

2018-02-20

Ert dnr:
Ju2018/00750/L7

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Mia Hemmestad
Avdelningen för vård och omsorg
Ove Ledin

Justitiedepartementet
10333 STOCKHOLM

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser positivt på att förslaget kan motverka ett växande parallellsamhälle avseende denna grupp unga vuxna och att möjligheten att få uppehållstillstånd för studier blir mer flexibel med inriktning mot etablering.
- SKL anser att konsekvensanalysen i förhållande till kommuner, landsting och regioner är bristfällig.
- SKL menar bestämt att ekonomisk kompensation till förbundets medlemmar måste garanteras för att behoven hos målgruppen som avses i förslaget ska kunna mötas. Förslaget medför bland annat en omställning av kommunala verksamheter som kan resultera i stora kostnader.
- Målgruppens särskilda behov kan enligt SKL innebära en ökad efterfrågan på insatser och stöd från bland annat gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildning och den särskilda utbildningen för vuxna (komvux/särvux), socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.
- Regeringen måste säkerställa en jämn fördelning av de som får uppehållstillstånd för att kommunerna ska kunna fullfölja skyldigheterna inom ramen för mottagandet.
- SKL bedömer att förslaget medför ökade kostnader för ekonomiskt bistånd som ska beaktas. Det måste säkerställas att studiestöd kan utges för målgruppen i förslaget och att socialnämnden vid behov kan begära att retroaktivt studiestöd utbetalas till nämnden.
- SKL anser att det är viktigt att förtydliga kopplingen mellan rätten till uppehållstillstånd och vilka utbildningar det gäller. Alla utbildningar erbjuds inte överallt.
- SKL vill att lärare, studie- och yrkesvägledning samt övrig får det stöd som behövs för att inte stå ensamma i den bedömning som krävs av dem.
- Regelverket gällande folkbokföring i samband med avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd bör enligt SKL ses över.

Förbundets ställningstagande

Allmänna synpunkter

Som medlems- och intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner begränsar SKL yttrandet till i huvudsak frågor som kan få konsekvenser för medlemmarna.

Konsekvensanalysen är bristfällig

Det ska inledningsvis framhållas att förbundet ser positivt på att förslaget kan motverka ett växande parallellsamhälle avseende denna grupp unga vuxna och att möjligheten att få uppehållstillstånd för studier blir mer flexibel med inriktning mot etablering.

SKL efterfrågar en konsekvensanalys av förslagets påverkan på kommuner, landsting och regioner. Den analys som presenteras i utkastet till lagrådsremiss är bristfällig och dåligt underbyggd. Det är uppenbart att ett förändrat antal uppehållstillstånd påverkar flera verksamheter i kommuner, landsting och regioner. Av det aktuella förslaget följer en rad ekonomiska och andra konsekvenser för SKL:s medlemmar som helt har förbisetts.

Riksrevisionen riktade i en granskning under hösten 2017 kritik mot att undermåliga konsekvensanalyser är vanligt förekommande när det gäller migrationspolitiska beslut.¹ SKL har därtill i flera tidigare remissvar riktat tydlig kritik mot konsekvensanalysernas ofullständighet.²

SKL ställer sig mycket kritisk till att regeringen åter redovisar en konsekvensanalys som saknar överväganden vad gäller förslagets påverkan på förbundets medlemmar. Den obefintliga analysen sammantaget med en kort remisstid ger mycket begränsade förutsättningar för remissinstanserna att lämna kvalificerade synpunkter. Det är inte remissinstansernas uppgift att presentera en sådan fullständig konsekvensanalys som förslaget saknar.

En bild av målgruppen underlättar

Något som försvårar arbetet med att bedöma konsekvenserna är att det saknas en tydlig bild av målgruppen. Siffran 9 000 personer anges i utkastet till lagrådsremiss. Det anges dock inte i vilken utsträckning denna grupp idag befinner sig i en asylprocess, har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut eller fortfarande väntar på beslut från Migrationsverket. Det anges inte heller i vilken omfattning den del av målgruppen som befinner sig i asylprocessen bor i anläggningsboende eller i eget boende. Vidare saknas det uppgift om ungefärlig ålder, vilket har relevans för vilken utbildningsform som kan aktualiseras för målgruppen.

¹Se Rikrevisionens granskningsrapport, Konsekvenser inför migrationspolitiska beslut, RIR 2017:25, https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/27538/RiR_2017_25_MIGRATIONSPOLITIK_ANPASSAD.PDF

²Se SKL:s yttranden gällande utkast till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, dnr 16/00873, utkast till lagrådsremiss *Upphållstillstånd för studier på gymnasial nivå*, dnr 16/06750 samt *Upphållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription*, SOU 2017:84, dnr 17/06189

En översikt i dessa delar är enligt SKL fullt möjlig att presentera och ger bättre förutsättningar för remissinstanserna att förutse konsekvenserna.

SKL:s medlemmar måste ges stabila planeringsförutsättningar

Förutsättningarna för mottagandet av ensamkommande barn och unga har genom olika författningsändringar avsevärt förändrats under de senaste åren. Sedan våren 2017 har kommunerna arbetat intensivt för att ställa om sina verksamheter till det nya ersättningssystemets kraftigt sänkta ersättningsnivåer. Dagen före ikraftträdandet för de nya reglerna om ersättning, den 30 juni 2017, informerar regeringen om ett tillfälligt kommunbidrag för att asylsökande ensamkommande unga som har blivit myndiga ska kunna stanna i hemkommunen. Kommunernas möjlighet att utnyttja det numera beslutade kommunbidraget har vissa juridiska begränsningar. Även syftet med bidraget framstår som oklart eftersom asylprocessen, med tusentals avslagsbeslut som följd, har fortlöpt. Kommunerna har utifrån dessa förändrade förutsättningar avvecklat boenden, reducerat sina verksamheter och varslat personal.

I utkastet till lagrådsremiss presenterar regeringen ett förslag om att samma ungdomar – varav en del redan hunnit få ett gällande utvisningsbeslut – om några månader ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd på nya grunder. Kommunerna förväntas ännu en gång att på kort tid ställa om sina verksamheter utan erforderlig ersättning från staten.

När upp till 9 000 personer åter ska aktualiseras i kommunernas verksamheter – socialtjänstverksamheter som genom statliga beslut nyligen har avvecklats och utbildningsverksamheter som genom förslaget måste startas upp – måste staten visa förståelse för den lokala nivåns villkor. Det är en fråga om fortsatt tillit och förtroende mellan stat samt kommuner, landsting och regioner. Underfinansiering riskerar att leda till stora kostnader för förbundets medlemmar.

Kommunerna måste ges stabila planeringsförutsättningar och förutsägbara ekonomiska villkor för att möta de behov som uppstår till följd av nya grupper som får uppehållstillstånd och ska bosätta sig i kommunen. De upprepade förändringarna i lagar och regelverken gällande ersättning har medfört att kommunerna fråntagits dessa möjligheter.

SKL vill betona vikten av att lagar och regler korresponderar sinsemellan och ger tydliga uttryck för lagstiftarens intention. Konsekvensanalyser inför beslut om nya regelverk och utvärdering efter genomförande är av central betydelse för att skapa legitimitet för välfärdssystemens tillämpning och ge välfärdens anställda rätt förutsättningar att utföra sitt arbete. En samordning av regelverken där lagstiftarens intention i alla avseenden tydligt framgår är en förutsättning för att få förståelse, och därmed legitimitet, för mottagandesystemet av asylsökande och nyanlända.

Ekonomisk kompensation för att möta behoven hos målgruppen måste garanteras*Kostnader inför och efter ikraftträdandet*

SKL uppmanar regeringen att garantera kommunerna ersättning för insatser som är nödvändiga för att med kort varsel möta de nya behov som kommer att uppstå till följd av lagförslaget. Detta avser insatser som ges till målgruppen såväl i väntan på att de ska kunna lämna in en ansökan om uppehållstillstånd som när de nya reglerna har trätt i kraft.

De initiala kostnader som är förknippade med förberedelse för mottagande och anskaffning av nya boendialternativ måste erkännas och ersättas. För att kommunerna ska garanteras ersättning för de fortlöpande kostnaderna behöver staten göra en rad utfästelser och justeringar i gällande förordningar. I utkastet till lagrådsremiss går det inte att utläsa vilken ersättningsnivå som avses för insatser till målgruppen i förslaget.

Socialtjänsten kommer att ställas inför svåra avvägningar när det gäller eventuell bistånd till den del av målgruppen som fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut och vistas i landet utan tillstånd. I utkastet till lagrådsremiss saknas ett diskussion om tiden fram till dess att de nya reglerna träder ikraft. Detta kan möjligen vara en ovanlig aspekt för lagstiftaren att behöva ta ställning till, men i det aktuella fallet är ett sådant resonemang av vikt för kommunernas och individernas möjlighet till förberedelse i väntan på reglernas ikraftträdande.

Efterfrågan på utbildning kommer att öka

När grunden för uppehållstillstånd utgör studier och en förutsättning för förlängt tillstånd är en viss progression i studierna kommer detta naturligtvis att påverka utbildningsverksamheten i landets kommuner. En uppenbar följd av förslaget är att efterfrågan på utbildning kommer att öka, såväl inom gymnasieskolan som inom komvux/särvux. Den genomsnittliga kostnaden för en gymnasieelev år 2016 var 116 500 kronor per år. För en nyanländ elev är siffran högre. I regeringens snäva fokus på staten finansier förefaller dessa kostnader helt ha glömts bort.

SKL vill också framhålla att kostnaden för det ökade antalet elever inom komvux i större utsträckning kommer att bäras av kommuner med förhållandevis många nyanlända unga, till skillnad från vad som gäller i gymnasieskolan. Ett större elevantal i gymnasieskolan kommer att fångas upp av det kommunala utjämningsystemet och finansieringen av det ökande antalet elever blir därmed gemensam för kommunsektorn. Inom komvux finns det inget motsvarande fördelningssystem. Då det saknas underlag för att göra en kvalificerad bedömning av såväl de totala kostnaderna, som fördelningen av detsamma, är det viktigt att konsekvenserna av förslagen analyseras och att det införs en ekonomisk reglering.

Kravet på studiehjälp i 30 § NyErsF ska tas bort

Det är enligt SKL uppenbart att kraven för uppehållstillstånd i någon mån måste korrespondera med kraven för att få ersättning för mottagandet. Om en avsikt att studera är tillräckligt för att få uppehållstillstånd för målgruppen i lagförslaget kan det inte, för rätt till ersättning enligt 30 § NyErsF, uppställas ett krav på studier och studiehjälp. Kommunens åtaganden gentemot gruppen som avser att studera är densamma jämfört med de som redan studerar. Som SKL framhöll i remissvaret över det nya ersättningssystemet som började gälla den 1 juli 2017 är dessutom nivån på ersättningen i 30 § NyErsF för låg.

I promemorian *Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga* (2016-06-21) har regeringen, som skäl för att ha ett krav på studiehjälp för att schablonen på 750 kr ska utbetalas till kommunen, angett bland annat att utbetalning inte ska ske avseende ungdomar som är självförsörjande och att kommunen därigenom ges ekonomiska drivkrafter att erbjuda en gymnasieutbildning som är utformad på ett sådant sätt att den enskilde vill studera. SKL anser att dessa argument är irrelevanta. Andelen självförsörjande i den aktuella målgruppen är, enligt SKL, i princip obefintlig. Förhållandet att eleven är beroende av att nå studieresultat för att få ett förlängt uppehållstillstånd är dessutom en fullt tillräcklig drivkraft för kommunen att erbjuda en god och anpassad utbildning som motiverar individen att fortsätta studera.

Målgruppens särskilda behov får följder för SKL:s medlemmar

SKL bedömer att målgruppen enligt förslaget kan komma att vara i behov av stödåtgärder, pedagogiska insatser och individanpassade lösningar för att kunna genomföra studierna inom de tidsramar som krävs för att få förlängt uppehållstillstånd. Ett ökat behov av sådana insatser påverkar flera verksamheter inom såväl kommuner som landsting och regioner.

Många aktörer vittnar samstämmigt om att målgruppen i förslaget är en redan utsatt grupp i behov av särskilda insatser. En inte obetydlig del av de som omfattas av lagförslaget lider av psykisk ohälsa av varierande grad bl.a. till följd av långa handläggningstider, avslag på asylansökan och flytt från en kommun till en annan samt en avbruten skolgång i väntan på studieplats i den nya kommunen. En sådan ohälsa medför ökade behov av stödåtgärder från socialtjänsten för att kunna fullfölja studierna, exempelvis kontaktperson. Efterfrågan på insatser från hälso- och sjukvården, såsom psykiatri, kan också öka.

Som SKL har påtalat i tidigare remissvar så kan förslaget medföra högre krav på skolverksamheten och ökade kostnader. Här ska särskilt nämnas behovet av studiehandledning på elevernas modersmål, studie- och yrkesvägledning, specialpedagogisk kompetens samt personal inom elevhälsan, såsom kuratorer,

skolsköterskor och psykologer. Det kan även finnas behov av ytterligare kompetensutveckling för lärarna för att säkerställa att de kan möta de unga nyanländas behov. Behovet av studiehandledning inom komvux kommer sannolikt också att öka. Det ska dessutom framhållas att det inom komvux inte finns någon rätt till elevhälsa på samma sätt som inom gymnasieskolan.³

De som får uppehållstillstånd ska fördelas jämnt över landet

SKL anser att regeringen måste säkerställa en reglering för fördelning av de unga vuxna som får uppehållstillstånd enligt förslaget. En avsaknad av en sådan reglering försämrar planeringsförutsättningarna för landets kommuner avsevärt och kommer att innebära en stor påfrestning för enskilda kommuner, särskilt eftersom en stor grupp av de som kan omfattas av förslaget bor i Migrationsverkets anläggningsboenden.

SKL menar bestämt att regeringen måste ta ansvar för att landets kommuner ges förutsättningar att fullfölja de skyldigheter som åvilar kommunen inom ramen för mottagandet av de som får uppehållstillstånd. För att kommunerna ska kunna erbjuda praktisk hjälp i samband med bosättning och lämplig utbildning samt tillse att behovet av stöd tillgodoses måste det finnas rimliga förutsättningar att förutse omfattningen av antalet personer som ska bosätta sig i kommunen. Att ansvaret för mottagandet av en så stor grupp som 9 000 personer ska fördelas slumpmässigt på landets kommuner är inte acceptabelt. Eftersom möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd begränsas till en viss tid är det troligt att många ansökningar kommer att beviljas inom en begränsad tidsperiod, vilket kan bli särskilt utmanande för exempelvis kommuner med anläggningsboenden.

Bristande planeringsförutsättningar för landets kommuner kan få följden att mottagandet påverkas. Detta kan i sin tur få konsekvenser för de unga vuxna som omfattas av förslaget. Som nämnts ovan är denna grupp särskilt utsatt eftersom de är beroende av utbildning och studieprogression för att få stanna i Sverige.

Utifrån socialtjänstlagen (2010:453), SoL, har vistelsekommunen det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Det är orimligt att de kommuner som har ett anläggningsboende ska bära ansvaret för att tillgodose de basala behoven för samtliga personer som beviljas uppehållstillstånd och vistas i kommunen. Den befintliga situationen på bostadsmarknaden kommer att medföra stora utmaningar för den nyanlände med uppehållstillstånd att ordna bostad på egen hand. Risken att socialtjänsten kommer att tvingas tillgodose behoven inom ramen för det yttersta ansvaret är enligt SKL uppenbar.

I sammanhanget ska det påtalas att det inte är socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet för de som är bostadslösa (prop. 1979/80:1 s. 200 och s.

³ Se 2 kap. 25-26 §§ skollagen

356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). Vuxna personer har som regel en skyldighet att ordna boende på egen hand. I undantagsfall, om individen är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad, kan socialnämnden vara skyldig att bistå med att tillhandahålla bostad (RÅ 2004 ref. 130 och RÅ 1990 ref. 119).

Kostnaderna för det ekonomiska biståndet riskerar att öka

Det saknas ett resonemang kring hur försörjningen ska tillgodoses

Regeringen har förbisett flera konsekvenser av lagförslaget vad gäller kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd och ökad administration för socialtjänsten.

Det finns flera situationer när ekonomiskt bistånd kan komma att aktualiseras för de studerande som omfattas av förslaget. De som inte påbörjar studier trots en intygad avsikt kan komma att vända sig till socialtjänsten. Vidare kan de som inte når upp till de studieresultat som krävs för att uppbära studiestöd komma att söka ekonomiskt bistånd. Det kommer dessutom att uppstå luckor i studiestödssystemet varpå den studerande söker ekonomiskt bistånd. Så kan vara fallet under sommaren, när studier inte bedrivs. Det är viktigt att de unga som berörs av lagförslaget har möjlighet att arbeta under tiden i Sverige.

Individens försörjning under tiden som Migrationsverket handlägger ett ärende om återkallande av uppehållstillstånd berörs inte i utkastet till lagrådsremiss. Tiden från att ett ärende om återkallande av tillstånd aktualiseras fram till dess att beslutet om återkallande vunnit laga kraft riskerar enligt SKL att bli relativt lång. I utkastet nämns inte heller hur försörjningen ska se ut för de som bedriver deltidsstudier som i vissa fall utgör grund för uppehållstillstånd eller hur försörjningen under det sex månader långa tillståndet efter fullföljd gymnasieutbildning ska se ut. Det är enligt SKL troligt att de som inte får ett arbete efter studierna kommer att söka ekonomiskt bistånd.

Det måste säkerställas att studiestöd kan uppbäras för målgruppen

Regeringen måste tillse att de unga vuxna som ska kunna få uppehållstillstånd enligt förslaget också kan försörja sig genom studiestöd under hela tiden de studerar, även i de yrkesinriktade utbildningarna som föreslås ge uppehållstillstånd.

Såvitt SKL erfar är studiestödet begränsat i tid. En vuxen studerande har som regel inte rätt till ekonomiskt bistånd för studier, utan ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det finns dock undantag till huvudregeln. Exempelvis ska kravet inte ställas på vuxenstuderande att omedelbart avbryta sina studier för att stå till arbetsmarknadens förfogande om studierna är en förutsättning för framtida arbete.⁴

Ekonomiskt bistånd är dock inte avsett att täcka kostnader för studier under en längre tid. De statliga bidragssystem som avser att tillgodose individens behov under

⁴ Se prop. 2015/16:136 s. 21.

studietiden måste i någon form korrespondera med bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier. Det vore mycket olyckligt om en enskild individ förlorar sin försörjning för studier, socialtjänsten kräver att personen ska stå till arbetsmarknadens förfogade och den enskilde är beroende av att fullfölja studierna för att få uppehållstillstånd.

Socialnämnden ska kunna begära retroaktivt studiestöd direkt från CSN

Det är angeläget att socialnämnden kan begära att få utbetalt retroaktivt studiestöd direkt från CSN om nämnden har utbetalat ekonomiskt bistånd för samma period. SKL anser därför att en bestämmelse härom, motsvarande den som finns i socialförsäkringsbalken gällande vissa socialförsäkringsförmåner⁵, ska införas i exempelvis studiestödslagen.

Det kommer att förekomma att den enskilde inte ansöker om till exempel studiestöd i tillräckligt god tid, varpå socialtjänsten kan vara skyldig att utge bistånd. Ersättningar från stat och kommun måste samordnas för att förhindra att dubbla ersättningar utbetalas för att täcka samma behov.

Reglerna om bistånd under handläggningen av ansökan är svårförståeliga

Regelverket avseende så kallade tillståndssökande⁶ och vem som ansvarar för bistånd under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas är i vissa delar svårförståeligt. Regeringen bör i lagstiftningsärendet bistå med att redogöra för bestämmelsernas innebörd.

Det saknas tydliga svar kring vem som ”av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas” enligt 1 § första stycket 3 LMA och vid vilken tidpunkt rätten till bistånd inträder. Det är för SKL inte tydligt om en rätt till bistånd föreligger redan vid tidpunkten för ansökan om uppehållstillstånd eller när Migrationsverket till exempel inhiberar verkställigheten av ett utvisningsbeslut. Kommunen har begränsade möjligheter att utifrån det utlänningsrättsliga regelverket bedöma om en tillståndssökande individ har rätt att vistas i landet under tiden som ansökan prövas. Det är dock socialnämnden i vistelsekommunen som har ansvaret för ekonomiskt stöd.

Det ska uppmärksammas att någon rätt till logi inte finns för så kallade tillståndssökande vare sig enligt LMA eller SoL, vilket kan försätta såväl den biståndssökande som socialnämnden i en svår position.⁷ Som nämns ovan kan trycket och påverkan på socialtjänsten att agera i dessa situationer bli omfattande.

⁵ Se 107 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁶ 1 § första stycket 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, LMA

⁷ Se 9 § LMA och HFD 2017 ref. 33

Yrkesinriktad utbildning som grund för uppehållstillstånd

Det måste kartläggas i vilken utsträckning de föreslagna utbildningarna bedrivs

Kommunen har en skyldighet att erbjuda yrkesintroduktion.⁸ Det finns däremot ingen skyldighet att erbjuda yrkesintroduktion som syftar till etablering. Det finns inte heller någon skyldighet att erbjuda en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux/särvux.

Om regeringen avser att införa en ny grund för uppehållstillstånd åvilar det regeringen att, innan lagförslaget börjar gälla, säkerställa att de studieformer som ska utgöra grund för uppehållstillstånd är etablerade och bedrivs i tillräcklig omfattning. Lagförslaget måste kompletteras med en sådan kartläggning. I kartläggningen behöver också förutsättningarna för heltidsstudier inom komvux klarläggas.

Av Skolverkets officiella statistik framgår att det finns 40 kommuner som inte har elever inom komvux i den egna kommunen. Storstäderna har i genomsnitt 17 000 elever per kommun inom komvux, medan genomsnittet i glesbygdskommunerna är 116 elever. De lokala förhållandena avseende komvux varierar följaktligen betydligt.

Vad gäller de yrkespaket som Skolverket presenterade i december 2017 och som nämns i utkastet till lagrådsremiss vill SKL framhålla att det rimligen endast är ett begränsat antal, om ens några, kommuner som haft reella möjligheter att implementera dessa yrkespaket i sin verksamhet än. Paketerna har inte heller hunnit utvärderas. Skillnaden mellan de olika yrkespaketen är stor vad gäller omfattningen. Tolv av de nuvarande 51 föreslagna yrkespaketen är på mellan 400 till 700 poäng. Det finns tveksamheter kring om dessa korta utbildningar kommer att leda till en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Såväl SKL som olika branschföreträdare har haft mycket synpunkter på Skolverkets förslag vad gäller bl.a. anställningsbarhet. Det kommer dessutom att bli svårt för den enskilde att göra ett genomtänkt val vad gäller yrkesinriktning, när längden på utbildningen kan variera mellan 400 poäng och 1400 poäng.

Följderna av reglerna om uppehållstillstånd för studier på komvux behöver analyseras vidare

SKL konstaterar att förutsättningarna för uppehållstillstånd varierar beroende på om studierna inom komvux avser en sammanhållen yrkesutbildning eller andra studier. SKL efterfrågar en konsekvensanalys av denna skillnad i regelverket i förhållande till såväl kommunen som individen.

För att få uppehållstillstånd för studier på komvux (inte en sammanhållen yrkesutbildning) måste studierna bedrivas på gymnasial nivå på heltid. Såvitt SKL erfar är det svårt för målgruppen i förslaget att nå upp till kraven för studier på denna nivå. För att få uppehållstillstånd för en sammanhållen yrkesutbildning på komvux

⁸ 17 kap. 16 § skollagen (2010:800)

kan dock en del av studierna avse kurser på grundläggande nivå. En följd av denna åtskillnad kan bli att efterfrågan på sådana sammanhållna yrkesutbildningar ökar betydligt. Det måste utredas om kommunerna har kapacitet att möta en sådan efterfrågan och vad denna skillnad i regelverket kan få för konsekvenser i övrigt.

SKL anser att individen måste ges rimliga förutsättningar att välja studieform och inriktning utifrån individuella behov. Det är inte ändamålsenligt att en individ tvingas påbörja till exempel ett introduktionsprogram för att få uppehållstillstånd när det ur studiesynpunkt är mer motiverat med studier på komvux.

Definitionen av yrkesinriktade utbildningar bör klargöras

Regeringen måste säkerställa att definitionerna för sådan yrkesinriktad utbildning inom introduktionsprogram respektive komvux/särvux som kan ge uppehållstillstånd är tydligt rättsligt avgränsade. Det kommer att uppstå frågor i skolans verksamhet kring vilka utbildningar som berättigar till uppehållstillstånd och det är viktigt att de ungdomar som avses i förslaget kan göra medvetna val kring studieväg.

SKL noterar att begreppet sammanhållna yrkesutbildning används i 4 kap. 12 § tredje stycket förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och avser en kombination av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde. Det behöver klargöras om det är samma definition som avses i det nu aktuella förslaget.

Det behöver också tydliggöras om även påbyggnadspaketen till Skolverkets yrkespaket som nämns i utkastet till lagrådsremiss omfattas av samma yrkesutbildning och en möjlighet till förlängt uppehållstillstånd.

Uppehållstillståndets längd kommer att variera

Uppehållstillståndets längd ska i vissa fall bestämmas till sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt den individuella studieplanen. De individuella studieplanerna kan dock se relativt olika ut. Som framgår ovan kan också längden på exempelvis vissa yrkesinriktade utbildningar variera i stor omfattning. Regeringen behöver förtydliga vad som avses med begreppet *tid som återstår av utbildningen enligt den individuella studieplanen*. Om tiden ska beräknas utifrån angivna kurser respektive verksamhetspoäng bör det klargöras.

I 1 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039) anges vilka uppgifter en individuell studieplan ska innehålla. Av den aktuella bestämmelsen framgår inte uttryckligen att utbildningens längd ska framgå. Vad gäller komvux anges det i 20 kap. 8 § skollagen att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Omfattningen av studierna ska

anges i verksamhetspoäng.⁹ Det framgår dock inte att längden på studierna ska anges i tid.

När det gäller yrkesinriktad utbildning inom ramen för introduktionsprogram framgår det av förarbetena att längden på yrkesintroduktion *bör* – men inte ska – framgå av huvudmannens plan för utbildningen.¹⁰ I Skolverkets stödmaterial anges att utbildningens längd ska anpassas till varje elevs behov och önskemål. Om huvudmannen har beslutat om ramar eller riktlinjer ska de följas. En utbildning för en enskild elev kan alltså vara tre år eller kortare eller längre än så.¹¹ SKL vill följaktligen uppmärksamma regeringen på att uppehållstillstånden längds kan komma att variera i relativt stor omfattning.

Skolpersonalen behöver mer stöd

SKL bedömer att förslaget riskerar att medföra ett ökat ansvar på skolpersonalen, däribland studie- och yrkesvägledarna, i frågan om uppehållstillstånd. Regeringen måste göra en analys av det aktuella lagförslagets konsekvenser för dessa yrkesgrupper och utforma regelverket på ett sådant sätt att skolpersonalens inblandning i frågan om uppehållstillstånd minimeras.

Förhållandet att uppehållstillståndets längd i vissa fall motsvarar längden på studieplanen medför att skolan kan få en stor inverkan på uppehållstillståndets giltighetstid. Ett icke godkänt studieresultat kan därtill medföra ett återkallande av ett uppehållstillstånd eller ett avslag på ansökan om förlängt tillstånd.

Att den enskilde läraren, genom beslutet att godkänna eller inte godkänna en elev, bär ett så stort ansvar för frågan om elevens rätt att stanna i Sverige medför att läraren ställs inför svåra etiska ställningstaganden som inte är förenliga med den undervisande rollen. I förslaget behöver det därför tydliggöras hur dessa yrkesgrupper kan stötts för att undvika en orimligt ökad belastning.

SKL menar även att kravet på att den unge varje år ska redovisa studieaktivitet får konsekvenser för lärare och annan skolpersonal trots att detta inte är regeringens avsikt. Det kan finnas elever som aktivt deltar i utbildningen men som ändå inte når upp till godkända betyg på grund av långsam progression och där lärarens bedömning av om exempelvis elevens frånvaro är godtagbar eller inte kan bli avgörande för frågan om uppehållstillstånd. Regelverket får enligt SKL inte medföra att en enskild

⁹ 2 kap. 16 § andra stycket förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

¹⁰ Se prop. 2009/10:165 s. 455

¹¹ Se Skolverkets stödmaterial Yrkesintroduktion av varierande längd – Modeller för att organisera utbildningen, 2017, https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2Fblob%2Fpdf3793.pdf%3Fk%3D3793

lärares subjektiva bedömning får avgörande konsekvenser för den enskildes vistelse i Sverige.

Förslaget att vissa yrkesinriktade utbildningar kan ligga till grund för uppehållstillstånd riskerar att försätta studie- och yrkesvägledarna i en särskilt svår situation. Eftersom uppehållstillstånd enbart ges för en yrkesinriktning är valet av inriktning otroligt viktigt. Övervägandena kring möjlig inriktning måste, vad gäller målgruppen som avses i förslaget, göras utifrån fler och andra faktorer jämfört med andra elever. Här kommer exempelvis möjligheten att få en fast anställning kort efter studierna att ha väsentlig betydelse. Det kommer att bli fråga om svåra överväganden för studie- och yrkesvägledarna i mötet med den aktuella målgruppen. Det är därför viktigt att förslaget utformas så att arbetsbördan för den aktuella gruppen inte ökas.

Regelverket avseende folkbokföring bör ses över

Med de nu föreslagna reglerna kommer det att finnas individer som blir folkbokförda men får avslag på förlängningsansökan. SKL anser därför att det finns behov av att se över regelverket om folkbokföring.

Det sker inte någon automatisk avregistrering från folkbokföringen i de fall ett beslut om avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd vinner laga kraft eller en enskild avstår från att ansöka om ett nytt uppehållstillstånd när det första tillståndet går ut.¹² Att en individ kvarstår som folkbokförd men samtidigt vistas i landet utan tillstånd kan medföra att personen omfattas av två olika regelverk som ger olika rättigheter.¹³ Det kan även vara missvisande för såväl förbundets medlemmar som myndigheter att personer som inte har rätt att vistas i landet är folkbokförda.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

¹² Se 20 § folkbokföringslagen (1991:481)

¹³ Se till exempel 29 kap. 2 § första stycket skollagen jämfört med 29 kap. andra stycket 5 samma lag. Personen har även rätt till hälso- och sjukvård med stöd av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) men omfattas också av personkretsen i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Moderaterna och Liberalerna reserverar sig mot beslutet till förmån för kansliets ursprungliga förslag till yttrande, se bilaga 1

Centerpartiet lämnar särskilt yttrande, se bilaga 2

Arbetsutskottet
2018-02-20

Reservation från Moderaterna och Liberalerna

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Moderaterna och Liberalerna reserverar sig mot arbetsutskottets beslut angående SKL:s yttrande över remissen Ny möjlighet till uppehållstillstånd till förmån för kansliets ursprungliga förslag till yttrande enligt följande:

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) konstaterar att regeringen åter presenterat en i princip obefintlig konsekvensanalys i förhållande till kommuner, landsting och regioner.
- SKL menar bestämt att ekonomisk kompensation till förbundets medlemmar måste garanteras för att behoven hos målgruppen som avses i förslaget ska kunna mötas. Förslaget medför bland annat en omställning av kommunala verksamheter som kan resultera i stora kostnader.
- Målgruppens särskilda behov kan enligt SKL innebära en ökad efterfrågan på insatser och stöd från bland annat gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildning och den särskilda utbildningen för vuxna (komvux/särvux), socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.
- Regeringen måste säkerställa en jämn fördelning av de som får uppehållstillstånd för att kommunerna ska kunna fullfölja skyldigheterna inom ramen för mottagandet.
- SKL bedömer att förslaget medför ökade kostnader för ekonomiskt bistånd som ska beaktas. Det måste säkerställas att studiestöd kan utges för målgruppen i förslaget och att socialnämnden vid behov kan begära att retroaktivt studiestöd utbetalas till nämnden.
- SKL anser att det är problematiskt att regeringen avser att lagstifta om en rätt till uppehållstillstånd som är kopplad till vissa typer av yrkesutbildningar, utan att kartlägga i vilken utsträckning dessa utbildningar erbjuds i landets kommuner och om det finns kapacitet att möta en ökad efterfrågan.
- SKL ifrågasätter att lärare, studie- och yrkesvägledning samt övrig skolpersonal i praktiken riskerar att få ett orimligt stort ansvar i frågan om uppehållstillstånd och att konsekvenserna även i denna del ska analyseras.
- Regelverket gällande folkbokföring i samband med avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd bör enligt SKL ses över.
-

Förbundets ställningstagande

Allmänna synpunkter

Som medlems- och intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner begränsar SKL yttrandet till i huvudsak frågor som kan få konsekvenser för medlemmarna.

Konsekvensanalysen är obefintlig

Det ska inledningsvis framhållas att förbundet ser positivt på att förslaget kan motverka ett växande parallellsamhälle avseende denna grupp unga vuxna och att möjligheten att få uppehållstillstånd för studier blir mer flexibel med inriktning mot etablering.

SKL efterfrågar en konsekvensanalys av förslagets påverkan på kommuner, landsting och regioner. Den analys som presenteras i utkastet till lagrådsremiss är bristfällig och dåligt underbyggd. Det är uppenbart att ett förändrat antal uppehållstillstånd påverkar flera verksamheter i kommuner, landsting och regioner. Av det aktuella förslaget följer en rad ekonomiska och andra konsekvenser för SKL:s medlemmar som helt har förbisetts.

Riksrevisionen riktade i en granskning under hösten 2017 kritik mot att undermåliga konsekvensanalyser är vanligt förekommande när det gäller migrationspolitiska beslut.¹ SKL har därtill i flera tidigare remissvar riktat tydlig kritik mot konsekvensanalysernas ofullständighet.²

SKL ställer sig mycket kritisk till att regeringen åter redovisar en konsekvensanalys som saknar överväganden vad gäller förslagets påverkan på förbundets medlemmar. Den obefintliga analysen sammantaget med en kort remisstid ger mycket begränsade förutsättningar för remissinstanserna att lämna kvalificerade synpunkter. Det är inte remissinstansernas uppgift att presentera en sådan fullständig konsekvensanalys som regeringen försummat.

En bild av målgruppen underlättar

Något som försvårar arbetet med att bedöma konsekvenserna är att det saknas en tydlig bild av målgruppen. Siffran 9 000 personer anges i utkastet till lagrådsremiss. Det anges dock inte i vilken utsträckning denna grupp idag befinner sig i en asylprocess, har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut eller fortfarande väntar på

¹Se Rikrevisionens granskningsrapport, Konsekvenser inför migrationspolitiska beslut, RIR 2017:25, https://www.riksrevisionen.se/PageFiles/27538/RiR_2017_25_MIGRATIONSPOLITIK_ANPASSAD.PDF

²Se SKL:s yttranden gällande utkast till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, dnr 16/00873, utkast till lagrådsremiss *Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå*, dnr 16/06750 samt *Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription*, SOU 2017:84, dnr 17/06189

beslut från Migrationsverket. Det anges inte heller i vilken omfattning den del av målgruppen som befinner sig i asylprocessen bor i anläggningsboende eller i eget boende. Vidare saknas det uppgift om ungefärlig ålder, vilket har relevans för vilken utbildningsform som kan aktualiseras för målgruppen.

En översikt i dessa delar är enligt SKL fullt möjlig att presentera och ger bättre förutsättningar för remissinstanserna att förutse konsekvenserna.

SKL:s medlemmar måste ges stabila planeringsförutsättningar

Förutsättningarna för mottagandet av ensamkommande barn och unga har genom olika författningsändringar avsevärt förändrats under de senaste åren. Sedan våren 2017 har kommunerna arbetat intensivt för att ställa om sina verksamheter till det nya ersättningssystemets kraftigt sänkta ersättningsnivåer. Dagen före ikraftträdandet för de nya reglerna om ersättning, den 30 juni 2017, informerar regeringen om ett tillfälligt kommunbidrag för att asylsökande ensamkommande unga som har blivit myndiga ska kunna stanna i hemkommunen. Kommunernas möjlighet att utnyttja det numera beslutade kommunbidraget har vissa juridiska begränsningar. Även syftet med bidraget framstår som oklart eftersom asylprocessen, med tusentals avslagsbeslut som följd, har fortlöpt. Kommunerna har utifrån dessa förändrade förutsättningar avvecklat boenden, reducerat sina verksamheter och varslat personal.

I utkastet till lagrådsremiss presenterar regeringen ett förslag om att samma ungdomar – varav en del redan hunnit få ett gällande utvisningsbeslut – om några månader ska kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd på nya grunder. Kommunerna förväntas ännu en gång att på kort tid ställa om sina verksamheter utan erforderlig ersättning från staten.

När upp till 9 000 personer åter ska aktualiseras i kommunernas verksamheter – socialtjänstverksamheter som genom statliga beslut nyligen har avvecklats och utbildningsverksamheter som genom förslaget måste startas upp – måste staten visa förståelse för den lokala nivåns villkor. Det är en fråga om fortsatt tillit och förtroende mellan stat samt kommuner, landsting och regioner. Underfinansiering riskerar att leda till stora kostnader för förbundets medlemmar.

Kommunerna måste ges stabila planeringsförutsättningar och förutsägbara ekonomiska villkor för att möta de behov som uppstår till följd av nya grupper som får uppehållstillstånd och ska bosätta sig i kommunen. De upprepade förändringarna i lagar och regelverken gällande ersättning har medfört att kommunerna fråntagits dessa möjligheter.

SKL vill betona vikten av att lagar och regler korresponderar sinsemellan och ger tydliga uttryck för lagstiftarens intention. Konsekvensanalyser inför beslut om nya regelverk och utvärdering efter genomförande är av central betydelse för att skapa legitimitet för välfärdssystemens tillämpning och ge välfärdens anställda rätt

förutsättningar att utföra sitt arbete. En samordning av regelverken där lagstiftarens intention i alla avseenden tydligt framgår är en förutsättning för att få förståelse, och därmed legitimitet, för mottagandesystemet av asylsökande och nyanlända.

Ekonomisk kompensation för att möta behoven hos målgruppen måste garanteras

Kostnader inför och efter ikraftträdandet

SKL uppmanar regeringen att garantera kommunerna ersättning för insatser som är nödvändiga för att med kort varsel möta de nya behov som kommer att uppstå till följd av lagförslaget. Detta avser insatser som ges till målgruppen såväl i väntan på att de ska kunna lämna in en ansökan om uppehållstillstånd som när de nya reglerna har trätt i kraft.

De initiala kostnader som är förknippade med förberedelse för mottagande och anskaffning av nya boendialternativ måste erkännas och ersättas. För att kommunerna ska garanteras ersättning för de fortlöpande kostnaderna behöver staten göra en rad utfästelser och justeringar i gällande förordningar. I utkastet till lagrådsremiss går det inte att utläsa vilken ersättningsnivå som avses för insatser till målgruppen i förslaget.

Socialtjänsten kommer att ställas inför svåra avvägningar när det gäller eventuellt bistånd till den del av målgruppen som fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut och vistas i landet utan tillstånd. I utkastet till lagrådsremiss saknas ett diskussion om tiden fram till dess att de nya reglerna träder ikraft. Detta kan möjligen vara en ovanlig aspekt för lagstiftaren att behöva ta ställning till, men i det aktuella fallet är ett sådant resonemang av vikt för kommunernas och individernas möjlighet till förberedelse i väntan på reglernas ikraftträdande.

Efterfrågan på utbildning kommer att öka

När grunden för uppehållstillstånd utgör studier och en förutsättning för förlängt tillstånd är en viss progression i studierna kommer detta naturligtvis att påverka utbildningsverksamheten i landets kommuner. En uppenbar följd av förslaget är att efterfrågan på utbildning kommer att öka, såväl inom gymnasieskolan som inom komvux/särvux. Den genomsnittliga kostnaden för en gymnasieelev år 2016 var 116 500 kronor per år. För en nyanländ elev är siffran högre. I regeringens snäva fokus på staten finansier förefaller dessa kostnader helt ha glömts bort.

SKL vill också framhålla att kostnaden för det ökade antalet elever inom komvux i större utsträckning kommer att bäras av kommuner med förhållandevis många nyanlända unga, till skillnad från vad som gäller i gymnasieskolan. Ett större elevantal i gymnasieskolan kommer att fångas upp av det kommunala utjämningsystemet och finansieringen av det ökande antalet elever blir därmed gemensam för kommunsektorn. Inom komvux finns det inget motsvarande fördelningssystem. Då det saknas underlag för att göra en kvalificerad bedömning av såväl de totala kostnaderna,

som fördelningen av detsamma, är det viktigt att konsekvenserna av förslagen analyseras och att det införs en ekonomisk reglering.

Kravet på studiehjälp i 30 § NyErsF ska tas bort

Det är enligt SKL uppenbart att kraven för uppehållstillstånd i någon mån måste korrespondera med kraven för att få ersättning för mottagandet. Om en avsikt att studera är tillräckligt för att få uppehållstillstånd för målgruppen i lagförslaget kan det inte, för rätt till ersättning enligt 30 § NyErsF, uppställas ett krav på studier och studiehjälp. Kommunens åtaganden gentemot gruppen som avser att studera är densamma jämfört med de som redan studerar. Som SKL framhöll i remissvaret över det nya ersättningssystemet som började gälla den 1 juli 2017 är dessutom nivån på ersättningen i 30 § NyErsF för låg.

SKL har tidigare påtalat att andelen självförsörjande bland ensamkommande unga mellan 18 och 21 år som får uppehållstillstånd i princip är obefintlig. Regeringens tidigare argument att kravet på studiehjälp ger ekonomiska drivkrafter för kommunen att erbjuda utbildning som är individuellt utformad för den enskilde saknar verklighetsförankring och är under alla omständigheter inaktuellt när eleverna är beroende av studieprogression för att få förlängt uppehållstillstånd. Denna omständighet är mer än tillräcklig motivation för såväl kommunen som den enskilde.

Målgruppens särskilda behov får följder för SKL:s medlemmar

SKL bedömer att målgruppen enligt förslaget kan komma att vara i behov av stödåtgärder, pedagogiska insatser och individanpassade lösningar för att kunna genomföra studierna inom de tidsramar som krävs för att få förlängt uppehållstillstånd. Ett ökat behov av sådana insatser påverkar flera verksamheter inom såväl kommuner som landsting och regioner.

Många aktörer vittnar samstämmigt om att målgruppen i förslaget är en redan utsatt grupp i behov av särskilda insatser. En inte obetydlig del av de som omfattas av lagförslaget lider av psykisk ohälsa av varierande grad bl.a. till följd av långa handläggningstider, avslag på asylansökan och flytt från en kommun till en annan samt en avbruten skolgång i väntan på studieplats i den nya kommunen. En sådan ohälsa medför ökade behov av stödåtgärder från socialtjänsten för att kunna fullfölja studierna, exempelvis kontaktperson. Efterfrågan på insatser från hälso- och sjukvården, såsom psykiatri, kan också öka.

Som SKL har påtalat i tidigare remissvar angående förslaget om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå kan dessutom upprepade omprövningar av uppehållstillstånden medföra en ökad stress och psykisk belastning på eleverna, vilket i sig påverkar lärandet och stödbehoven. Dessa omständigheter kan medföra högre krav på skolverksamheten och ökade kostnader. Här ska särskilt nämnas behovet av studiehandledning på elevernas modersmål, studie- och yrkesvägledning,

specialpedagogisk kompetens samt personal inom elevhälsan, såsom kuratorer, skolsköterskor och psykologer. Det kan även finnas behov av ytterligare kompetensutveckling för lärarna för att säkerställa att de kan möta de unga nyanländas behov. Behovet av studiehandledning inom komvux kommer sannolikt också att öka. Det ska dessutom framhållas att det inom komvux inte finns någon rätt till elevhälsa på samma sätt som inom gymnasieskolan.³

De som får uppehållstillstånd ska fördelas jämnt över landet

SKL anser att regeringen måste säkerställa en reglering för fördelning av de unga vuxna som får uppehållstillstånd enligt förslaget. En avsaknad av en sådan reglering försämrar planeringsförutsättningarna för landets kommuner avsevärt och kommer att innebära en stor påfrestning för enskilda kommuner, särskilt eftersom en stor grupp av de som kan omfattas av förslaget bor i Migrationsverkets anläggningsboenden.

SKL menar bestämt att regeringen måste ta ansvar för att landets kommuner ges förutsättningar att fullfölja de skyldigheter som åvilar kommunen inom ramen för mottagandet av de som får uppehållstillstånd. För att kommunerna ska kunna erbjuda praktisk hjälp i samband med bosättning och lämplig utbildning samt tillse att behovet av stöd tillgodoses måste det finnas rimliga förutsättningar att förutse omfattningen av antalet personer som ska bosätta sig i kommunen. Att ansvaret för mottagandet av en så stor grupp som 9 000 personer ska fördelas slumpmässigt på landets kommuner är inte acceptabelt. Eftersom möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd begränsas till en viss tid är det troligt att många ansökningar kommer att beviljas inom en begränsad tidsperiod, vilket kan bli särskilt utmanande för exempelvis kommuner med anläggningsboenden.

Bristande planeringsförutsättningar för landets kommuner kan få följden att mottagandet påverkas. Detta kan i sin tur få konsekvenser för de unga vuxna som omfattas av förslaget. Som nämnts ovan är denna grupp särskilt utsatt eftersom de är beroende av utbildning och studieprogression för att få stanna i Sverige.

Utifrån socialtjänstlagen (2010:453), SoL, har vistelsekommunen det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Det är orimligt att de kommuner som har ett anläggningsboende ska bära ansvaret för att tillgodose de basala behoven för samtliga personer som beviljas uppehållstillstånd och vistas i kommunen. Den befintliga situationen på bostadsmarknaden kommer att medföra stora utmaningar för den nyanlände med uppehållstillstånd att ordna bostad på egen hand. Risken att socialtjänsten kommer att tvingas tillgodose behoven inom ramen för det yttersta ansvaret är enligt SKL uppenbar.

I sammanhanget ska det påtalas att det inte är socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet för de som är bostadslösa (prop. 1979/80:1 s. 200 och s.

³ Se 2 kap. 25-26 §§ skollagen

356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). Vuxna personer har som regel en skyldighet att ordna boende på egen hand. I undantagsfall, om individen är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad, kan socialnämnden vara skyldig att bistå med att tillhandahålla bostad (RÅ 2004 ref. 130 och RÅ 1990 ref. 119).

Kostnaderna för det ekonomiska biståndet riskerar att öka

Det saknas ett resonemang kring hur försörjningen ska tillgodoses

Regeringen har förbisett flera konsekvenser av lagförslaget vad gäller kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd och ökad administration för socialtjänsten. Som SKL tidigare framhållit har kommunernas ekonomiska bistånd till nyanlända med uppehållstillstånd börjat uppnå betydande belopp och det är viktigt att reformer som riskerar att förvärra denna utveckling nog övervägs också ur detta perspektiv.

Det finns flera situationer när ekonomiskt bistånd kan komma att aktualiseras för de studerande som omfattas av förslaget. De som inte påbörjar studier trots en intygd avsikt kan komma att vända sig till socialtjänsten. Vidare kan de som inte når upp till de studieresultat som krävs för att uppbära studiestöd komma att söka ekonomiskt bistånd. Det kommer dessutom att uppstå luckor i studiestödssystemet varpå den studerande söker ekonomiskt bistånd. Så kan vara fallet under sommaren, när studier inte bedrivs. Det är viktigt att de unga som berörs av lagförslaget har möjlighet att arbeta under tiden i Sverige.

Individens försörjning under tiden som Migrationsverket handlägger ett ärende om återkallande av uppehållstillstånd berörs inte i utkastet till lagrådsremiss. Tiden från att ett ärende om återkallande av tillstånd aktualiseras fram till dess att beslutet om återkallande vunnit laga kraft riskerar enligt SKL att bli relativt lång. I utkastet nämns inte heller hur försörjningen ska se ut för de som bedriver deltidsstudier som i vissa fall utgör grund för uppehållstillstånd eller hur försörjningen under det sex månader långa tillståndet efter fullföljd gymnasieutbildning ska se ut. Det är enligt SKL troligt att de som inte får ett arbete efter studierna kommer att söka ekonomiskt bistånd.

Det måste säkerställas att studiestöd kan uppbäras för målgruppen

Regeringen måste tillse att de unga vuxna som ska kunna få uppehållstillstånd enligt förslaget också kan försörja sig genom studiestöd under hela tiden de studerar, även i de yrkesinriktade utbildningarna som föreslås ge uppehållstillstånd.

Såvitt SKL erfar är studiestödet begränsat i tid. En vuxen studerande har som regel inte rätt till ekonomiskt bistånd för studier, utan ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det finns dock undantag till huvudregeln. Exempelvis ska kravet inte ställas på vuxenstuderande att omedelbart avbryta sina studier för att stå till arbetsmarknadens förfogande om studierna är en förutsättning för framtida arbete.⁴

⁴ Se prop. 2015/16:136 s. 21.

Ekonomiskt bistånd är dock inte avsett att täcka kostnader för studier under en längre tid. De statliga bidragssystem som avser att tillgodose individens behov under studietiden måste i någon form korrespondera med bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier. Det vore mycket olyckligt om en enskild individ förlorar sin försörjning för studier, socialtjänsten kräver att personen ska stå till arbetsmarknadens förfogade och den enskilde är beroende av att fullfölja studierna för att få uppehållstillstånd.

Socialnämnden ska kunna begära retroaktivt studiestöd direkt från CSN

Det är angeläget att socialnämnden kan begära att få utbetalt retroaktivt studiestöd direkt från CSN om nämnden har utbetalat ekonomiskt bistånd för samma period. SKL anser därför att en bestämmelse härom, motsvarande den som finns i socialförsäkringsbalken gällande vissa socialförsäkringsförmåner⁵, ska införas i exempelvis studiestödslagen.

Det kommer att förekomma att den enskilde inte ansöker om till exempel studiestöd i tillräckligt god tid, varpå socialtjänsten kan vara skyldig att utge bistånd. Ersättningar från stat och kommun måste samordnas för att förhindra att dubbla ersättningar utbetalas för att täcka samma behov.

Reglerna om bistånd under handläggningen av ansökan är svårförståeliga

Regelverket avseende så kallade tillståndssökande⁶ och vem som ansvarar för bistånd under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas är i vissa delar svårförståeligt. Regeringen bör i lagstiftningsärendet bistå med att redogöra för bestämmelsernas innebörd.

Det saknas tydliga svar kring vem som ”av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas” enligt 1 § första stycket 3 LMA och vid vilken tidpunkt rätten till bistånd inträder. Det är för SKL inte tydligt om en rätt till bistånd föreligger redan vid tidpunkten för ansökan om uppehållstillstånd eller när Migrationsverket till exempel inhiberar verkställigheten av ett utvisningsbeslut. Kommunen har begränsade möjligheter att utifrån det utlänningsrättsliga regelverket bedöma om en tillståndssökande individ har rätt att vistas i landet under tiden som ansökan prövas. Det är dock socialnämnden i vistelsekommunen som har ansvaret för ekonomiskt stöd.

Det ska uppmärksammas att någon rätt till logi inte finns för så kallade tillståndssökande vare sig enligt LMA eller SoL, vilket kan försätta såväl den biståndssökande som socialnämnden i en svår position.⁷ Som nämns ovan kan trycket och påverkan på socialtjänsten att agera i dessa situationer bli omfattande.

⁵ Se 107 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁶ 1 § första stycket 3 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, LMA

⁷ Se 9 § LMA och HFD 2017 ref. 33

Yrkesinriktad utbildning som grund för uppehållstillstånd

Det måste kartläggas i vilken utsträckning de föreslagna utbildningarna bedrivs

Kommunen har en skyldighet att erbjuda yrkesintroduktion.⁸ Det finns däremot ingen skyldighet att erbjuda yrkesintroduktion som syftar till etablering. Det finns inte heller någon skyldighet att erbjuda en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux/särvux.

Om regeringen avser att införa en ny grund för uppehållstillstånd åvilar det regeringen att, innan lagförslaget börjar gälla, säkerställa att de studieformer som ska utgöra grund för uppehållstillstånd är etablerade och bedrivs i tillräcklig omfattning.

Lagförslaget måste kompletteras med en sådan kartläggning. I kartläggningen behöver också förutsättningarna för heltidsstudier inom komvux klarläggas.

Av Skolverkets officiella statistik framgår att det finns 40 kommuner som inte har elever inom komvux i den egna kommunen. Storstäderna har i genomsnitt 17 000 elever per kommun inom komvux, medan genomsnittet i glesbygdskommunerna är 116 elever. De lokala förhållandena avseende komvux varierar följaktligen betydligt.

Vad gäller de yrkespaket som Skolverket presenterade i december 2017 och som nämns i utkastet till lagrådsremiss vill SKL framhålla att det rimligen endast är ett begränsat antal, om ens några, kommuner som haft reella möjligheter att implementera dessa yrkespaket i sin verksamhet än. Paketerna har inte heller hunnit utvärderas. Skillnaden mellan de olika yrkespaketen är stor vad gäller omfattningen. Tolv av de nuvarande 51 föreslagna yrkespaketen är på mellan 400 till 700 poäng. Det finns tveksamheter kring om dessa korta utbildningar kommer att leda till en varaktig etablering på arbetsmarknaden. Såväl SKL som olika branschföreträdare har haft mycket synpunkter på Skolverkets förslag vad gäller bl.a. anställningsbarhet. Det kommer dessutom att bli svårt för den enskilde att göra ett genomtänkt val vad gäller yrkesinriktning, när längden på utbildningen kan variera mellan 400 poäng och 1400 poäng.

Följderna av reglerna om uppehållstillstånd för studier på komvux behöver analyseras vidare

SKL konstaterar att förutsättningarna för uppehållstillstånd varierar beroende på om studierna inom komvux avser en sammanhållen yrkesutbildning eller andra studier. SKL efterfrågar en konsekvensanalys av denna skillnad i regelverket i förhållande till såväl kommunen som individen.

För att få uppehållstillstånd för studier på komvux (inte en sammanhållen yrkesutbildning) måste studierna bedrivas på gymnasial nivå på heltid. Såvitt SKL erfar är det svårt för målgruppen i förslaget att nå upp till kraven för studier på denna nivå. För att få uppehållstillstånd för en sammanhållen yrkesutbildning på komvux

⁸ 17 kap. 16 § skollagen (2010:800)

kan dock en del av studierna avse kurser på grundläggande nivå. En följd av denna åtskillnad kan bli att efterfrågan på sådana sammanhållna yrkesutbildningar ökar betydligt. Det måste utredas om kommunerna har kapacitet att möta en sådan efterfrågan och vad denna skillnad i regelverket kan få för konsekvenser i övrigt.

SKL anser att individen måste ges rimliga förutsättningar att välja studieform och inriktning utifrån individuella behov. Det är inte ändamålsenligt att en individ tvingas påbörja till exempel ett introduktionsprogram för att få uppehållstillstånd när det ur studiesynpunkt är mer motiverat med studier på komvux.

Definitionen av yrkesinriktade utbildningar bör klargöras

Regeringen måste säkerställa att definitionerna för sådan yrkesinriktad utbildning inom introduktionsprogram respektive komvux/särvux som kan ge uppehållstillstånd är tydligt rättsligt avgränsade. Det kommer att uppstå frågor i skolans verksamhet kring vilka utbildningar som berättigar till uppehållstillstånd och det är viktigt att de ungdomar som avses i förslaget kan göra medvetna val kring studieväg.

SKL noterar att begreppet sammanhållen yrkesutbildning används i 4 kap. 12 § tredje stycket förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och avser en kombination av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde. Det behöver klargöras om det är samma definition som avses i det nu aktuella förslaget.

Det behöver också tydliggöras om även påbyggnadspaketen till Skolverkets yrkespaket som nämns i utkastet till lagrådsremiss omfattas av samma yrkesutbildning och en möjlighet till förlängt uppehållstillstånd.

Uppehållstillståndets längd kommer att variera

Uppehållstillståndets längd ska i vissa fall bestämmas till sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt den individuella studieplanen. De individuella studieplanerna kan dock se relativt olika ut. Som framgår ovan kan också längden på exempelvis vissa yrkesinriktade utbildningar variera i stor omfattning. Regeringen behöver förtydliga vad som avses med begreppet *tid som återstår av utbildningen enligt den individuella studieplanen*. Om tiden ska beräknas utifrån angivna kurser respektive verksamhetspoäng bör det klargöras.

I 1 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039) anges vilka uppgifter en individuell studieplan ska innehålla. Av den aktuella bestämmelsen framgår inte uttryckligen att utbildningens längd ska framgå. Vad gäller komvux anges det i 20 kap. 8 § skollagen att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng.⁹ Det framgår dock inte att längden på studierna ska anges i tid.

⁹ 2 kap. 16 § andra stycket förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

När det gäller yrkesinriktad utbildning inom ramen för introduktionsprogram framgår det av förarbetena att längden på yrkesintroduktion *bör* – men inte ska – framgå av huvudmannens plan för utbildningen.¹⁰ I Skolverkets stödmaterial anges att utbildningens längd ska anpassas till varje elevs behov och önskemål. Om huvudmannen har beslutat om ramar eller riktlinjer ska de följas. En utbildning för en enskild elev kan alltså vara tre år eller kortare eller längre än så.¹¹ SKL vill följaktligen uppmärksamma regeringen på att uppehållstillstånden längds kan komma att variera i relativt stor omfattning.

Skolpersonalen riskerar att få bära ett orimligt stort ansvar

SKL bedömer att förslaget riskerar att medföra ett orimligt stort ansvar på skolpersonalen, däribland studie- och yrkesvägledarna, i frågan om uppehållstillstånd. SKL är starkt ifrågasättande till ett regelverk som får sådana konsekvenser, vilket också påtalats i tidigare remissvar. Regeringen måste göra en analys av det aktuella lagförslagets konsekvenser för dessa yrkesgrupper och utforma regelverket på ett sådant sätt att skolpersonalens inblandning i frågan om uppehållstillstånd minimeras.

Förhållandet att uppehållstillståndets längd i vissa fall motsvarar längden på studieplanen medför att skolan kan få en stor inverkan på uppehållstillståndets giltighetstid. Ett icke godkänt studieresultat kan därtill medföra ett återkallande av ett uppehållstillstånd eller ett avslag på ansökan om förlängt tillstånd.

Att den enskilde läraren, genom beslutet att godkänna eller inte godkänna en elev, bär ett så stort ansvar för frågan om elevens rätt att stanna i Sverige medför att läraren ställs inför svåra etiska ställningstaganden som inte är förenliga med den undervisande rollen. Ett sådant ansvar riskerar även att medföra en ökad stress och psykisk belastning på de aktuella yrkesgrupperna. Även risken för hot mot yrkesgrupperna kan öka. Ogynnsamma arbetsvillkor riskerar att medföra en större brist på lärare än vad som redan är fallet idag.

SKL menar även att kravet på att den unge varje år ska redovisa studieaktivitet får konsekvenser för lärare och annan skolpersonal trots att detta inte är regeringens avsikt. Det kan finnas elever som aktivt deltar i utbildningen men som ändå inte når upp till godkända betyg på grund av långsam progression och där lärarens bedömning av om exempelvis elevens frånvaro är godtagbar eller inte kan bli avgörande för frågan om uppehållstillstånd. Regelverket får enligt SKL inte medföra att en enskild lärares subjektiva bedömning får avgörande konsekvenser för den enskildes vistelse i Sverige.

¹⁰ Se prop. 2009/10:165 s. 455

¹¹ Se Skolverkets stödmaterial Yrkesintroduktion av varierande längd – Modeller för att organisera utbildningen, 2017, https://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2Fblob%2Fpdf3793.pdf%3Fk%3D3793

Förslaget att vissa yrkesinriktade utbildningar kan ligga till grund för uppehållstillstånd riskerar att försätta studie- och yrkesvägledarna i en särskilt svår situation. Eftersom uppehållstillstånd enbart ges för en yrkesinriktning är valet av inriktning otroligt viktigt. Övervägandena kring möjlig inriktning måste, vad gäller målgruppen som avses i förslaget, göras utifrån fler och andra faktorer jämfört med andra elever. Här kommer exempelvis möjligheten att få en fast anställning kort efter studierna att ha väsentlig betydelse. Det kommer att bli fråga om svåra överväganden för studie- och yrkesvägledarna i mötet med den aktuella målgruppen. Arbetsbördan för den aktuella gruppen riskerar att öka, vilket är bekymmersamt då det redan idag råder brist på personal inom denna yrkesgrupp.

Regelverket avseende folkbokföring bör ses över

Med de nu föreslagna reglerna kommer det att finnas individer som blir folkbokförda men får avslag på förlängningsansökan. SKL anser därför att det finns behov av att se över regelverket om folkbokföring.

Det sker inte någon automatisk avregistrering från folkbokföringen i de fall ett beslut om avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd vinner laga kraft eller en enskild avstår från att ansöka om ett nytt uppehållstillstånd när det första tillståndet går ut.¹² Att en individ kvarstår som folkbokförd men samtidigt vistas i landet utan tillstånd kan medföra att personen omfattas av två olika regelverk som ger olika rättigheter.¹³ Det kan även vara missvisande för såväl förbundets medlemmar som myndigheter att personer som inte har rätt att vistas i landet är folkbokförda.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

¹² Se 20 § folkbokföringslagen (1991:481)

¹³ Se till exempel 29 kap. 2 § första stycket skollagen jämfört med 29 kap. andra stycket 5 samma lag. Personen har även rätt till hälso- och sjukvård med stöd av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) men omfattas också av personkretsen i lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Arbetsutskottet
2018-02-20

Särskilt yttrande från Carola Gunnarsson (C)

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Centerpartiet anser att vi behöver ta vara på de människor och den kraft som genom invandring kommer till vårt land och som bidrar till utvecklingen av samhället.

Invandring av relativt unga människor har potential att stärka försörjningskvoten, underlätta kompetensförsörjningen och generellt minska de demografiska utmaningarna för landsting och kommuner under förutsättning av att introduktion, utbildning, arbetsmarknad och det samlade integrationsarbetet blir mer funktionella. Dessutom ger invandringen ett bidrag till vårt samhälles mångfald och kultur.

Förslaget från regeringen ang ”Ny möjlighet till uppehållstillstånd” behöver analyseras och utredas utifrån samhällets samlade förutsättningar att hantera situationen men också utifrån hur det drabbar enskilda individer. Konsekvensanalysen är i dagsläget bristfällig både för kommuner, landsting/regioner och myndigheter och för individer. Detta kan skapa en olycklig situation för de ensamkommande som då hamnar i en situation som inte är rättssäker och som inte utgår från vare sig individens eller samhällets förutsättningar.

Ett av de problem som SKLs medlemmar upplever är att regeringen har gjort stora nedskärningar på anslaget till Migrationsverket utan hänsyn till att kötiderna för prövning är fortsatt alltför långa, vilket drabbar inte minst de ensamkommande mycket hårt. På grund av orimligt långa handläggningstider har tusentals ensamkommande hamnat i svåra situationer som skapar en stor oro både hos många ensamkommande och hos människor som finns i deras närhet, såsom gode män, lärare, familjehem och många andra. Detta bidrar också till ett framväxande skuggsamhälle.

Vi har ett stort behov av arbetskraft i Sverige för att klara välfärden och de demografiska utmaningar som kommuner, landsting och regioner står inför. Centerpartiet anser att man bör fokusera på att arbeta för lösningar som ser till både individen och samhället.

Centerpartiet anser bland annat att:

särskilt och synnerligen ömmande omständigheter bör återinföras och att unga, som var minderåriga när de lämnade in asylansökan, bör omfattas av det mer generösa begreppet särskilt ömmande omständigheter.

den som kan försörja sig själv ska få stanna i Sverige.

man ska arbeta för rättssäkra system som tar vara på de krafter, bl a bland unga ensamkommande, som kan bidra till vårt samhälles välfärd och utveckling.

Carola Gunnarsson (C)