

Utkast till lagrådsremiss Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att lagförslaget är oöverskådligt och det har varit en mycket kort remisstid, vilket har inneburit svårigheter att analysera alla konsekvenser.
- SKL:s yttrande är begränsat till de frågor som får konsekvenser för landets kommuner, landsting och regioner. Regeringen har helt förbiset att analysera konsekvenserna av lagförslaget för förbundets medlemmar.
- Kommuner och landsting måste få statlig ersättning för kostnader för mottagande av dem som omfattas av förslaget. Ersättning måste även ges för dem som får uppehållstillstånd pga. tillfälliga hinder i verkställigheten.
- SKL menar att lagförslaget medför ökade kostnader för kommunen bl.a. eftersom efterfrågan på studier inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen kommer att öka. Förslaget medför även ökade utgifter för ekonomiskt bistånd samt riskerar att innebära ett ökat behov av vård- och stödinsatser från socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Regeringen måste säkerställa att kommuner, landsting och regioner får ekonomisk kompensation för kostnaderna.
- SKL ifrågasätter starkt att lärare och annan skolpersonal i praktiken får ett orimligt stort ansvar för frågan om uppehållstillstånd. Konsekvenserna för dessa yrkesgrupper måste analyseras och regelverket revideras så att skolpersonalens ansvar blir så litet som möjligt.
- Föreskrifterna angående kravet att aktivt delta i utbildningen måste förankras hos berörda aktörer, bl.a. landets kommuner, innan de fastställs.
- SKL anser att längden på de olika tillstånden är otillräcklig. Regeringen måste göra en grundlig analys kring vad som är rimligt för vad individer med begränsad studiebakgrund kan klara av och fastställa längden därefter.
- Det måste klargöras om vissa utbildningar inom bl.a. den kommunala vuxenutbildningen samt folkhögskolan ska berättiga till uppehållstillstånd.
- Det krävs skyndsamma ändringar i bl.a. skollagen (2010:800) för att säkerställa att alla asylsökande har rätt att påbörja och fortsätta sin skolgång. Uppehållstillstånd pga. tillfälliga verkställighetshinder ska uppgå till minst 13 månader i tid.

- Det måste säkerställas att de ungas försörjning under studietiden tillgodoses genom det statliga studiestödssystemet och att ekonomiskt bistånd inte aktualiseras annat än i undantagsfall. En bestämmelse om att retroaktivt studiestöd kan utbetalas till socialnämnden ska införas.

Förbundets ställningstagande

Generella synpunkter

SKL konstaterar att förslaget har framkommit för att förhindra att ungdomar hoppar av gymnasiet i förtid och därmed inte får godkänd gymnasieutbildning. Detta syfte är den betydelsefulla bakgrunden till förslaget. SKL ser de goda ambitionerna i lagförslaget, som bland annat är att ge unga en möjlighet att fullfölja utbildning och etablera sig på arbetsmarknaden istället för att utvisas vid 18-årsdagen. Dessutom kan förslaget motverka att ungdomarna avviker och håller sig undan samhället, vilket självfallet är bättre för såväl dem själva som för kommunerna i stort.

SKL:s allmänna intryck av utkastet till lagrådsremiss är att innehållet är oöverskådligt. Det har varit förenat med svårigheter att förstå vilka grupper av barn och unga som omfattas av de olika bestämmelserna. SKL befarar att såväl nyanlända som personal inom landets kommunala verksamheter kommer att få svårt att förhålla sig till regelverket. Det är viktigt att regeringen tillser att de samhällsaktörer som berörs av lagförslaget får relevant och förståelig information angående innebörden.

SKL:s yttrande är huvudsakligen begränsat till möjliga konsekvenser av lagförslaget för förbundets medlemmar. Underlaget är dock alltför bristfälligt för att det ska vara möjligt att på ett grundligt sätt ta ställning till konsekvenserna för kommuner, landsting och regioner i såväl ekonomiska som övriga avseenden. Det hade varit SKL:s förhoppning att regeringen tagit uppdraget att beskriva konsekvenserna för de samhällsinstitutioner som berörs av förslagen mer seriöst. SKL har, med en så kort remisstid, ingen möjlighet att på detaljnivå utreda vilka effekter de presenterade förslagen kan tänkas få.

Rätten till statlig ersättning för mottagande måste säkerställas

Det finns redan idag brister i regelverket vad gäller kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för mottagandet av dem som får uppehållstillstånd pga. tillfälliga hinder i verkställigheten, t.ex. vissa ensamkommande barn.¹ SKL har redan påtalat

¹ Den som får uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av 5-5 a §§ förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

detta förhållande för regeringen.² Det ska åter understrykas att ändringar i detta avseende måste ske skyndsamt eftersom dagens situation är ohållbar. Det är dessutom viktigt att regeringen kommunicerar till landets kommuner, landsting och regioner att det pågår ett arbete med att se över regelverket i denna del.

I utkastet i lagrådsremiss saknas det ett resonemang kring statlig ersättning till landets kommuner och landsting för kostnader kopplat till mottagande av de barn och unga som omfattas av de nya grunderna för uppehållstillstånd enligt förslaget. Det är viktigt att regelverket kring ersättning för barn och unga, även de som inte är ensamkommande, ses över så att rätten till ersättning för denna grupp säkerställs.

Konsekvenser för gymnasieskolans verksamhet

Lagförslaget medför ökade kostnader för kommuner

Den konsekvensanalys som regeringen presenterar vad gäller skolan är enligt SKL:s uppfattning klart undermålig. Eftersom en förutsättning för uppehållstillstånd är studier på gymnasial nivå är det en självklar konsekvens, enligt SKL, att efterfrågan på sådan utbildning kommer att öka. Den genomsnittliga kostnaden för en gymnasieelev var år 2015 knappt 115 000 kronor per år. För en nyanländ elev är siffran högre. Regeringen har dock valt att inte göra någon bedömning av i vilken utsträckning elevantalet kommer att öka, och därmed inte heller hur mycket de kommunala kostnaderna kommer att öka. Då lagförslaget tydligt riktar in sig på ett ökat studiedeltagande är det också SKL:s bestämda uppfattning att finansieringsprincipen ska tillämpas.

Det är dessutom troligt att eleverna som omfattas av lagförslaget kommer att ha ett större behov av stödåtgärder, pedagogiska insatser och individanpassade lösningar för att kunna genomföra studierna inom giltighetstiden för uppehållstillstånden. Upprepade omprövningar av uppehållstillstånden medför ökad stress och psykisk belastning på eleverna, vilket i sig påverkar lärandet och stödbehoven. Dessa omständigheter kan innebära högre krav på skolverksamheten och ökade kostnader. Här ska särskilt nämnas behovet av studiehandledning på elevernas modersmål, studie- och yrkesvägledning 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.

Ett stort ansvar på lärare och övrig skolpersonal

Lagförslaget innebär i praktiken att lärare och övrig skolpersonal får ett orimligt stort ansvar för frågan om den unges rätt att stanna i Sverige. SKL är starkt ifrågasättande

² Se Hemställan från Sveriges Kommuner och Landsting, den 2 november 2016, dnr 16/05984

till ett regelverk som får sådana konsekvenser för personalen i skolan. Det är oroväckande att regeringen helt förbiset de följder som lagförslaget medför i denna del. Regeringen måste därför göra en grundlig konsekvensanalys och tillse att regelverket utformas på ett sådant sätt att lärarens och den övriga skolpersonalens ansvar i frågan om uppehållstillstånd blir så litet som möjligt.

Redan förhållandet att uppehållstillståndets längd i vissa fall motsvarar längden på studieplanen medför att skolan får en mycket 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 är helt orimligt. Lärare 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 och där lärarens bedömning av om t.ex. elevens frånvaro är godtagbar eller inte kan bli mer eller mindre avgörande för frågan om fortsatt uppehållstillstånd. Regelverket får enligt SKL inte medföra att en enskild lärares subjektiva bedömning får avgörande konsekvenser för den enskildes vistelse i Sverige. Föreskrifterna angående kravet på aktivt deltagande i utbildningen måste därför utformas i samråd med berörda aktörer för att säkerställa att skolverksamhetens synpunkter tillvaratas.

SKL anser dessutom att det saknas en analys av hur elevernas förmåga att tillgodogöra sig undervisningen påverkas av kortare uppehållstillstånd samt tillstånd som årligen kan komma att bli föremål för återkallande. SKL befarar att elevernas förmåga att tillgodogöra sig studierna kan påverkas negativt av sådana återkommande omprövningar av tillståndet.

Längden på uppehållstillstånden baseras inte på ett tillräckligt gott underlag

Den föreskrivna längden på de olika tillstånden måste, enligt SKL, baseras på en mer grundlig och ingående analys kring vad som är möjligt och rimligt för nyanlända ungdomar med begränsad studiebakgrund att klara av. SKL anser att fyra år är en orimligt kort tid för att fullfölja såväl introduktionsprogram som nationellt program för en in-

divid med kort studiebakgrund. Tretton månader, med möjlighet till förlängning i tretton månader, kommer i flera fall att vara otillräckligt för att uppnå behörighet för nationellt program. En realistisk längd på uppehållstillstånden bidrar till ökad studiero för eleverna och reducerar stressen och den psykiska belastningen på lärare och övrig skolpersonal.

Utifrån tillgänglig språkforskning konstaterar SKL att det kan ta minst fem år för nyanlända elever att utveckla ett skolspråk.³ Av SKL:s kontakter med Nationellt centrum för svenska som andraspråk framkommer att elever med goda förutsättningar och minst sex års utbildningsbakgrund kan kvalificera sig för studier på nationellt program efter 2-2,5 år vid språkintröduktion. Hur väl eleven lyckas beror dock på flera andra faktorer utöver studiebakgrund, såsom hälsa och tillgången till stödinsatser. En del av de nyanlända unga som kommer till Sverige har en mycket begränsad studiebakgrund. Den stress och oro som upprepade förlängningsansökningar riskerar att medföra kan innebära en förlängd studietid.

SKL noterar även att det i utkastet till lagrådsremiss nämns att incitamenten för att påbörja studier på nationellt program förstärks och att elever ska uppmuntras till studier på gymnasial nivå. Utifrån de signaler som SKL får från förbundets medlemmar har asylsökande och nyanlända ungdomar ofta en mycket stark motivation att studera. Tiden för uppehållstillstånden måste ge de nyanlända ungdomarna en reell möjlighet att fullfölja studierna. Det framstår enligt SKL som olyckligt att investera i en påbörjad utbildning för nyanlända unga och därefter utvisa dem, vilket kan bli fallet för dem som inte har ett skyddsbehov.

Utbildningen på introduktionsprogram varierar

Det måste enligt SKL i det fortsatta lagstiftningsarbetet beaktas att alla studier inte ligger på en renodlat grundläggande eller gymnasial nivå. Det framstår som olyckligt om elever som läser språkintröduktion med god progression och goda studieresultat utvisas efter uppehållstillstånd i 13 månader samt ett tillstånd för fortsatta studier i 13 månader pga. att behörighet inte nationellt program formellt inte har uppnåtts. Det finns idag många flexibla och individualiserade lösningar som innebär att elever har en studieplan som inbegriper kurser såväl inom introduktionsprogram som nationellt program.

SKL vill även uppmärksamma att det föreslagna regelverket kan ge olika möjligheter för eleverna beroende på var i landet de är bosatta. Regelverket kring vilka kurser som ska omfattas av introduktionsprogram och kursernas omfattning är generellt utformat

³ Collier, Virginia P (1987), Age and Rate of Acquisition of Second Language for Academic Purposes

och ger kommunerna en viss valfrihet i utformningen. Språkintröduktion ska innehålla undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. I övrigt får utbildningen innehålla ämnen på såväl grundskolenivå som gymnasienivå.⁴ Uppfattningen om vad som motsvarar heltidsstudier varierar också.⁵

Den kommunala vuxenutbildningen

Fler elever vid den kommunala vuxenutbildningen

Eftersom studier på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen och den särskilda utbildningen för vuxna kan möjliggöra ett uppehållstillstånd kommer fler personer att vilja studera vid dessa utbildningar. Detta medför ökade kostnader för landets kommuner. Fler ansökningar innebär dessutom en ökad administration.

Kostnaden för det ökade antalet elever inom den kommunala vuxenutbildningen kommer i större utsträckning att bäras av kommuner med förhållandevis många nyanlända unga, till skillnad från vad som gäller i gymnasieskolan. Ett större elevantal i gymnasieskolan kommer nämligen att fångas upp av det kommunala utjämningsystemet. Finansieringen av denna, förmodat ökande antal elever, blir därmed gemensam för kommunsektorn. Inom den kommunala vuxenutbildningen finns 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.

SKL bedömer att lagförslaget kan innebära ett större tryck på kommunerna att tillhandahålla individanpassade lösningar även inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Det kan dessutom uppstå ett större behov av olika stödfunktioner. Härvid noterar SKL att det inom den kommunala vuxenutbildningen inte finns någon rätt till elevhälsa på samma sätt som inom gymnasieskolan.⁶ Det är även SKL:s uppfattning att studie- och yrkesvägledningen inte alltid är lika väl utvecklad inom den kommunala vuxenutbildningen jämfört med gymnasieskolan. Behovet av studiehandledning inom den kommunala vuxenutbildningen kommer sannolikt att öka.

Studier på både grundläggande och gymnasial nivå är vanligt

SKL anser inte att det av lagförslaget framgår om en kombination av utbildningsnivåer inom den kommunala vuxenutbildningen, som liknar studier vid introduktionsprogram, möjliggör ett uppehållstillstånd.

⁴ Se 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039)

⁵ Se 17 kap. 6 § skollagen och SOU 2016:77 s. 592 f.

⁶ Se 2 kap. 25-26 §§ skollagen

Det är vanligt att enskilda individer inom den kommunala vuxenutbildningen läser kurser på såväl grundläggande som gymnasial nivå i kombination med svenska för invandrare. Om även denna grupp ska kunna få uppehållstillstånd med stöd av lagförslaget måste konsekvenserna för landets kommuner analyseras och finansiering säkerställas.

SKL vill även belysa att det utifrån befintligt regelverk inte finns en rättighet för alla individer bosatta i kommunen att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, motsvarande regelverket för sådan utbildning på grundläggande nivå.⁷ En rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå gäller under vissa förutsättningar.⁸ Kommunen ska därutöver sträva efter att erbjuda utbildning som motsvarar svarar mot efterfrågan och behov samt informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.⁹ Den enskildes möjlighet att få stanna i Sverige kan således, vad gäller dem som studerar vid kommunal vuxenutbildning, variera beroende på var i landet denne bor och möjligheterna i den aktuella kommunen.

Folkhögskolespåret

Vad gäller folkhögskolans verksamhet vill SKL uppmärksamma att vissa ungdomar, däribland ensamkommande barn, får en utbildning som är likvärdig i förhållande till introduktionsprogram inom ramen för det s.k. folkhögskolespåret. Folkhögskolespåret är ett projekt som syftar till att möjliggöra för landets folkhögskolor att erbjuda boende- och studieformer för ensamkommande ungdomar. Eftersom lagförslaget innebär att endast studier på gymnasial nivå inom folkhögskola kan ligga till grund för uppehållstillstånd kommer verksamheten inom folkhögskolespåret att påverkas. Det är troligt att ungdomar inte kommer att söka sig till denna verksamhet om den inte möjliggör uppehållstillstånd. Regeringen måste ta överväganden av denna karaktär i beaktande i det fortsatta arbetet med lagstiftningen.

Alla barn och unga ska ha rätt att påbörja och fortsätta sin skolgång

Det måste utredas och klargöras att regelverket inte innehåller luckor vad gäller rätten till skolgång. Sådana brister riskerar att försätta kommunen i en situation där den i praktiken blir skyldig att ge skolgång utan rätt till ersättning. SKL vill nedan uppmärksamma vissa grupper, vars rätt till initial och fortsatt skolgång kan ifrågasättas.

⁷ 20 kap. 11 § skollagen

⁸ Se 20 kap. 19-20 §§ skollagen

⁹ 20 kap. 3, 16 och 17 §§ skollagen

Ensamkommande barn som fyller 18 år under asylprocessen ska som regel flytta till ett anläggningsboende i Migrationsverkets regi. Detta innebär inte sällan en flytt från en kommun till en annan. SKL tolkar skollagen som att de asylsökande unga som flyttar till en annan kommun efter 18-årsdagen inte har rätt att fortsätta med gymnasieutbildningen om de läser på introduktionsprogram.¹⁰ SKL är medvetna om att gymnasioutredningen har föreslagit en ändring av regelverket¹¹ men vill påtala att denna lagändring måste träda ikraft så fort som möjligt.

Barn som söker asyl och inte vistas på förläggning omfattas inte av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, om de bor hos en vårdnadshavare med uppehållstillstånd.¹² Eftersom rätten till skolgång som asylsökande är kopplad till att individen omfattas av LMA är det inte säkert att denna grupp har rätt till skolgång under tiden som asylansökan handläggs på samma villkor som andra asylsökande barn.¹³ LMA eller skollagen ska därför ändras så att det är helt tydligt att även denna grupp barn har rätt till skolgång.

Det är enligt SKL viktigt att de barn som beviljas uppehållstillstånd pga. tillfälliga verkställighetshinder får ett uppehållstillstånd som uppgår till minst 13 månader i tid. Därigenom omfattas de av samma system och har rätt till samma förmåner som andra barn och ungdomar. De får under inga omständigheter ges kortare uppehållstillstånd än 12 månader.

Konsekvenser för socialtjänsten gällande ekonomiskt bistånd

Allmänna synpunkter

SKL ställer sig frågande till regeringens bedömning att kostnaderna för det ekonomiska biståndet skulle minska i och med detta förslag, då åtminstone delar av den nu berörda målgruppen med befintliga regler inte skulle ha beviljats ett uppehållstillstånd och därmed utvisas ur landet.

Att de föreslagna ändringarna innebär ökade skatteintäkter är en förhoppning och bygger på att de personer som beviljas uppehållstillstånd enligt förslaget får ett arbete inom giltighetstiden för något av de beviljade tillstånden. För dem som inte klarar av att fullfölja en gymnasieutbildning och/eller inte klarar av att få ett arbete efter studierna kommer några skatteintäkter inte att aktualiseras. Dessa personer kommer, såvitt

¹⁰ Se 29 kap. 3 § skollagen samt 17 kap. 15 § jämfört med 16 kap. 49 § skollagen.

¹¹ Se SOU 2016:77, s. 848.

¹² 1 § tredje stycket LMA

¹³ 29 kap. 2 § skollagen

SKL förstår lagförslaget, att utvisas ur landet om någon annan grund för uppehållstillstånd inte finns.

De unga ska försörja sig genom studiestöd under studietiden

Det krävs enligt SKL att regeringen säkerställer att de unga som omfattas av lagförslaget kan försörja sig genom det statliga studiestödssystemet under studietiden. Som SKL tidigare meddelat har kommunernas ekonomiska bistånd till nyanlända börjat uppnå betydande belopp. Det är viktigt att denna utveckling inte fortsätter och att det nu presenterade lagförslaget inte får övervältringseffekter på socialtjänsten.

I CSN:s föreskrifter och allmänna råd om utländska medborgares rätt till studiestöd exemplifieras när det finns särskilda skäl för att lämna studiestöd till utländska medborgare som inte har permanent uppehållstillstånd.¹⁴ I de allmänna råden nämns inte dem som får uppehållstillstånd pga. verkställighetshinder. Det måste i det fortsatta lagstiftningsarbetet säkerställas att de som omfattas av lagförslaget samt dem som får uppehållstillstånd pga. tillfälliga hinder i verkställigheten kan uppbära studiestöd på samma villkor som andra ungdomar som är bosatta i landet. Försörjningen för elever i t.ex. gymnasiesärskolan måste även säkerställas.

Det är inte en uppgift för socialtjänsten att svara för vuxnas kostnader i samband med studier.¹⁵ Nivån på studiestödet för dem som omfattas av lagförslaget måste därför vara tillräckligt hög för att uppnå skälig levnadsnivå. Det ska inte bli aktuellt att utge kompletterande ekonomiskt bistånd under studietiden annat än i undantagsfall. Det finns en risk att socialtjänsten avslår ansökan om ekonomiskt bistånd för den som studerar. Normalt ställer socialtjänsten krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande för att kunna uppbära bistånd. Det kan dock vara särskilt svårt när socialtjänsten har vetskap om att ett sådant agerande riskerar att medföra ett återkallande av uppehållstillståndet.

Lagförslaget medför ökade kostnader för ekonomiskt bistånd

Även med beaktande av att studerandes behov som regel inte ska tillgodoses genom ekonomiskt bistånd bedömer SKL att det nu presenterade lagförslaget kommer att innebära ökade utgifter för ekonomiskt bistånd och ökad administration för socialtjänsten. Det ska, enligt SKL, införas en bestämmelse i studiestödslagen om att kommunen ska kunna begära att retroaktivt beviljat studiestöd betalas ut till socialnäm-

¹⁴ Se allmänna råd till 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket studiestödslagen (1999:1395) i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd, omtryckt CSNFS 2016:1, s. 4 f.

¹⁵ Prop. 1979/80:1 s. 201

den, liknande den bestämmelse som finns i socialförsäkringsbalken gällande vissa socialförsäkringsförmåner.¹⁶

Det kommer att uppstå luckor i studiestödssystemet, varpå kommunens yttersta ansvar kan komma att aktualiseras. Så kan vara fallet under sommaren, när studier inte bedrivs. Det är därför viktigt att de unga som berörs av lagförslaget har möjlighet att arbeta under tiden i Sverige. Vidare kan dem som inte når upp till sådana studieresultat som krävs för att uppbära studieförmåner komma att söka ekonomiskt bistånd. Individens försörjning under tiden som Migrationsverket handlägger ett ärende om återkallande av uppehållstillstånd har inte berörts 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. Hur försörjningen ser ut för dem som bedriver deltidstudier som i vissa fall utgör grund för uppehållstillstånd har inte heller diskuterats.

Det kommer dessutom att förekomma att den enskilde inte ansöker om t.ex. studiestöd i tillräckligt god tid, varpå denne söker ekonomiskt bistånd i avvaktan på utbetalning av t.ex. studiebidrag och studielån. Det är då viktigt att kommunen kan begära att få utbetalt studiestödet för att täcka utgifterna för sådant bistånd.

Det saknas i utkastet till lagrådsremiss ett resonemang om hur de ungas försörjning under det sex månader långa tillståndet efter fullföljd gymnasieutbildning ska tillgodoses. Eftersom tillståndet understiger ett år har SKL svårt att se att denna grupp omfattas av etableringen. För att få påbörja ett arbetsmarknadspolitiskt program krävs bl.a. att en anvisning till programmet är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Den som inte får ett arbete omedelbart efter studierna kommer att söka ekonomiskt bistånd. Det är även troligt att en viss andel inte kommer att få ett arbete under denna period, varpå de kommer att utvisas när uppehållstillståndet går ut.

SKL noterar därtill att viss lagstiftning förutsätter att den enskilde beviljas ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.¹⁷ Det är viktigt att regeringen säkerställer att den som får sex månaders uppehållstillstånd inte faller utanför olika välfärdssystem till följd av att längden på tillståndet är otillräcklig för att i sig ligga till grund för folkbokföring.

Tidsperioden mellan två uppehållstillstånd

Det är enligt SKL viktigt att de studerande, under tiden som förlängningsansökan prövas, kan uppbära de förmåner och kvarstå i de system som gällt under tiden för det

¹⁶ Se 107 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

¹⁷ Se t.ex. 2-3 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

första uppehållstillståndet. SKL noterar i denna del regeringens promemoria *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd*, DS 2016:45. Det är viktigt att även de grupper som omfattas av det nu aktuella lagförslaget om uppehållstillstånd pga. studier beaktas i lagstiftningsarbetet med den nyssnämnda departements-skrivelsen.

Konsekvenser för socialtjänsten i övrigt samt hälso- och sjukvården

Eftersom godkända studieresultat och ständig progression utgör en förutsättning för uppehållstillstånd kan det, enligt SKL, finnas behov av ytterligare stödåtgärder för att kunna fullfölja studierna, t.ex. kontaktperson och/eller vård och stöd av barn- och ungdomspsykiatri.

Att psykisk ohälsa i allmänhet bedöms vara orsak till ett stort vårdbehov och något som bedöms öka bland asylsökande och nyanlända framgår bl.a. av Socialstyrelsens slutrapport från oktober 2016. I rapporten anges även att behovet av stöd i vardagen och regelbundna rutiner kring mat, sömn och aktiviteter är framträdande hos ensamkommande barn och en avsaknad av detta påverkar den psykiska hälsan och skapar efterfrågan på psykisk vård. Problem med drogmissbruk är också något som förekommer och som påverkar hälsan hos ensamkommande barn.¹⁸ SKL vill betona att landets kommuner upplever stora utmaningar i att planera för sin verksamhet med anledning av de ständiga nya regelverk som presenteras inom det utlänningsrättsliga området vid skilda tillfällen. SKL anser att det är mycket svårt att förutse omfattningen av de grupper som berörs av de nya reglerna och vilka krav det medför för kommunen när det gäller att tillhandahålla adekvata boendelösningar och andra insatser. Det är t.ex. mycket svårt att veta i vilken omfattning de unga som berörs av lagförslaget kommer att behöva vara placerade eller bo i egna boenden. Kraven på studieresultat som en förutsättning för uppehållstillstånd riskerar att medföra att en större grupp av ungdomar är beroende av att vara placerade även efter 18-årsdagen.

SKL menar dessutom att samordningen mellan de olika nya regelverk som kommer att träda ikraft inte är tillräckligt genomtänkt. Nya regler kring kommuner och landstings rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn träder ikraft under 2017. Vid tillkomsten av det nyssnämnda regelverket har det förutsatts att en inte obetydlig andel ungdomar inte behöver vara placerade efter 18 års ålder. De nu presenterade reglerna riskerar dock att innebära att fler unga behöver ett sådant stöd och det ifrågasätts om regeringen har tagit detta i beaktande. En följd av de nya ersättningsreglerna är dessutom att fler unga asylsökande tvingas flytta mellan kommuner om de fyller

¹⁸ Se Socialstyrelsens slutrapport, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända, oktober 2016, s. 29.

18 år under tiden som deras asylansökan handläggs, vilket knappast är gynnsamt för förmågan att tillgodogöra sig en utbildning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko

Moderaterna, Centerpartiet och Liberalerna lämnar en reservation med hänvisning till eget yrkande att den tidigare versionen av yttrandet ska lämnas in till departementet, se bilaga 1.

Liberalerna lämnar särskilt yttrande, se bilaga 2.

2017-01-09

Ert dnr:
Ju2016/08546/L7

Arbetsmarknadssektionen
Mia Hemmestad

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Reservation från Moderaterna, Centerpartiet och Liberalerna

Vi anser att följande förslag till yttrande är det som ska skickas till justitiedepartementet som SKL:s yttrande över remissen Utkast till lagrådsremiss Upphållstillstånd för studier på gymnasial nivå:

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att det har varit förenat med stora svårigheter att förstå vad lagförslaget innebär och vilka grupper som omfattas av de olika bestämmelserna.
- SKL:s yttrande är begränsat till de frågor som får konsekvenser för landets kommuner, landsting och regioner. Regeringen har helt förbiset att analysera konsekvenserna av lagförslaget för förbundets medlemmar.
- Kommuner och landsting måste få statlig ersättning för kostnader för mottagande av dem som omfattas av förslaget. Ersättning måste även ges för dem som får uppehållstillstånd pga. tillfälliga hinder i verkställigheten.
- SKL menar att lagförslaget medför ökade kostnader för kommunen bl.a. eftersom efterfrågan på studier inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen kommer att öka. Förslaget medför även ökade utgifter för ekonomiskt bistånd samt riskerar att innebära ett ökat behov av vård- och stödinsatser från socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Regeringen måste säkerställa att kommuner, landsting och regioner får ekonomisk kompensation för kostnaderna.
- SKL ifrågasätter starkt att lärare och annan skolpersonal i praktiken får ett orimligt stort ansvar för frågan om uppehållstillstånd. Konsekvenserna för dessa yrkesgrupper måste analyseras och regelverket revideras så att skolpersonalens ansvar blir så litet som möjligt.
- Föreskrifterna angående kravet att aktivt delta i utbildningen måste förankras hos berörda aktörer, bl.a. landets kommuner, innan de fastställs.
- SKL anser att längden på de olika tillstånden är otillräcklig. Regeringen måste göra en grundlig analys kring vad som är rimligt för vad individer med begränsad studiebakgrund kan klara av och fastställa längden därefter.
- Det måste klargöras om vissa utbildningar inom bl.a. den kommunala vuxenutbildningen samt folkhögskolan ska berättiga till uppehållstillstånd.

- Det krävs skyndsamma ändringar i bl.a. skollagen (2010:800) för att säkerställa att alla asylsökande har rätt att påbörja och fortsätta sin skolgång. Det är viktigt att regeringen säkerställer att uppehållstillstånd som understiger ett år inte beviljas.
- Det måste säkerställas att de ungas försörjning under studietiden tillgodoses genom det statliga studiestödssystemet och att ekonomiskt bistånd inte aktualiseras annat än i undantagsfall. En bestämmelse om att retroaktivt studiestöd kan utbetalas till socialnämnden ska införas.

Förbundets ställningstagande

Generella synpunkter

SKL:s allmänna intryck av utkastet till lagrådsremiss är att innehållet är mycket svårbegripligt. Det har varit förenat med stora svårigheter att förstå vilka grupper av barn och unga som omfattas av de olika bestämmelserna. SKL befarar att såväl nyanlända som personal inom landets kommunala verksamheter kommer att få svårt att förhålla sig till regelverket. Det är viktigt att regeringen tillser att de samhällsaktörer som berörs av lagförslaget får relevant och förståelig information angående innebörden.

SKL:s yttrande är huvudsakligen begränsat till möjliga konsekvenser av lagförslaget för förbundets medlemmar. Underlaget är dock alltför bristfälligt för att det ska vara möjligt att på ett grundligt sätt ta ställning till konsekvenserna för kommuner, landsting och regioner i såväl ekonomiska som övriga avseenden. Det hade varit SKL:s förhoppning att regeringen tagit uppdraget att beskriva konsekvenserna för de samhällsinstitutioner som berörs av förslagen mer seriöst. SKL har, med en så kort remisstid, ingen möjlighet att på detaljnivå utreda vilka effekter de presenterade förslagen kan tänkas få.

Rätten till statlig ersättning för mottagande måste säkerställas

Det finns redan idag brister i regelverket vad gäller kommuners och landstings rätt till statlig ersättning för mottagandet av dem som får uppehållstillstånd pga. tillfälliga hinder i verkställigheten, t.ex. vissa ensamkommande barn.¹ SKL har redan påtalat detta förhållande för regeringen.² Det ska åter understrykas att ändringar i detta avseende måste ske skyndsamt eftersom dagens situation är ohållbar. Det är dessutom viktigt att regeringen kommunicerar till landets kommuner, landsting och regioner att det pågår ett arbete med att se över regelverket i denna del.

¹ Den som får uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) omfattas inte av 5-5 a §§ förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

² Se Hemställan från Sveriges Kommuner och Landsting, den 2 november 2016, dnr 16/05984

I utkastet i lagrådsremiss saknas det ett resonemang kring statlig ersättning till landets kommuner och landsting för kostnader kopplat till mottagande av de barn och unga som omfattas av de nya grunderna för uppehållstillstånd enligt förslaget. Det är viktigt att regelverket kring ersättning för barn och unga, även de som inte är ensamkommande, ses över så att rätten till ersättning för denna grupp säkerställs.

Konsekvenser för gymnasieskolans verksamhet

Lagförslaget medför ökade kostnader för kommuner

Den konsekvensanalys som regeringen presenterar vad gäller skolan är enligt SKL:s uppfattning klart undermålig. Eftersom en förutsättning för uppehållstillstånd är studier på gymnasial nivå är det en självklar konsekvens, enligt SKL, att efterfrågan på sådan utbildning kommer att öka. Den genomsnittliga kostnaden för en gymnasieelev var år 2015 knappt 115 000 kronor per år. För en nyanländ elev är siffran högre. Regeringen har dock valt att inte göra någon bedömning av i vilken utsträckning elevantalet kommer att öka, och därmed inte heller hur mycket de kommunala kostnaderna kommer att öka. Då lagförslaget tydligt riktar in sig på ett ökat studiedeltagande är det också SKL:s bestämda uppfattning att finansieringsprincipen ska tillämpas.

Det är dessutom troligt att eleverna som omfattas av lagförslaget kommer att ha ett större behov av stödåtgärder, pedagogiska insatser och individanpassade lösningar för att kunna genomföra studierna inom giltighetstiden för uppehållstillstånden. Upprepade omprovningar av uppehållstillstånden medför ökad stress och psykisk belastning på eleverna, vilket i sig påverkar lärandet och stödbehoven. Dessa omständigheter kan innebära högre krav på skolverksamheten och ökade kostnader. Här ska särskilt nämnas behovet av studiehandledning på elevernas modersmål, studie- och yrkesvägledning 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.

Ett stort ansvar på lärare och övrig skolpersonal

Lagförslaget innebär i praktiken att lärare och övrig skolpersonal får ett orimligt stort ansvar för frågan om den unges rätt att stanna i Sverige. SKL är starkt ifrågasättande till ett regelverk som får sådana konsekvenser för personalen i skolan. Det är oroväckande att regeringen helt förbiset de följder som lagförslaget medför i denna del. Regeringen måste därför göra en grundlig konsekvensanalys och tillse att regelverket utformas på ett sådant sätt att lärarens och den övriga skolpersonalens ansvar i frågan om uppehållstillstånd blir så litet som möjligt.

Redan förhållandet att uppehållstillståndets längd i vissa fall motsvarar längden på studieplanen medför att skolan får en mycket 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 är helt orimligt. Lärare 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 och där lärarens bedömning av om t.ex. elevens frånvaro är godtagbar eller inte kan bli mer eller mindre avgörande för frågan om fortsatt uppehållstillstånd. Regelverket får enligt SKL inte medföra att en enskild lärares subjektiva bedömning får avgörande konsekvenser för den enskildes vistelse i Sverige. Föreskrifterna angående kravet på aktivt deltagande i utbildningen måste därför utformas i samråd med berörda aktörer för att säkerställa att skolverksamhetens synpunkter tillvaratas.

SKL anser dessutom att det saknas en analys av hur elevernas förmåga att tillgodogöra sig undervisningen påverkas av kortare uppehållstillstånd samt tillstånd som årligen kan komma att bli föremål för återkallande. SKL befarar att elevernas förmåga att tillgodogöra sig studierna kan påverkas negativt av sådana återkommande omprövningar av tillståndet.

Längden på uppehållstillstånden baseras inte på ett tillräckligt gott underlag

Den föreskrivna längden på de olika tillstånden måste, enligt SKL, baseras på en mer grundlig och ingående analys kring vad som är möjligt och rimligt för nyanlända ungdomar med begränsad studiebakgrund att klara av. SKL anser att fyra år är en orimligt kort tid för att fullfölja såväl introduktionsprogram som nationellt program för en individ med kort studiebakgrund. Tretton månader, med möjlighet till förlängning i trettio månader, kommer i flera fall att vara otillräckligt för att uppnå behörighet för nationellt program. En realistisk längd på uppehållstillstånden bidrar till ökad studiero för eleverna och reducerar stressen och den psykiska belastningen på lärare och övrig skolpersonal.

Utifrån tillgänglig språkforskning konstaterar SKL att det kan ta minst fem år för nyanlända elever att utveckla ett skolspråk.³ Av SKL:s kontakter med Nationellt centrum för svenska som andraspråk framkommer att elever med goda förutsättningar och minst sex års utbildningsbakgrund kan kvalificera sig för studier på nationellt program efter 2-2,5 år vid språkintröduktion. Hur väl eleven lyckas beror dock på flera andra faktorer utöver studiebakgrund, såsom hälsa och tillgången till stödinsatser. En del av de nyanlända unga som kommer till Sverige har en mycket begränsad studiebakgrund. Den stress och oro som upprepade förlängningsansökningar riskerar att medföra kan innebära en förlängd studietid.

SKL noterar även att det i utkastet till lagrådsremiss nämns att incitamenten för att påbörja studier på nationellt program förstärks och att elever ska uppmuntras till studier på gymnasial nivå. Utifrån de signaler som SKL får från förbundets medlemmar har asylsökande och nyanlända ungdomar ofta en mycket stark motivation att studera. Tiden för uppehållstillstånden måste ge de nyanlända ungdomarna en reell möjlighet att fullfölja studierna. Det framstår enligt SKL som olyckligt att investera i en påbörjad utbildning för nyanlända unga och därefter utvisa dem, vilket kan bli fallet för dem som inte har ett skyddsbehov.

Utbildningen på introduktionsprogram varierar

Det måste enligt SKL i det fortsatta lagstiftningsarbetet beaktas att alla studier inte ligger på en renodlat grundläggande eller gymnasial nivå. Det framstår som olyckligt om elever som läser språkintröduktion med god progression och goda studieresultat utvisas efter uppehållstillstånd i 13 månader samt ett tillstånd för fortsatta studier i 13 månader pga. att behörighet inte nationellt program formellt inte har uppnåtts. Det finns idag många flexibla och individualiserade lösningar som innebär att elever har en studieplan som inbegriper kurser såväl inom introduktionsprogram som nationellt program.

SKL vill även uppmärksamma att det föreslagna regelverket kan ge olika möjligheter för eleverna beroende på var i landet de är bosatta. Regelverket kring vilka kurser som ska omfattas av introduktionsprogram och kursernas omfattning är generellt utformat och ger kommunerna en viss valfrihet i utformningen. Språkintröduktion ska innehålla undervisning i svenska eller svenska som andraspråk. I övrigt får utbildningen innehålla ämnen på såväl grundskolenivå som gymnasienivå.⁴ Uppfattningen om vad som motsvarar heltidsstudier varierar också.⁵

³ Collier, Virginia P (1987), Age and Rate of Acquisition of Second Language for Academic Purposes

⁴ Se 6 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039)

⁵ Se 17 kap. 6 § skollagen och SOU 2016:77 s. 592 f.

Den kommunala vuxenutbildningen

Fler elever vid den kommunala vuxenutbildningen

Eftersom studier på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen och den särskilda utbildningen för vuxna kan möjliggöra ett uppehållstillstånd kommer fler personer att vilja studera vid dessa utbildningar. Detta medför ökade kostnader för landets kommuner. Fler ansökningar innebär dessutom en ökad administration.

Kostnaden för det ökade antalet elever inom den kommunala vuxenutbildningen kommer i större utsträckning att bäras av kommuner med förhållandevis många nyanlända unga, till skillnad från vad som gäller i gymnasieskolan. Ett större elevantal i gymnasieskolan kommer nämligen att fångas upp av det kommunala utjämningsystemet. Finansieringen av denna, förmodat ökande antal elever, blir därmed gemensam för kommunsektorn. Inom den kommunala vuxenutbildningen finns 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.

SKL bedömer att lagförslaget kan innebära ett större tryck på kommunerna att tillhandahålla individanpassade lösningar även inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen. Det kan dessutom uppstå ett större behov av olika stödfunktioner. Härvid noterar SKL att det inom den kommunala vuxenutbildningen inte finns någon rätt till elevhälsa på samma sätt som inom gymnasieskolan.⁶ Det är även SKL:s uppfattning att studie- och yrkesvägledningen inte alltid är lika väl utvecklad inom den kommunala vuxenutbildningen jämfört med gymnasieskolan. Behovet av studiehandledning inom den kommunala vuxenutbildningen kommer sannolikt att öka.

Studier på både grundläggande och gymnasial nivå är vanligt

SKL anser inte att det av lagförslaget framgår om en kombination av utbildningsnivåer inom den kommunala vuxenutbildningen, som liknar studier vid introduktionsprogram, möjliggör ett uppehållstillstånd.

Det är vanligt att enskilda individer inom den kommunala vuxenutbildningen läser kurser på såväl grundläggande som gymnasial nivå i kombination med svenska för invandrare. Om även denna grupp ska kunna få uppehållstillstånd med stöd av lagförslaget måste konsekvenserna för landets kommuner analyseras och finansiering säkerställas.

⁶ Se 2 kap. 25-26 §§ skollagen

SKL vill även belysa att det utifrån befintligt regelverk inte finns en rättighet för alla individer bosatta i kommunen att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, motsvarande regelverket för sådan utbildning på grundläggande nivå.⁷ En rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå gäller under vissa förutsättningar.⁸ Kommunen ska därutöver sträva efter att erbjuda utbildning som motsvarar svarar mot efterfrågan och behov samt informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.⁹ Den enskildes möjlighet att få stanna i Sverige kan således, vad gäller dem som studerar vid kommunal vuxenutbildning, variera beroende på var i landet denne bor och möjligheterna i den aktuella kommunen.

Folkhögskolespåret

Vad gäller folkhögskolans verksamhet vill SKL uppmärksamma att vissa ungdomar, däribland ensamkommande barn, får en utbildning som är likvärdig i förhållande till introduktionsprogram inom ramen för det s.k. folkhögskolespåret. Folkhögskolespåret är ett projekt som syftar till att möjliggöra för landets folkhögskolor att erbjuda boende- och studieformer för ensamkommande ungdomar. Eftersom lagförslaget innebär att endast studier på gymnasial nivå inom folkhögskola kan ligga till grund för uppehållstillstånd kommer verksamheten inom folkhögskolespåret att påverkas. Det är troligt att ungdomar inte kommer att söka sig till denna verksamhet om den inte möjliggör uppehållstillstånd. Regeringen måste ta överväganden av denna karaktär i beaktande i det fortsatta arbetet med lagstiftningen.

Alla barn och unga ska ha rätt att påbörja och fortsätta sin skolgång

Det måste utredas och klarläggas att regelverket inte innehåller luckor vad gäller rätten till skolgång. Sådana brister riskerar att försätta kommunen i en situation där den i praktiken blir skyldig att ge skolgång utan rätt till ersättning. SKL vill nedan uppmärksamma vissa grupper, vars rätt till initial och fortsatt skolgång kan ifrågasättas.

Ensamkommande barn som fyller 18 år under asylprocessen ska som regel flytta till ett anläggningsboende i Migrationsverkets regi. Detta innebär inte sällan en flytt från en kommun till en annan. SKL tolkar skollagen som att de asylsökande unga som flyttar till en annan kommun efter 18-årsdagen inte har rätt att fortsätta med gymnasieutbildningen om de läser på introduktionsprogram.¹⁰ SKL är medvetna om att gymnasi-

⁷ 20 kap. 11 § skollagen

⁸ Se 20 kap. 19-20 §§ skollagen

⁹ 20 kap. 3, 16 och 17 §§ skollagen

¹⁰ Se 29 kap. 3 § skollagen samt 17 kap. 15 § jämfört med 16 kap. 49 § skollagen.

eutredningen har föreslagit en ändring av regelverket¹¹ men vill påtala att denna lagändring måste träda ikraft så fort som möjligt.

Barn som söker asyl och inte vistas på förläggning omfattas inte av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, om de bor hos en vårdnadshavare med uppehållstillstånd.¹² Eftersom rätten till skolgång som asylsökande är kopplad till att individen omfattas av LMA är det inte säkert att denna grupp har rätt till skolgång under tiden som asylansökan handläggs på samma villkor som andra asylsökande barn.¹³ LMA eller skollagen ska därför ändras så att det är helt tydligt att även denna grupp barn har rätt till skolgång.

SKL vill även påtala vikten av att det säkerställs att barn inte beviljas uppehållstillstånd som understiger ett år. Personer med kortare uppehållstillstånd än tolv månader blir inte folkbokförda. Eftersom flera regelverk bygger på att individen ska vara bosatt i Sverige finns det en risk att de som får kortare tillstånd utesluts från vissa basala förmåner, däribland skolgång samt hälso- och sjukvård.¹⁴

Konsekvenser för socialtjänsten gällande ekonomiskt bistånd

Allmänna synpunkter

SKL ställer sig frågande till regeringens bedömning att kostnaderna för det ekonomiska biståndet skulle minska i och med detta förslag, då åtminstone delar av den nu berörda målgruppen med befintliga regler inte skulle ha beviljats ett uppehållstillstånd och därmed utvisas ur landet.

Att de föreslagna ändringarna innebär ökade skatteintäkter är en förhoppning och bygger på att de personer som beviljas uppehållstillstånd enligt förslaget får ett arbete inom giltighetstiden för något av de beviljade tillstånden. För dem som inte klarar av att fullfölja en gymnasieutbildning och/eller inte klarar av att få ett arbete efter studierna kommer några skatteintäkter inte att aktualiseras. Dessa personer kommer, såvitt SKL förstår lagförslaget, att utvisas ur landet om någon annan grund för uppehållstillstånd inte finns.

¹¹ Se SOU 2016:77, s. 848.

¹² 1 § tredje stycket LMA

¹³ 29 kap. 2 § skollagen

¹⁴ Se 29 kap. 2 § skollagen samt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 4 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

De unga ska försörja sig genom studiestöd under studietiden

Det krävs enligt SKL att regeringen säkerställer att de unga som omfattas av lagförslaget kan försörja sig genom det statliga studiestödssystemet under studietiden. Som SKL tidigare meddelat har kommunernas ekonomiska bistånd till nyanlända börjat uppnå betydande belopp. Det är viktigt att denna utveckling inte fortsätter och att det nu presenterade lagförslaget inte får övervältringseffekter på socialtjänsten.

I CSN:s föreskrifter och allmänna råd om utländska medborgares rätt till studiestöd exemplifieras när det finns särskilda skäl för att lämna studiestöd till utländska medborgare som inte har permanent uppehållstillstånd.¹⁵ I de allmänna råden nämns inte dem som får uppehållstillstånd pga. verkställighetshinder. Det måste i det fortsatta lagstiftningsarbetet säkerställas att de som omfattas av lagförslaget samt dem som får uppehållstillstånd pga. tillfälliga hinder i verkställigheten kan uppbära studiestöd på samma villkor som andra ungdomar som är bosatta i landet. Försörjningen för elever i t.ex. gymnasiesärskolan måste även säkerställas.

Det är inte en uppgift för socialtjänsten att svara för vuxnas kostnader i samband med studier.¹⁶ Nivån på studiestödet för dem som omfattas av lagförslaget måste därför vara tillräckligt hög för att uppnå skälig levnadsnivå. Det ska inte bli aktuellt att utge kompletterande ekonomiskt bistånd under studietiden annat än i undantagsfall. Det finns en risk att socialtjänsten avslår ansökan om ekonomiskt bistånd för den som studerar. Normalt ställer socialtjänsten krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande för att kunna uppbära bistånd. Det kan dock vara särskilt svårt när socialtjänsten har vetskap om att ett sådant agerande riskerar att medföra ett återkallande av uppehållstillståndet.

Lagförslaget medför ökade kostnader för ekonomiskt bistånd

Även med beaktande av att studerandes behov som regel inte ska tillgodoses genom ekonomiskt bistånd bedömer SKL att det nu presenterade lagförslaget kommer att innebära ökade utgifter för ekonomiskt bistånd och ökad administration för socialtjänsten. Det ska, enligt SKL, införas en bestämmelse i studiestödslagen om att kommunen ska kunna begära att retroaktivt beviljat studiestöd betalas ut till socialnämnden, liknande den bestämmelse som finns i socialförsäkringsbalken gällande vissa socialförsäkringsförmåner.¹⁷

¹⁵ Se allmänna råd till 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket studiestödslagen (1999:1395) i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd, omtryckt CSNFS 2016:1, s. 4 f.

¹⁶ Prop. 1979/80:1 s. 201

¹⁷ Se 107 kap. 5 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

Det kommer att uppstå luckor i studiestödssystemet, varpå kommunens yttersta ansvar kan komma att aktualiseras. Så kan vara fallet under sommaren, när studier inte bedrivs. Det är därför viktigt att de unga som berörs av lagförslaget har möjlighet att arbeta under tiden i Sverige. Vidare kan dem som inte når upp till sådana studieresultat som krävs för att uppbära studieförmåner komma att söka ekonomiskt bistånd. Individens försörjning under tiden som Migrationsverket handlägger ett ärende om återkallande av uppehållstillstånd har inte berörts 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. Hur försörjningen ser ut för dem som bedriver deltidsstudier som i vissa fall utgör grund för uppehållstillstånd har inte heller diskuterats.

Det kommer dessutom att förekomma att den enskilde inte ansöker om t.ex. studiestöd i tillräckligt god tid, varpå denne söker ekonomiskt bistånd i avvaktan på utbetalning av t.ex. studiebidrag och studielån. Det är då viktigt att kommunen kan begära att få utbetalt studiestödet för att täcka utgifterna för sådant bistånd.

Det saknas i utkastet till lagrådsremiss ett resonemang om hur de ungas försörjning under det sex månader långa tillståndet efter fullföljd gymnasieutbildning ska tillgodoses. Eftersom tillståndet understiger ett år har SKL svårt att se att denna grupp omfattas av etableringen. För att få påbörja ett arbetsmarknadspolitiskt program krävs bl.a. att en anvisning till programmet är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Den som inte får ett arbete omedelbart efter studierna kommer att söka ekonomiskt bistånd. Det är även troligt att en viss andel inte kommer att få ett arbete under denna period, varpå de kommer att utvisas när uppehållstillståndet går ut.

SKL noterar därtill att viss lagstiftning förutsätter att den enskilde beviljas ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.¹⁸ Det är viktigt att regeringen säkerställer att den som får sex månaders uppehållstillstånd inte faller utanför olika välfärdssystem till följd av att längden på tillståndet är otillräcklig för att i sig ligga till grund för folkbokföring.

Tidsperioden mellan två uppehållstillstånd

Det är enligt SKL viktigt att de studerande, under tiden som förlängningsansökan prövas, kan uppbära de förmåner och kvarstå i de system som gällt under tiden för det första uppehållstillståndet. SKL noterar i denna del regeringens promemoria *Ett sammanhållet mottagande med tidsbegränsade uppehållstillstånd*, DS 2016:45. Det är viktigt att även de grupper som omfattas av det nu aktuella lagförslaget om uppehålls-

¹⁸ Se t.ex. 2-3 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

tillstånd pga. studier beaktas i lagstiftningsarbetet med den nyssnämnda departements-skrivelsen.

Konsekvenser för socialtjänsten i övrigt samt hälso- och sjukvården

Eftersom godkända studieresultat och ständig progression utgör en förutsättning för uppehållstillstånd finns det, enligt SKL, en risk för ökad psykisk belastning hos vissa unga. En sådan stress kan bidra till psykosocial oro och psykisk ohälsa hos vissa unga, vilket i sig får konsekvenser för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. En försämrad psykisk hälsa kan i sig innebära att de unga som omfattas av lagförslaget är i behov av ytterligare stödåtgärder för att klara av att fullfölja studierna, t.ex. kontaktperson och/eller vård och stöd av barn- och ungdomspsykiatri. Även verksamheten inom skolan kan komma att påverkas.

Att psykisk ohälsa bedöms vara orsak till ett stort vårdbehov och något som bedöms öka bland asylsökande och nyanlända framgår bl.a. av Socialstyrelsens slutrapport från oktober 2016. I rapporten anges även att behovet av stöd i vardagen och regelbundna rutiner kring mat, sömn och aktiviteter är framträdande hos ensamkommande barn och en avsaknad av detta påverkar den psykiska hälsan och skapar efterfrågan på psykisk vård. Problem med drogmissbruk är också något som förekommer och som påverkar hälsan hos ensamkommande barn.¹⁹

SKL vill betona att landets kommuner upplever stora utmaningar i att planera för sin verksamhet med anledning av de ständiga nya regelverk som presenteras inom det utlänningsrättsliga området vid skilda tillfällen. SKL anser att det är mycket svårt att förutse omfattningen av de grupper som berörs av de nya reglerna och vilka krav det medför för kommunen när det gäller att tillhandahålla adekvata boendelösningar och andra insatser. Det är t.ex. mycket svårt att veta i vilken omfattning de unga som berörs av lagförslaget kommer att behöva vara placerade eller bo i egna boenden. Kraven på studieresultat som en förutsättning för uppehållstillstånd riskerar att medföra att en större grupp av ungdomar är beroende av att vara placerade även efter 18-årsdagen.

SKL menar dessutom att samordningen mellan de olika nya regelverk som kommer att träda ikraft inte är tillräckligt genomtänkt. Nya regler kring kommuner och landstings rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn träder ikraft under 2017. Vid tillkomsten av det nyssnämnda regelverket har det förutsatts att en inte obetydlig andel ungdomar inte behöver vara placerade efter 18 års ålder. De nu presenterade reglerna riskerar dock att innebära att fler unga behöver ett sådant stöd och det ifråga-

¹⁹ Se Socialstyrelsens slutrapport, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända, oktober 2016, s. 29.

sätts om regeringen har tagit detta i beaktande. En följd av de nya ersättningsreglerna är dessutom att fler unga asylsökande tvingas flytta mellan kommuner om de fyller 18 år under tiden som deras asylansökan handläggs, vilket knappast är gynnsamt för förmågan att tillgodogöra sig en utbildning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko

Arbetsutskottet
2017-01-09

Särskilt Yttrande från Liberalerna, Arbetsutskottets telefonsammanträde den 9 januari 2017

Utkast till lagrådsremiss Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

Liberalerna anser att:

1. Regeringen föreslår att individer som inte har asylskäl ska få uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier. Vi förstår att många av dessa individer befinner sig i en bekymmersam situation men Sverige har en reglerad invandring och vi måste prioritera dem som har asylskäl. Därför menar vi att de som har asylskäl ska få skydd medan den som saknar asylskäl inte ska få stanna och inte heller erbjudas gymnasieutbildning.
2. Liberalerna vill ge dem som har asylskäl treåriga tillfälliga uppehållstillstånd (TUT) istället för uppehållstillstånd i 13 månader som regeringen drivit igenom. Längre TUT hade till stor del motverkat den problematik som regeringen försöker lösa med nya regler och undantag.
3. Ett orimligt tungt ansvar kommer att läggas på rektorer, skolpersonal och socialsekreterare eftersom de blir delaktiga i avgörandet om personens uppehållstillstånd ska återkallas eller ej. Vi anser att skälen för om en person ska få stanna i Sverige ska handla om man har asylskäl eller inte och det är Migrationsverkets ansvar att hantera och bedöma.
4. Förslaget innebär att ett redan komplicerat asylsystem, framförallt med tanke på den tillfälliga asyllagstiftningen, blir än mer otydligt och oöverblickbart för individer och myndigheter. Liberalerna vill istället se ett tydligt och rättssäkert asylsystem.