den tid som står till förfogande för bedömningen av kunskaper, så får den som ska fatta beslutet ingen tid för sitt beslutsfattande. Hur detta ska lösas bör övervägas i den fortsatta beredningen av ärendet. Enligt Lagrådets mening finns det också skäl att överväga om det inte bör krävas att bedömningen av elevens kunskaper och beslut baserat på denna bedömning avseende placering i årskurs och undervisningsgrupp ska göras respektive fattas så snart som möjligt, dock senast inom den tid som framgår av 12 c och 12 e §§.

I 12 a § andra stycket i förslaget anges att en elev inte längre ska anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet. Enligt den föreslagna författningskommentaren är konsekvensen av regleringen att eleven efter denna tid inte kan bli aktuell för någon av de särskilda åtgärder till stöd för nyanlända som regleras i lagen eller i förordning. Någon motsvarande reglering finns enligt förslaget inte för de elever som anges i 12 c § andra och tredje styckena. Någon förklaring till att det inte ska gälla en tidsgräns för dessa elever ges inte. Frågan bör övervägas i den fortsatta beredningen.

Härefter övergår Lagrådet till att behandla regleringens övergripande struktur.

Bestämmelserna i 12 a–12 f §§ gäller bara för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Det som är gemensamt för de elever som regleringen rör är att eleven har varit bosatt utomlands. I förslaget skiljer man mellan tre kategorier av elever, nämligen:

- (i) nyanlända elever, dvs. sådana som har varit bosatta utomlands, nu är bosatta i Sverige och som påbörjar sin utbildning i Sverige senare än höstterminens start det kalenderår då eleven fyller sju år (12 a § första stycket),
- (ii) elever som har vart bosatta utomlands, som nu är bosatta i Sverige och som har påbörjat sin utbildning senast vid höstterminens start det kalenderår då eleven fyller sju år (12 c § andra stycket), och
- (iii) elever som efter skolgång i Sverige har varit bosatta utomlands och därefter har återvänt till Sverige för att återuppta sin utbildning här (12 c § tredje stycket).

I paragraferna ges bestämmelser om krav på bedömning av elevens kunskaper (12 c §), tidsfrister inom vilka bedömningen ska göras (12 c §), hur resultatet av bedömningen ska beaktas vid beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp samt vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstid (12 d §), tidsfrister inom vilka beslut om placering i årskurs eller undervisningsgrupp ska fattas (12 e §), vem som ska fatta beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp (12 e §) samt när rektor har rätt att besluta om att eleven ska undervisas i förberedelseklass (12 f §).

Samma reglering gäller i de flesta avseenden oavsett vilken kategori eleven tillhör. Det är i allt väsentligt i två hänseenden som regleringen skiljer sig åt för de tre elevkategorierna.

För elevkategorierna (i) och (iii) gäller att resultatet av bedömningen ska beaktas vid beslut om placering i årskurs. Något motsvarande krav gäller inte för elever som tillhör kategori (ii). Detta är naturligt eftersom elever som hör till denna kategori redan har placerats i årskurs. Denna olikhet kan alltså inte i sig motivera att det i regleringen görs en skillnad mellan de tre elevkategorierna.

Den andra skillnaden avser när en bedömning av en elevs kunskaper ska göras. För elever i kategori (i) föreslås att bedömning ska ske om "en sådan bedömning inte är uppenbart onödig". För kategorierna (ii) och (iii) föreslås i stället att bedömning ska ske "om det behövs" eller "vid behov", vilket enligt vad som har upplysts vid föredragningen avses uttrycka samma krav. Lagrådet ifrågasätter denna skarpa åtskillnad mellan å ena sidan kategori (i) och å andra sidan kategorierna (ii) och (iii). Det huvudsakliga syftet med regleringen är att elever som har varit bosatta utomlands ska tas emot på ett sådant sätt att förutsättningarna att uppnå målen för undervisningen förbättras. Till detta kommer att förhållandena kan vara varierande. Behovet av att bedöma elevens kunskaper torde exempelvis vara lika stort eller näst intill lika stort för den elev som anlant till Sverige en tid före höstterminens start vid sju års ålder – och därför ska anses tillhöra kategori (ii) – som för den som anländer och börjar skolan strax efter höstterminsstarten och som därför tillhör kategori (i).

Regleringen blir mer flexibel och lättillgänglig om samma regler görs tillämpliga för alla tre elevkategorierna. Med denna lösning behövs inte heller definitionen av nyanlända. De gamla formuleringarna i 17 kap. 3 och 17 kap. 12 §§ kan då behållas.

En sådan reglering skulle kunna ges följande huvudsakliga utformning.

I 12 a § anges att bestämmelserna i 12 b–12 f §§ gäller för elever som har varit bosatta utomlands och är bosatta i Sverige när de börjar sin utbildning här, liksom för elever som efter skolgång i Sverige har varit utomlands och därefter har återvänt till Sverige för att återuppta sin utbildning här. Här regleras också en eventuell tidsgräns av det slag som föreslås i 12 a § andra stycket.

I 12 b § anges att bestämmelserna bara gäller i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

I 12 c § anges dels att en elevs kunskaper ska bedömas inom två månader från det att eleven för första gången har tagits emot eller på nytt har tagits emot inom skolväsendet i någon av de skolformer som anges i 12 b §, dels att en sådan bedömning ska göras om den inte är [uppenbart] onödig.

I 12 d § anges härefter att resultatet av bedömningen enligt 12 c § ska beaktas vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden samt vid beslut om placering i undervisningsgrupp och i förekommande fall i årskurs. Här anges också att vid beslut om placering i årskurs hänsyn ska tas till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt.

I 12 e § anges att ett beslut om placering i den undervisningsgrupp som eleven normalt ska tillhöra, liksom i förekommande fall om placering i årskurs, ska fattas av rektorn inom två månader från det att eleven togs emot inom skolväsendet i någon av de skolformer som anges i 12 b §.

I 12 f § första stycket anges till sist att rektorn får besluta att en elev vars kunskaper har bedömts enligt 12 c § delvis ska undervisas i förberedelseklass. Övriga delar av den föreslagna 12 f § behålls oförändrade.

10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 §

Paragraferna reglerar den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Om 12 a–12 f §§ ändras enligt Lagrådets förslag, krävs följdändringar i 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 § och 13 kap. 5 §. Det bör av dessa paragrafer framgå att för en elev som har påbörjat sin utbildning här senare än vid inledningen av den första årskursen, liksom för elever som efter skolgång i Sverige har varit utomlands och därefter har återvänt till Sverige för att återuppta sin utbildning här, den totala undervisningstiden ska motsvara minst den tid som återstår för övriga elever i den årskursen under den kvarvarande skoltiden.