

Datum
2016-03-09Vårt diarienummer
2016-110-2377Ert datum
2016-02-11Er beteckning
Ju2016/01307/L7

Kopior till:

Arbetsmarknadsdepartementet

Utbildningsdepartementet

Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Utkast till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Centrala studiestödsnämnden (CSN) önskar utifrån sitt verksamhetsområde lämna följande synpunkter på förslagen i utkastet till lagrådsremiss.

CSN uppskattade det remissmöte som Justitiedepartementet höll den 7 mars 2016. Mötet underlättade för myndigheten att besvara remissen, bl.a. med anledning av den information departementet lämnade kring det arbete som pågår med lagförslaget.

Sammanfattning

- Färre utländska medborgare än idag kommer att kunna beviljas studiestöd och hemutrustningslån under den tid den tidsbegränsade lagen gäller.
- En utländsk medborgare som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av den tidsbegränsade lagen kommer att generera fler ärenden hos CSN än idag.
- En övrig skyddsbehövande beviljas inte uppehållstillstånd under den tid den tidsbegränsade lagen gäller. En övrig skyddsbehövande kommer därför inte att ha rätt till studiestöd eller hemutrustningslån.
- En flykting, en alternativt skyddsbehövande och hans eller hennes anhöriga, som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd, kommer att ha rätt till studiestöd och hemutrustningslån under den tid tillståndet gäller.
- Frågan är hur CSN ska handlägga ärenden när den studerandes tidsbegränsade uppehållstillstånd har gått ut och Migrationsverket ännu inte har fattat ett beslut gällande ansökan om förlängning av tillståndet.
- En utlänning vars situation innebär att det finns synnerligen/särskilt ömmande skäl för att hon eller han bör tillåtas att stanna i Sverige beviljas inte uppehållstillstånd under den tid den tidsbegränsade lagen gäller. Utlänningen kommer därför inte att ha rätt till studiestöd eller hemutrustningslån.
- En utlänning som beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden bör, såvitt CSN

CSN Huvudkontoret

Postadress
851 82 SundsvallTelefon
060-18 60 00Telefax
060-18 61 93Webbadress
www.csn.se

i dag kan bedöma, ha rätt till studiestöd under den tid tillståndet gäller. CSN bedömer att utlänningen kan beviljas hemutrustningslån under förutsättning att han eller hon beviljats uppehållstillstånd och har tagits emot i en kommun efter att ha varit registrerad vid en förläggning för asylsökande.

- CSN:s kostnader för anpassning av IT-stöd och andra åtgärder med anledning av förslaget beräknas uppgå till cirka 1,7 miljoner kronor.
- Lagförslaget innebär att fler utländska medborgare beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd istället för permanenta uppehållstillstånd. Sannolikt kommer detta att leda till försämrade utsikter för återbetalning av studielån och hemutrustningslån.

5 Upphållstillstånd för skyddsbehövande

5.2 Upphållstillstånd för övriga skyddsbehövande

Den som idag har uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande kan CSN bevilja studiestöd och hemutrustningslån.¹

Med den ändring som föreslås i utkastet till lagrådsremiss kommer övriga skyddsbehövande och deras anhöriga inte att beviljas uppehållstillstånd under den tid den tidsbegränsade lagen gäller. Denna kategori kommer därför inte längre ha rätt till studiestöd eller hemutrustningslån under den perioden eftersom de saknar uppehållstillstånd.

5.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

CSN:s handläggning idag av vissa utländska medborgares ärenden om studiestöd
CSN prövar idag rätten till svenskt studiestöd vid ett tillfälle för den som beviljats permanent uppehållstillstånd. Prövningen görs som regel maskinellt och CSN fattar då beslut att bevilja den studerande rätt till svenskt studiestöd tills vidare. Därefter gäller samma regelverk för den utländske medborgaren som för en svensk medborgare. Det innebär att CSN prövar om sökanden ska beviljas sökt stöd, dvs. studiehjälp eller studiemedel. Om personen fortsätter att studera prövar CSN enbart om den studerande ska beviljas studiehjälp eller studiemedel.

Studiestöd

Regleringen i studiestödslagen och de allmänna råden som finns intagna i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7)

¹2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket studiestödslagen (1999:1395), SsL, samt allmänna råd till 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket SsL intagna i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd och 5 § 2 och 3 punkten förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, Hut-förordningen.

om utländska medborgares rätt till studiestöd utgår från *permanent uppehållstillstånd* respektive *uppehållstillstånd*. De flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt deras anhöriga som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tidsbegränsade lagen kommer såvitt CSN kan bedöma att kunna beviljas studiestöd med stöd av bestämmelserna om särskilda skäl² trots att de inte uppfyller kravet på permanent uppehållstillstånd.

Förslaget kan dock få konsekvenser när det gäller återbetalning av studielån, se avsnitt 11.

Studiesociala aspekter

Enligt den tidsbegränsade lagen ska flyktingen, den alternativt skyddsbehövande eller den som beviljas uppehållstillstånd p.g.a. Sveriges internationella åtaganden ha en anställning för att personen ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Det finns därför begränsade incitament för dessa personer att utbilda sig under den tid lagen gäller och det kommer sannolikt att leda till att färre personer väljer att satsa på utbildning trots att studier kan vara det bästa valet för att senare kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

För den kategori som ändå väljer studier kommer den tidsbegränsade lagen att innebära en försämring för de studerande som erhåller tidsbegränsade uppehållstillstånd. Dessa studerande, dvs. flyktingar, alternativt skyddsbehövande och deras anhöriga beviljas som huvudregel permanenta uppehållstillstånd idag. Tidsbegränsade tillstånd innebär att de studerande kommer att få tidsbegränsade beslut från CSN om rätt till svenskt studiestöd. Under den tid den tidsbegränsade lagen gäller är det därför oklart för de studerande om de kommer att ha rätt till studiestöd när det tidsbegränsade tillståndet gått ut. Det kan medföra att personer väljer att inte studera på grund av det för dem osäkra upplägget kring finansieringen. Det kan även innebära att de studerande väljer bort längre utbildningar för att det råder osäkerhet dels om de får vara kvar i landet under den tid utbildningen genomförs, dels om de kan få studiestöd för att läsa hela utbildningen. Om det tidsbegränsade uppehållstillståndet inte förlängs eller permanent uppehållstillstånd inte beviljas kan den studerande i slutändan tvingas sluta studera på grund av att han eller hon inte längre kan finansiera sina studier. Incitamenten för att studera kommer troligtvis att minska och i förlängningen även möjligheten för denna grupp studerande att etablera sig på arbetsmarknaden.

² 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket studiestödslagen (1999:1395) samt allmänna råd intagna i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd.

När det tidsbegränsade uppehållstillståndet har gått ut

CSN vill poängtera att en viktig fråga är hur rätten till studiestöd påverkas om den studerandes uppehållstillstånd gått ut.

- Ska CSN endast bevilja rätt till svenskt studiestöd exakt för den tid det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller, eller
- Ska CSN bevilja studiestöd för det läsår (studiehjälp) eller för den studieperiod som ansökan om studiemedel gäller även om uppehållstillståndet går ut innan dess?
- Ska CSN, om den studerande fortsätter studera efterföljande läsår bevilja rätt till studiestöd också för denna tid om den studerande ansökt om förlängning av uppehållstillståndet men ännu inte fått något besked från Migrationsverket?

Som bestämmelserna i ser ut idag finns det inget tydligt svar på hur CSN ska hantera dessa situationer. CSN bedömer dock att det skulle kunna finnas en viss möjlighet att bevilja den studerande rätt till studiestöd även under tid som den studerande inte har fått ett beslut från Migrationsverket så länge den studerande ansökt om förlängning av tillståndet eller ansökt om permanent uppehållstillstånd. Stöd för den bedömningen skulle möjligen i så fall sökas i bestämmelserna om särskilda skäl i studiestödslagen och i CSN:s allmänna råd till bestämmelserna.³

Hemutrustningslån

Den tidsbegränsning som föreslås av uppehållstillstånden kommer, enligt CSN:s bedömning, inte att påverka flyktingars, alternativt skyddsbehövande samt deras anhörigas möjligheter att beviljas hemutrustningslån. I 5 § förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar, Hut-förordningen, finns inte något krav på att utlänningen ska ha fått ett permanent uppehållstillstånd. Av bestämmelsen framgår att det är tillräckligt att utlänningen har ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Rätten till hemutrustningslån gäller därför oberoende av om uppehållstillståndet är permanent eller tidsbegränsat.

Förslaget kan dock få konsekvenser när det gäller återbetalning av hemutrustningslån, se avsnitt 11.

6 Uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet

Förslaget är att inte bevilja permanenta uppehållstillstånd för en utlänning som har ett verkställighetshinder under den tid den tidsbegränsade lagen

³Ibid.

gäller. Istället ska bara tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas. De studerande som omfattas av förslaget och som idag har rätt till studiestöd kommer även fortsättningsvis att ha rätt till svenskt studiestöd i den mån det finns särskilda skäl.⁴ CSN kommer då att bevilja dem tidsbegränsade beslut om rätt till svenskt studiestöd under den tid det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller.

CSN noterar att det enligt bestämmelsen finns de som beviljas uppehållstillstånd om det finns någon annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Dessa utlänningar har i vissa fall rätt till svenskt studiestöd idag, exempelvis om de har beviljats tillståndet p.g.a. humanitära skäl. Frågan är dock om det är lagstiftarens avsikt att dessa personer fortsättningsvis ska beviljas uppehållstillstånd p.g.a. verkställighetshinder och därmed också studiestöd när utlänningar inte kan beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen/särskilt ömmande skäl under den tid lagen gäller.

7 Familjeåterförening

7.2 Upphållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd och 7.3 utvidgat försörjningsansvar

Förslaget medför strängare krav för att beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande vilket innebär att färre anhöriga kommer att beviljas uppehållstillstånd. Färre anhöriga än idag kommer därför att ha rätt till studiestöd.

CSN noterar att förslaget att anknytningspersonen också ska kunna försörja utlänningen innebär ett strängare krav för att beviljas uppehållstillstånd för ett utländskt barn som har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.⁵ Dessa barn kan idag beviljas rätt till studiestöd på grund av särskilda skäl med stöd av 4 punkten i CSN:s allmänna råd till 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket studiestödslagen intagna i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd. Sannolikt kommer något färre barn än idag att omfattas av rätten till studiestöd eftersom det kommer att krävas att anknytningspersonen även kan försörja utlänningen, dvs. barnet, för att barnet ska beviljas uppehållstillstånd.

⁴ 2 kap. 4 § fjärde stycket och 3 kap. 4 § fjärde stycket studiestödslagen (1999:1395) samt allmänna råd intagna i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2006:7) om utländska medborgares rätt till studiestöd.

⁵ 10 § förslag till lag om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och 5 kap. 3 § 2 punkten utlänningslagen (2005:716).

8 Synnerligen ömmande omständigheter

8.2 Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter ersätts av en mer begränsad bestämmelse

Den som idag har uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter kan beviljas studiestöd och hemutrustningslån.

Med den ändring som föreslås i utkastet till lagrådsremiss kommer endast sådana asylsökande som det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden att neka uppehållstillstånd att beviljas detta under den tid lagen gäller. CSN bedömer att dessa personer torde omfattas av rätten till svenskt studiestöd enligt bestämmelserna om särskilda skäl.

I 5 § Hut-förordningen finns ingen generell hänvisning till att de som beviljas uppehållstillstånd enligt 13 § i den föreslagna lagen får beviljas hemutrustningslån. CSN anser därför att den som beviljats uppehållstillstånd p.g.a. Sveriges internationella åtaganden endast bör kunna beviljas hemutrustningslån för det fall att han eller hon har tagits emot i en kommun efter att ha varit registrerad vid en förläggning för asylsökande. Det är dock Migrationsverket som i varje enskilt ärende bedömer vem som omfattas av förordningen. Det framgår av 29 och 30 §§ Hut-förordningen.

En utlänning vars situation innebär att det finns synnerligen/särskilt ömmande skäl för att hon eller han bör tillåtas att stanna i Sverige kommer inte att beviljas uppehållstillstånd under den tid den tidsbegränsade lagen gäller. Utlänningen kommer därför inte längre ha rätt till studiestöd eller hemutrustningslån under den perioden

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt förslaget ska den tidsbegränsade lagen träda i kraft den 31 maj 2016. Vid remissmötet den 7 mars 2016 framkom dock att ikraftträdandet kommer att senareläggas, troligtvis till någon gång under sommaren 2016.

De förändringar som föreslås kommer bl.a. att påverka för vilken tid de studerande har rätt till svenskt studiestöd. CSN behöver därför anpassa sitt systemstöd för att kunna handlägga dessa ärenden och för att även fortsättningsvis kunna fatta maskinella beslut. Den preliminära bedömningen är att de systemförändringar som krävs kan genomföras först till november 2016.

När en utländsk medborgare, som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den föreslagna lagen, lämnar in en ansökan om

studiestöd till CSN innan systemstödet är anpassat till de nya förutsättningarna kommer myndigheten sannolikt att behöva handlägga ärendet manuellt.

11 Kostnader och andra konsekvenser

CSN:s kostnader m.m.

Studiestöd

En tillfällig lag om tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär ökade kostnader för CSN, främst för att anpassa systemstödet till de nya bestämmelserna men också till följd av ett ökat antal ärenden per person med anledning av att flertalet studerande⁶ kommer att beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd istället för permanenta uppehållstillstånd.

Enligt den tidsbegränsade lagen ska flyktingar, alternativt skyddsbehövande och de som beviljas uppehållstillstånd p.g.a. internationella åtaganden beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. CSN måste därför begränsa beslutet om rätt till svenskt studiestöd på samma sätt så att rätten till svenskt studiestöd är kopplad till den tid den studerande har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Frågan om svenskt studiestöd måste då prövas på nytt för varje nytt läsår (studiehjälp) eller om den studerande kommer in med en ny ansökan om studiemedel. CSN behöver dessutom justera besluts- och kompletteringstexter samt informationsmaterial med anledning av att de studerande beviljas tidsbegränsade beslut om rätt till svenskt studiestöd.

CSN uppskattar att systemutvecklingskostnaderna och övriga administrativa åtgärder som krävs med anledning av den tidsbegränsade lagen kommer att uppgå till ca 3 600 timmar till en kostnad om cirka 1,7 miljoner kronor.

CSN:s utflöde kommer samtidigt att minska eftersom anhöriga till alternativt skyddsbehövande som huvudregel inte kommer att ha rätt till studiestöd eller hemutrustningslån liksom övriga skyddsbehövande, utlänningar med synnerligen/särskilt ömmande skäl samt deras anhöriga under den tid den tidsbegränsade lagen gäller. Under år 2014 har 9 332 personer och år 2015 11 390 personer med flyktingstatus⁷ fått rätt till svenskt studiestöd. Myndighetens möjlighet till uppföljning är begränsad vad gäller vilken typ av uppehållstillstånd som har legat till grund för beslutet att bevilja studiestöd. CSN kan därför inte uppskatta idag vilken summa det minskade utflödet kan komma att röra sig om.

⁶ Endast kvotflyktingar är undantagna vilket innebär att de även fortsättningsvis ska beviljas permanenta tillstånd.

⁷ Dvs. kvotflykting, flykting, alternativt skyddsbehövande, övrig skyddsbehövande, synnerligen/särskilt ömmande skäl och anhöriga.

Andra konsekvenser - Återbetalning

Förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd får sannolikt till följd att fler personer kommer att lämna Sverige efter några år, eftersom färre personer kommer att beviljas permanenta uppehållstillstånd. Detta får konsekvenser i form av försämrade utsikter till återbetalning av både studielån och hemutrustningslån.

Studielån

Generellt sett är återbetalningsfrekvensen för studielån betydligt lägre hos låntagare bosatta utomlands än i Sverige. Enligt CSN:s årsredovisning för 2015 betalade låntagare bosatta i Sverige in 93,6 procent av debiterade belopp, medan låntagare bosatta utomlands endast betalade in 70,3 procent. De rättsliga möjligheterna för CSN att driva in skulder utomlands har stor betydelse för återbetalningen. CSN anlitar idag inkassoföretag eller advokater för att driva in studieskulder i utlandet och även föra processer. Detta sker enligt respektive lands nationella civilrättsliga lagstiftning, eftersom det saknas internationella överenskommelser om indrivning av studieskulder. CSN har med viss framgång drivit processer i Norden, Västeuropa och USA. CSN saknar dock för närvarande juridiska ombud som skulle kunna föra sådana processer i t.ex. Syrien, Afghanistan och Somalia, dvs. länder varifrån flest människor flyr. Kunskapen om dessa länders rättssystem är för tillfället mycket begränsad liksom möjligheten att via offentliga register hitta adresser till låntagarna.

Obetalda studielån avskrivs normalt det år som låntagaren fyller 68 år. En försämrad återbetalning av studielånen får som konsekvens att CSN:s avskrivningar av studielån kommer att öka.

Hemutrustningslån

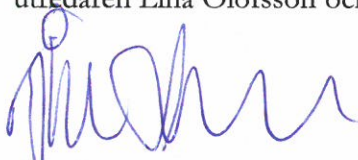
Ansökan om hemutrustningslån kan, enligt 4 § Hut-förordningen, göras upp till två år efter det att utlänningen första gången togs emot i en kommun. Lånet är, enligt 15 § Hut-förordningen, amorteringsfritt i två år och därefter påbörjas återbetalningen. Dessa tidsfrister innebär att en utlänning med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan ha lämnat landet innan återbetalningen ens har påbörjats vilket kan påverka möjligheten att få lånet återbetalt.

CSN har i dagsläget inte någon verksamhet utomlands för att driva in obetalda hemutrustningslån. I de flesta fall står kostnaderna för indrivning utomlands inte i rimlig proportion till lånets storlek. Som regel efterskänks hemutrustningslånet, med stöd av 23 § Hut-förordningen, när låntagaren har varit utvandrad i 10 år.⁸

⁸ CSN:s allmänna råd till 23 § Hut-förordningen intagna i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2010:6) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Om fler personer som har beviljats hemutrustningslån kommer att lämna Sverige, på grund av att de inte får permanent uppehållstillstånd, kommer CSN:s avskrivningar av sådana lån troligtvis att öka.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristen Annika Åhlin i närvaro av verksjuristen Cecilia Ljung. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Malin Olofsson, verksamhetsutvecklaren Eva Rummel, gruppchefen Lena Stenström Wiklund, utredaren Lina Olofsson och utredaren Karin Arkmo-Larsson deltagit.



Åke Svensson



Annika Åhlin