

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Utkastet till lagrådsremiss Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

(Ert dnr. JU 2016/08546/L7)

Sammanfattning

Migrationsverket anser att den föreslagna lagstiftningen bör klargöras och förtydligas i förhållande till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (fortsättningsvis tillfälliga lagen) och de uppdrag som Migrationsverket fått, särskilt om återvändande och motverkandet av missbruk av reglerna om arbetstillstånd.

Verket noterar att lagförslaget omfattar såväl skyddsbehövande som personer som saknar ett skyddsbehov eller annan grund för uppehållstillstånd. Även i denna del bör regeringen förtydliga hur lagarna korrelerar samt klargöra hur Migrationsverkets uppdrag att verka för ett ökat effektivt återvändande kan komma att påverkas av nu föreslagna lagstiftning.

Lagförslagets konstruktion är komplicerad och kan komma att leda till tillämpningssvårigheter, vilket skulle kunna påverka rättssäkerheten. De främsta tillämpningsproblemen är de olika tillståndens längd, ålderns betydelse, svårigheterna som kommer uppstå vid förlängningsansökningar, tillståndens förhållande till varandra och de löpande kontrollerna.

Nya tillståndsgrunder riskerar leda till längre handläggningstider och högre kostnader för myndigheten. Antalet ärenden får antas öka, samtidigt som det organiserade frivilliga återvändandearbetet kan komma att minska. Konsekvensen kan därför bli att det kommer finnas fler barn och unga vuxna i mottagningssystemet.

Migrationsverket saknar en analys av de faktiska möjligheterna för nyanlända unga vuxna som fullföljt sin gymnasieutbildning att kvalificera för ett permanent uppehållstillstånd, dels utifrån arbetsmarknadsaspekter, dels mot bakgrund av att svensk rätt förutsätter att den sökande kan styrka sin identitet för att kunna beviljas uppehållstillstånd på andra grunder än asyl.

Migrationsverket välkomnar förslaget omundantag från försörjningskravet då sökanden är ett barn som fötts i Sverige liksom förslaget att permanent uppehållstillstånd ska kunna vägras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller sökandens vandel.

Allmänna synpunkter

Lagförslagets förhållande till den tillfälliga lagen

Den tillfälliga lagen infördes för att minska antalet asylsökande till Sverige genom att under en begränsad tid anpassa det svenska regelverket till EU:s miniminivå. Med nu föreslagna lagstiftning kommer yngre personer beviljas uppehållstillstånd för gymnasiestudier och därefter ha möjlighet att beviljas permanenta uppehållstillstånd på grund av arbete. Förslaget innebär därmed att Sverige även fortsättningsvis kommer vara ett attraktivt land för ensamkommande minderåriga asylsökande. Eftersom den tillfälliga lagen och nu föreslagna ändringar i denna framstår som motstridiga bör detta klargöras. Likaså kan föreslagna lagstiftning ge konsekvenser som är svårförenliga med de uppdrag Migrationsverket fått med anledning av den tillfälliga lagen, som att arbeta för ett effektivt återvändande och motverka missbruk av reglerna om arbetstillstånd.

Migrationsverket menar vidare att regeringen tydligare behöver klargöra hur den föreslagna lagstiftningen kommer leda till att unga personer ska ha möjlighet att beviljas permanenta uppehållstillstånd efter genomförda studier, då stor del av den berörda gruppen kan komma ha svårt att möta de krav som ställs på anställning för att ett permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Lagförslaget berör inte den problematiken och innehåller inte heller någon analys av hur ungdomsarbetslösheten ser ut för personer med enbart gymnasieexamen.

Lagförslagets struktur

Sedan den tillfälliga lagen infördes tillämpas ett system med parallella lagstiftningar, vilket innebär en utmaning vad avser tekniska aspekter och själva prövningen av asylansökningar. Det föreslagna införandet av särbestämmelser för studier på gymnasienivå riskerar att ytterligare försvåra tillämpningen. Lagstiftningen är komplicerad med tillstånd som varierar i längd beroende på utbildningen och tidpunkten för när studierna påbörjats eller förväntas slutföras. Detta, samt att tillstånden i vissa fall kommer att bli långa, står inte i överensstämmelse med hur regelverket i övrigt är uppbyggt avseende tillstånd för studier och arbete. Ordningen med att ge ett långt tidsbegränsat uppehållstillstånd samtidigt som den sökande varje år ska styrka förutsättningarna innebär att Migrationsverket får anpassa sin verksamhet till att regelbundet kontrollera intyg, betyg, individuella studieplaner och andra handlingar för den stora grupp som omfattas av förslaget.

Kopplingen till ordnat mottagande

Förslaget innebär att avsaknad av ordnat mottagande i hemlandet medför grund för uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Migrationsverket anser att denna koppling kan framstå som problematisk. När Migrationsverket ska utreda om det finns ett ordnat mottagande i hemlandet är myndigheten i

mycket hög utsträckning beroende av den enskildes medverkan. Detta gäller särskilt då mottagarlandets ansvariga myndigheter har begränsade resurser och mottagandet normalt faller på den utökade familjen. Majoriteten av de ensamkommande asylsökande barnen kommer från länder som ofta helt saknar ett ordnat mottagande genom myndigheter. Lagförslaget innebär att det skapas incitament för den enskilde att inte medverka till återvändandet. Det finns således risk för att de föreslagna ändringarna motverkar Migrationsverkets arbete med att motivera de som fått beslut om avvisning eller utvisning att självmant återvända. Visserligen skulle möjligheten att slutföra sina gymnasiestudier före ett återvändande undantagsvis kunna öka incitamenten att lämna Sverige, då personen fått en utbildning som kan användas i hemlandet. Detta torde dock bli ovanligt, då en viktig del för ett självmant återvändande är att minimera tiden i Sverige. I de flesta fall kommer det bli en synnerligen stor utmaning att motivera unga vuxna till att självmant lämna landet efter genomförd gymnasieutbildning.

Identitet och ålder

Lagförslaget berör inte vilken betydelse de sökandes identitet har för uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Som beskrivs nedan under *Möjligheterna till permanent uppehållstillstånd* är huvudregeln i svensk utlänningsrätt att den sökande ska ha styrkt sin identitet för att kunna beviljas uppehållstillstånd på annan grund än asyl. Om avsikten är en annan i detta fall måste det klargöras. Gruppen som berörs av förslaget har ofta svårigheter att göra sin identitet sannolik. Även om kravet på styrkt identitet frångås kommer frågan om sökandes ålder vara central. Hittills har Migrationsverkets uppgift varit att bedöma om den sökande är underårig eller inte. Nu kommer Migrationsverket att tvingas bedöma om den sökande är 16 eller 17 år gammal. Den metod för åldersbedömning som Rättsmedicinalverket tagit fram kommer dessvärre inte ge Migrationsverket stöd i handläggningen av dessa ärenden. Metoden för medicinsk åldersbedömning avser 18-årsgränsen.

Även i de fall en ålder kan fastställas kommer lagförslaget ge oönskade konsekvenser i tillämpningen. Exempelvis kan en 17-åring beviljas ett långt tillstånd för gymnasiestudier, samtidigt som en 16-åring beviljas ett tillstånd på 12 eller 13 månader. Det kommer därmed framstå som mer fördelaktigt att vara 17 år än att vara 16 år. En annan situation som kan uppstå är att en 17-åring med familj kan få ett beslut om utvisning, medan ett 17-årigt ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet kan få ett uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Detta kan innebära risk för familjesplittring om föräldrar väljer att lämna sitt barn i Sverige för att barnet ska ha möjlighet att ses som ett ensamkommande barn utan ordnat mottagande i hemlandet, och därigenom beviljas ett uppehållstillstånd för studier. Det kan även framstå som orättvist och svårförklarligt att de föreslagna bestämmelserna i 16 e § och f § innebär att vuxna asylsökande som läser på gymnasiet kan beviljas långa tillstånd, i jämförelse med de korta tillstånd som en 16-åring beviljas. Likaså innebär förslaget att ett barn som ännu inte är i gymnasieålder kommer att tvingas återvända till sitt hemland, medan ett betydligt äldre barn kommer att erbjudas en möjlighet till långt eller permanent uppehållstillstånd.

Ålder kommer följaktligen att ha en avgörande betydelse i tillämpningen och leda till synnerligen svåra frågor om åldersbedömningar, utöver de svårigheter som redan idag finns när det gäller avsaknad av ID-handlingar och möjligheten att bedöma unga sökandes ålder.

Olika tillståndstider för familjemedlemmar

Lagförslaget innebär att medlemmar i en familjegrupp kommer kunna få olika långa tillstånd och problematiska familjesituationer kan uppstå. Exempelvis kan ett vuxet barn i familj beviljas ett flerårigt tillstånd samtidigt som föräldrar och yngre syskon får beslut om utvisning. En annan situation berör unga par som beviljats tillstånd på 13 månader på grund av skyddsbehov. Om skyddsbehovet upphört vid förlängningsansökan och endast en av dem har påbörjat gymnasiestudier kan denne beviljas ett flerårigt tillstånd, samtidigt som den andra personen saknar grund för fortsatt tillstånd och riskerar utvisning. Migrationsverket anser att det är önskvärt att undvika sådana situationer då det bl.a. bryter mot ordningen att i möjligaste mån hålla samman tillstånden inom familjer.

Skolan och kommunerna

Migrationsverket konstaterar att det finns tillämpningssvårigheter inom områden som faller utanför Migrationsverkets primära uppdrag, och då främst vad avser kommuner och skola.

Lagförslaget kommer kunna medföra att skolorna och de enskilda lärarna får inflytande över uppehållstillstånden. Därutöver kommer lagförslaget medföra stora tillämpningsproblem för kommunerna, som får konsekvenser för den sökande och möjligheterna att studera vidare. Exempelvis gäller rätten att fullfölja utbildningen inte byte från introduktionsprogram till nationellt program. Det innebär att en elev som påbörjat ett introduktionsprogram före 18 år, men slutfört det efter 18 år, inte har rätt att påbörja ett nationellt program. Lagförslaget svarar inte på hur en sådan situation ska lösas. Det saknas även problembeskrivning, konsekvensanalys och/eller förslag till ändring i skollagen (2010:800) för situationerna som uppstår när personer som studerar på gymnasium flyttas mellan kommuner. En asylsökande kan påbörja sin gymnasieutbildning på en ort, flyttas till en annan kommun i samband med 18-årsdagen och till en tredje kommun efter kommunplaceringsbeslut. För den enskilde individen som ska fullfölja sina studier kan omplaceringarna göra det svårt att få godkända betyg, trygghet i sin skolgång och boendemiljö som är gynnsamt för att sedan etablera kontakter på arbetsmarknaden.

Särskilda synpunkter

Annan motsvarande utbildning

En person som har fått ett utlåtande från Universitets- och högskolerådet över att han eller hon har en utländsk utbildning motsvarande en svensk gymnasieutbildning ska inte kunna få ett längre uppehållstillstånd för studier. Detsamma gäller den som har bedömts behörig till högskoleutbildning. Det kommer dock finnas andra personer som har fullföljt en gymnasieutbildning och ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att bestämmelsen tillämpas för samtliga med gymnasieexamen.

Migrationsverket menar att ansökningsförfarandet därför bör kompletteras med frågor om gymnasiestudier samt rutiner och metoder för att kontrollera detta, vilket kommer innebära ytterligare administration och förlängd handläggningstid.

Aktivt delta i utbildning

Enligt förslaget ska de som beviljats uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i 16 a – d §§ varje år redovisa för Migrationsverket att han eller hon deltar aktivt i utbildningen. Migrationsverket befarar att bedömningarna kan bli svåra och resurskrävande även om detaljerade föreskrifter ges. I motiveringen till förslaget anges att ett alternativ till att inkomma med betygsutdrag för att styrka aktivt deltagande kan vara att ge in dokumentation som intygar närvaro vid undervisningen eller underlag som visar att personen följer den individuella studieplanen. För att underlätta såväl skolans som Migrationsverkets hantering, och säkerställa en rättssäker handläggning, förordar Migrationsverket att alternativen till betygsutdrag tas bort och att aktivt deltagande enbart styrks genom betygsutdrag.

Oavsett hur den sökande ska styrka sitt aktiva deltagande konstaterar Migrationsverket att det kommer bli fråga om en omfattande skriftlig dokumentation som ska inges i varje ärende. Lagförslaget kan i tillämpningen innebära informationsutbyte mellan Migrationsverket och skolorna och/eller andra myndigheter. Det går inte att utesluta att inhämtande av uppgifter mellan myndigheter kan försvåras av bristen på såväl rutiner som möjligheter till uppgiftsutbyte.

Undantag för heltidsstudier

Studier som bedrivs enligt skollagen, dvs. grundskola och gymnasieskola, är att betrakta som heltidsstudier. Enligt lagförslaget ska det medges undantag för heltidsstudier om det föreligger särskilda skäl. Migrationsverket efterfrågar tydligare vägledning i fråga om vad som kan utgöra särskilda skäl, inklusive om det är skolan eller Migrationsverket som ska medge undantaget samt om bedömningen ska ske när ett tillstånd utfärdas och/eller i samband med kontrollen av aktivt deltagande.

Tillstånd för sökande med gällande avlägsnandebeslut

Personer som har haft beslut med verkställighetsföreskrift ska beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen i 16 e §. I dessa fall föreligger dock ett gällande ut- eller avvisningsbeslut som har vunnit laga kraft. Enligt utlänningslagen (2005:716) kan sådana beslut endast angripas med bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kapitlet utlänningslagen. Bestämmelsen bör därför ses över för att personer med verkställbara avlägsnandebeslut ska kunna omfattas av förslaget.

Statusförklaringar

Lagförslagets konstruktion avviker från nu gällande uppdelning mellan de som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande och de som beviljas uppehållstillstånd på annan grund sedan det konstaterats att skyddsbehov saknas. Skyddsstatusförklaringar är inte begränsade i tid och om skyddsbehov skulle upphöra under tiden som ett tillstånd för gymnasiestudier löper så ska skyddsstatusförklaringen återkallas. Ett återkallande kräver bland annat muntlig handläggning. Det blir även fråga om dubbla bedömningar för

exempelvis de som beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen i 16 c §. Ett sådant tillstånd gäller i 13 månader. Om den sökande är alternativt skyddsbehövande eller skulle ha beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ska uppehållstillståndet dock gälla i 24 månader. Sammanblandningen av statusförklaringar och tillstånd för studier leder därmed till dubbla bedömningar i de olika tillståndstyperna, vilket i sin tur kan medföra tillämpningssvårigheter.

Etableringstid

När Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd för studier på nationellt program kommer detta i de flesta fall att gälla under utbildningens längd plus sex månader som ska motsvara en etableringstid för arbete. Då det är den individuella studieplanens längd som avgör tillståndstiden kommer det bli svårt att bedöma tillståndstidens längd. I de fall den sökande inte har tillgodogjort sig etableringstiden kan han eller hon beviljas ett tillstånd på sex månader. Migrationsverket vill framhålla svårigheterna med att handlägga ärenden med så korta tillståndstider och risken att handläggningstiden kan överstiga tillståndets längd samt de bedömningssvårigheter som då kan uppstå.

Möjligheterna till permanent uppehållstillstånd

Ett permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen torde innebära ett krav på styrkt identitet. När det gäller inkomst av anställning preciseras i förarbetena att anställningen måste vara varaktig. Med en varaktig anställning avses i första hand tillsvidareanställningar, men även en tidsbegränsad anställning bör kunna anses varaktig om den ska pågå under en längre tid (prop. 2015/16:174 s. 61). Den grupp som berörs av förslaget saknar ofta id-handlingar. Mot bakgrund av detta bedömer Migrationsverket att permanent uppehållstillstånd inte kommer kunna beviljas för de personer som inte kan styrka sin identitet såvida inte en ändring i denna del föreslås. Verket menar också att förutsättningarna får anses begränsade att de som fullföljt sin gymnasieutbildning inom sex månader har en anställning som når upp till kraven i förarbetsuttalandena. Som anförts ovan föreligger det därmed risk för att de som berörs av förslaget inte kvalificerar för permanenta uppehållstillstånd, att missbruket av regler som rör tillstånd på grund av arbete kommer öka ytterligare och dessutom drabba en redan utsatt grupp unga människor samt att återvändandearbetet kan antas försvåras för dessa personer som vistats många år i Sverige.

Återkallelse

Migrationsverket motsätter sig inte att en bestämmelse om återkallelse införs men vill understryka att ärendena i regel är komplicerade, kräver mycket utredning och har i praktiken sällan en preventiv och kontrollerande effekt. Det är Migrationsverket som har bevisbördan för att det föreligger grund för återkallelse och om den sökande inte längre aktivt deltar i utbildningen ska skyddsskäl utredas och prövas. I ärenden om utvisning ska ett offentligt biträde förordnas. Det föreslås visserligen att bestämmelsen om återkallelse ska bli fakultativ och att Migrationsverket därmed kan avstå från att återkalla tillståndet om personen fortfarande har skyddsbehov. Likväl kommer det dock vara fråga om en prövning då den sökande har rätt till skyddsklassning och därmed tillhörande rättigheter och skyldigheter med korrekta tillståndslängder för respektive klassning.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kommer leda till ett ökat antal ansökningar från nyanlända, personer med tidsbegränsade uppehållstillstånd och personer med avlägsnandebeslut som vunnit laga kraft. En ny ärendekategori kommer innebära nya handläggnings- och bedömningsmoment där hänsyn bland annat ska tas till tillståndstidens olika längder, förlängningsansökningar och bevisning. Likaså kommer Migrationsverket behöva skicka ut påminnelser för skyldigheten att rapportera aktivt deltagande, besvara frågor om tillstånd och handläggning samt i vissa fall ta in kompletteringar till beslutsunderlaget. Vad särskilt gäller återkallelse av uppehållstillstånd innebär det som regel administrativa svårigheter att ta in och hantera information som inte är kopplad direkt till ett öppet ärende. Särskilda funktioner måste skapas för att Migrationsverket löpande och systematiskt ska ta emot, värdera, och följa upp redovisningar från de studerande samt kontrollfunktioner för bevakning av redovisningsskyldigheten. För att redovisningarna ska fylla någon funktion bör en bedömning ske i varje enskilt fall, med återkallelseärenden som måste öppnas och handläggas. Ökad ärendemängd, nya handläggningsåtgärder och nya bevakningssystem kommer leda till längre handläggnings-tider och högre kostnader. De många tillståndstyperna kan även innebära att en mer svårplanerad verksamhet för Migrationsverket och kommunerna. Det kommer exempelvis vara svårt att avgöra hur många personer som aktivt kommer att delta i sin utbildning och därmed svårt att säga hur många utvisningsärenden som kan bli aktuella under en prognosperiod.

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen)

I 8 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) anges att utlänningar som vistas på förläggning har rätt till bistånd även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Anvisning för bosättning regleras numera i bosättningslagen. Genom förslagen kommer de som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt lagförslaget att även omfattas av bosättningslagen. För att kommunerna i sin tur ska få rätt till ersättning för mottagandet av utlänningar krävs dock även en ändring i 5 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. I avsaknad av sådan reglering kommer lagförslaget innebära att de som beviljas tillfälliga uppehållstillstånd visserligen kan anvisas för bosättning, men att kommunerna inte kan erhålla statlig ersättning.

Övriga ändringar i den tillfälliga lagen

Uppehållstillstånd med stöd av 5:6 respektive 5:11 utlänningslagen

Regeringen anför i utkastet till lagrådsremiss att Migrationsverket ändrat praxis om med vilket stöd i lagtext ett ensamkommande barn i vissa fall kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd. Saken rör ett ensamkommande barn mellan 17-18 år, vars ansökan om uppehållstillstånd har avslagits och som saknar ett ordnat mottagande i hemlandet. Frågan i dylika fall är om uppehållstillstånd bör beviljas med stöd av 5 kap. 6 § (synnerligen ömmande omständigheter) eller 5 kap. 11 § (tidsbegränsat tillstånd vid verkställighetshinder) utlänningslagen. Migrationsverket vill i detta

sammanhang särskilt understryka att någon praxisändring inte genomförts i denna del. Verket har däremot förtydligat i vilka fall ett tillstånd bör kunna beviljas för ovan nämnda kategori när kriterierna som definierats i svensk rätt och praxis för synnerligen ömmande omständigheter inte är uppfyllda. Verket har i ett rättsligt ställningstagande förtydligat att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i dessa fall kan beviljas med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen men att detta är en fråga som måste prövas från fall till fall.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad vikarierande generaldirektör efter föredragning av rättsliga experten Anna Lindblad. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Åsa Carlander Hemingway och rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik