

PM Rotel I (Dnr KS 2018/167)

## Utkast till lagrådsremiss Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 20 februari 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Karin Wanngård** anför följande.

### Ärendet

Under 2015 kom mer än 35 000 ensamkommande barn och unga till Sverige för att söka asyl. Som en följd av de långa handläggningstiderna hos Migrationsverket är det många av de som kom till Sverige som ensamkommande barn innan aviseringen den 24 november 2015 som har, eller kommer att ha, hunnit bli vuxna innan Migrationsverket fattar ett beslut i deras asylärende.

Justitiedepartementet har remitterat ärendet till Stockholms kommun. I utkastet till lagrådsremiss lämnas förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2018.

Utkastet till lagrådsremiss i sin helhet finns tillgängligt på [regeringens hemsida](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till Socialnämnden. Socialnämnden har inkommit med ett kontorsyttrande.

*Stadsledningskontoret* anser att utkastet till lagrådsremissen är svårtolkad ur många aspekter. Det är oklart vad förslaget innebär rörande kommunens ansvar för målgruppen vid en eventuell lagändring samt vilka ekonomiska konsekvenser det medför.

*Socialförvaltningen* anser att det är angeläget att gruppen uppmärksammas och att det är positivt att det kommer förslag på lagändringar som möjliggör att målgruppen får fortsätta studera. Men förvaltningen menar att utkastet till lagrådsremiss innehåller oklarheter och väcker en rad frågor kring tolkning och tillämpning av de föreslagna bestämmelserna samt kring utformning och finansiering av mottagandet i landets kommuner avseende målgruppen.

## Mina synpunkter

Jag välkomnar att regeringen presenterar förslag för att möta det limbo som ensamkommande barn som fyllt 18 år innan deras asylansökan behandlats har hamnat i. Under 2015 kom 163 000 personer till Sverige varav mer än 35 000 var ensamkommande barn och unga som sökte asyl. Staten hade då inte beredskap för ett sådant stort mottagande vilket har lett till långa handläggningstider hos Migrationsverket. Det har i sin tur inneburit att flera ensamkommande barn hunnit bli vuxna innan Migrationsverket fattar ett beslut i deras asylärende. Att få sin asylansökan prövad som vuxen innebär minskade möjligheter jämfört med om prövningen sker när man är minderårig. Det är inte rimligt att ungdomarna drabbas av de långa handläggningstiderna. Det åligger staten ett stort ansvar att säkerställa att de unga kommer ur det limbo som skapats och att de unga får en rättssäker prövning. Jag vill understryka vikten av att staten, genom regering och riksdag, beslutar om en lösning omgående.

Det finns dock vissa otydligheter i de förslag som presenteras i utkastet till lagrådsremiss, som kan innebära nya utmaningar på längre sikt för både målgruppen och kommunerna. Frågor som behöver besvaras innan lagändringen träder i kraft handlar om kommunernas ansvar för målgruppen när det gäller boende, försörjning och stöd efter att uppehållstillstånd beviljats. Studiestödet kommer antagligen inte räckas för boendekostnader och uppehälle i storstäderna, och det behöver klargöras om de som beviljas uppehållstillstånd kommer att anvisas till kommuner utifrån bostättningslagen. Det framgår inte heller hur målgruppen ska hanteras fram tills dess att bestämmelserna träder i kraft, vilket stöd de har rätt till och från vilken huvudman det ska ges. Målgruppen måste också ges tydliga besked i vad som gäller för att de ska få en rättssäker prövning. Lagstiftaren bör ha i åtanke att en del av de unga som anlände till Sverige i november 2015 fick vänta på att få sin asylansökan registrerad vilket bör beaktas när datumgräns sätts för lagförslag.

Slutligen måste de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna analyseras vidare. Förslagen till bestämmelser kommer att ha en ekonomisk påverkan och kommunerna bör kompenseras för detta.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 15 februari 2018

KARIN WANNGÅRD

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarråds förslag till beslut avslås.
2. Som svar på remissen anförs följande.

Vi säger nej till regeringens förslag om uppehållstillstånd för gymnasie studier. För oss liberaler är det självklart att fokusera på dem som behöver skydd. Individens skyddsskäl ska vara det centrala i asylprocessen. Regeringens förslag frångår asylrätten och är orättvist, krångligt och kortsiktigt. Socialförvaltningen och stadsledningskontoret pekar också på ett antal oklarheter med förslaget och att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna inte är tillräckligt utredda.

Regeringens förslag innebär att vuxna utan skyddsskäl ska få stanna för att studera. I praktiken innebär det att asylprövningen sätts åt sidan för en viss grupp. Det är orättvist att den som talat sanning om sin ålder och medverkat i asylprocessen behandlas sämre än den som uppgett oriktig ålder eller gått under jorden.

Förslaget bygger på nuvarande regler om uppehållstillstånd för studier som är extremt krångligt. De redan alltför långa handläggningstiderna förlängs vilket drabbar dem som faktiskt har skyddsskäl och som kanske väntar på att återförenas med sin familj. Därtill kommer orimliga krav att ställas på lärare och rektorer som ofrånkomligen involveras i asylprocessen då de ansvarar för kontroll av närvaro.

När regeringen för en ambivalent politik som kan leda till att fler riskerar sitt liv på vägen hit för att här mötas av avslag vill vi istället värna en långsiktig, rättssäker och realistisk politik. Sverige och EU bör prioritera att ta emot fler kvotflyktingar och därmed ge fler utsatta flyktinggrupper, inte minst kvinnor och barn, chans till ett liv i frihet.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

**Ersättaryttrande** gjordes av Sissela Nordling Blanco (Fi) enligt följande.

Feministiskt Initiativ är positiva till att regeringen presenterar förslag om ny möjlighet till uppehållstillstånd. Vi ser förslaget som ett led i att regeringen erkänner att asylprocessen inte har varit rättssäker och att det därför är helt nödvändigt att snabbt vidta ta åtgärder för att möta den situation som många ensamkommande unga hamnat på grund av Migrationsverkets långa handläggningstider. Det har i sin tur inneburit att flera ensamkommande barn hunnit bli vuxna innan Migrationsverket fattar ett beslut i deras asylärende. Att få sin asylansökan prövad som vuxen innebär minskade möjligheter jämfört med om prövningen sker när man är minderårig. Det är därför viktigt att man nu försöker åtgärda en del av det lidande som detta har orsakat. Vi hoppas att regeringen genom förslaget vill försöka ge upprättelse till några utav de barn och unga som påverkats oproportionerligt hårt av den tillfälliga lagen och de snabba förändringarna av svensk migrationspolitik.

Men dessvärre innehåller lagrådsremissen ett flertal oklarheter samt förslag som riskerar att skapa ytterligare rättsosäkerhet för en redan drabbad grupp.

De datumgränser som regeringen föreslår riskerar att slå hårt mot de ensamkommande som fick vänta på att få sin ansökan registrerad hos Migrationsverket på grund av den höga belastningen. Eftersom regeringen stängde gränserna den 24 november är det rimligt att anta att i princip alla som sökte asyl under 2015 kom till Sverige innan 24/11 oavsett när deras ansökan registrerades av Migrationsverket. Tidsfrister och datumgränser är förkastliga utifrån likabehandlingsprincipen då de omöjliggör för att alla de som barn vid ansökningstillfället och som nekats uppehållstillstånd att omfattas. Att datum istället för skyddsbehov vägleder svensk asylpolitik är helt oförenligt med en rättssäker asylprocess. Vi anser därför att de föreslagna datumgränserna och tidsfristerna bör slopas.

Vi ser även att rättssäkerheten äventyras av att en av förutsättningarna för uppehållstillstånd innebär att sökande har fått *eller annars skulle få ett utvisningsbeslut*. Det öppnar för väldigt oklara bedömningar när man ska förutse att någon ska få ett utvisningsbeslut och strider helt mot asylrättens princip om individuell prövning.

Lagen beräknas träda i kraft den 1 juni 2018 och kommer då att kunna omfatta unga som tidigare fått ett beslut om avslag på sin asylansökan då de prövats som vuxna. Dessa personer kan få en ny prövning under förutsättning att de stannar i Sverige och det är rimligt att anta att ett flertal unga kommer avvika från planerade utvisningar i hopp om ny prövning. Det är allvarligt att lagrådsremissen varken förespråkar ett moratorium fram till lagen träder i kraft, eller tydliggör kommunernas ansvar gentemot mot de som väljer att stanna i kommunen i väntan på att lagen skall börja gälla. Det finns uppenbara risker att unga får illa om de lever som papperslösa i väntan på att få sin ansökan prövad på nytt. Dessutom innehåller lagrådsremissen ett villkor kring att den sökande inte får ha gjort till sig skyldig till brottslighet eller *brottslighet i förening med annan misskötsamhet*. Detta riskerar att slå oproportionerligt hårt mot de som, i hopp om ny prövning, stannar kvar i Sverige trots beslut om utvisning. Eftersom de inte har möjlighet att försörja sig själva eller få hjälp från kommunen löper de hög risk att hamna i både missbruk, kriminalitet och psykisk ohälsa. Eftersom det inte kan uteslutas att personer kommer att begå brott utifrån den borttagna förutsättningen att försörja sig själv anser vi att det måste vägas in i bedömningen i en ny prövning hur individens övriga livssituation varit när brott begåtts och ställer krav på tydlighet för att säkra ungas rättssäkra individuella prövningar.

Dessutom är förslagen komplexa och svårbegripliga och behöver förenklas för att trygga en rättssäker tillämpning. Detta är avgörande för att de unga sökande ska kunna begripa och för myndigheterna att kunna tillämpa bestämmelserna rättssäkert för individen. Att de unga sökande dessutom inte ges rätt till juridiskt ombud att bistå i förfarandet samt att tidsfristen för ansökan är knapp är oroväckande och ställer enormt höga krav på bestämmelser som är begripliga för den enskilde ungdomen.

**Ersättaryttrande** gjordes av Karin Ernlund (C) enligt följande.

Hade vi haft yrkanderätt hade vi delvis bifallet borgarrådets förslag till beslut och därutöver anfört:

Centerpartiet har en annan migrationspolitik än regeringen. Föreliggande förslag är ett undantag för en avgränsad grupp vad gäller en tillfällig lag. Vi står upp för rätten att söka asyl och för att det ska råda rättssäkerhet och ordning och reda i migrationspolitiken.

Centerpartiet har varit drivande för att de ensamkommande som var under 18 år när de sökte asyl i Sverige ska bedömas enligt den ålder de hade när de ansökte, inte den ålder de har när beslut om asyl fattas. Detta eftersom handläggningstiderna varit så långa hos Migrationsverket. Det föreliggande förslaget försöker angripa problematiken via den så kallade gymnasielagen. Det innebär att det är studier som blir skälet för uppehållstillstånd. Varför dessa ungdomar inte ska få uppehållstillstånd för arbete är något som Centerpartiet kritiserat.

Det förslag som föreligger har ytterligare frågetecken, bland annat om tidsgränsen och hur många individer som kommer att omfattas av lagen.

Regeringen försöker lösa ett problem som Centerpartiet aviserat som angeläget. Det är självklart välkommet, men det finns fortfarande fler frågetecken i förslaget som behöver redas ut.

**Ersättaryttrande** gjordes av Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

## Remissammanställning

### Ärendet

#### **Ny möjlighet till uppehållstillstånd**

I utkastet till lagrådsremiss lämnas förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Det föreslås att en utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om följande kriterier uppfylls:

- utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare,
- det för utlänningen har, eller borde ha, anvisats en kommun som ska ordna boendet,
- beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, 15 månader eller senare från registreringsdatumet men tidigast den 20 juli 2016,
- beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, när utlänningen är 18 år eller äldre,
- utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå görs, och utlänningen studerar eller har för avsikt att studera i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan, på heltid på en annan motsvarande utbildning eller på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux eller särvox.

En ansökan om ett sådant uppehållstillstånd föreslås endast få göras vid ett tillfälle och under en begränsad tid.

Upphållstillståndet för studier på gymnasienivå föreslås vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Möjlighet finns efter att tillståndet löper ut att ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd med hänvisning till pågående gymnasieutbildning eller motsvarande.

Möjligheten ska innefatta lagakraftvunnet utvisningsbeslut som är verkställbart. Migrationsverket föreslås därför kunna besluta om inhibition av sökandes utvisningsbeslut i de fall det behövs.

I utkastet till lagrådsremiss görs bedömningen att det bör vara relativt enkelt för Migrationsverket att ta ställning till om utlänningen uppfyller ställda krav eller inte.

#### **Utbildning**

Utkastet till lagrådsremiss innehåller också förslag om att anpassa bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå så att studier på sammanhållna yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen eller liknande utbildningar inom introduktionsprogram i gymnasieskolan kan ge samma möjlighet till uppehållstillstånd som studier på ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

#### **Ekonomiska konsekvenser**

De ekonomiska konsekvenserna som redovisas i utkastet till lagrådsremiss har beräknats utifrån från uppskattningen att ca 9 000 personer kan komma att omfattas av förslaget om ny möjlighet till uppehållstillstånd.

En uppskattning görs att utgifter inom Uo13 *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering* kommer att öka med ca 156 miljoner kr år 2018, ca 1 306 miljoner kr år 2019 och ca 479 miljoner kr år 2020 jämfört med tidigare bedömning i budgetpropositionen för 2018.

De personer som beviljas uppehållstillstånd och studerar kan beviljas studiestöd. Bedömningen är att statens utgifter inom Uo15 *Studiestöd* kommer att öka med ca 66 miljoner kr år 2018, ca 349 miljoner kr år 2019 och ca 293 miljoner kr år 2020 jämfört med tidigare bedömning i budgetpropositionen för 2018.

Förslagen bedöms medföra ökade kostnader för Migrationsverket och för Sveriges domstolar. Förslagen bedöms inte medföra några nya åtaganden som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Statlig ersättning till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända invandrare regleras i förordning. Enligt utkastet till lagrådsremiss bör nödvändiga förändringar göras i nuvarande förordningar för statlig ersättning med syfte att inkludera mottagandet av de personer som omfattas av förslaget.

Ändringar föreslås i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (trädde i kraft 20 juli 2016 och gäller till och med den 19 juli 2019) samt lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå (trädde i kraft 1 juni 2017).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2018.

## Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialnämnden. Socialförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 8 februari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

### Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Stadsledningskontoret instämmer i bedömningen att målgruppen som förslaget nya bestämmelser riktas till har drabbats hårt av Migrationsverkets långa handläggningstider. Samtidigt så anser stadsledningskontoret att utkastet till lagrådsremissen är svårtolkad ur många aspekter. Det är oklart vad förslaget innebär för de som redan fått avslagsbeslut och/eller beslut om utvisning fram till att en eventuell lagändring träder i kraft. Otydligheten om vad som kommer att gälla påverkar troligtvis den psykiska hälsan bland målgruppen negativt.

Stadsledningskontoret anser att det är oklart om den som får uppehållstillstånd kan välja vilken kommun de ska studera i alternativt om det den tidigare anvisningskommunen eller nuvarande vistelsekommunen som ska ha ansvaret. Många som tillhör den tilltänka målgruppen nu vistas i storstadsregioner och har lämnat sina tidigare anvisningskommuner.

### Utbildning

Det är oklart vilken kommun som ska ansvara för att tillhandahålla utbildning för den som får uppehållstillstånd. Stadsledningskontoret anser att det kan bli en utmaning att inom kort tid anpassa kommunens utbud av yrkesutbildningar/yrkespaket med syfte till etablering inom ramen för introduktionsprogrammet för målgruppen. Oklarheter kring hur många som kan vara aktuella för dessa utbildningar påverkar stadens planeringsförutsättningar. Enligt

förslaget kommer lärarna att få en annan roll i asylprocessen än de har idag. Vägledning och stöd måste tillhandahållas.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Det står i förslaget att ersättningsförordningen bör ändras vilket är välkommet.

Stadsledningskontoret förutsätter att eventuella ändringar i ersättningsförordningen kommer att träda i kraft samtidigt som lagförslagsändringen. Det är oklart vilka typer av ersättningar kommuner kommer att kunna få för målgruppen. Detta bör förtydligas. En central fråga för kommunerna är hur försörjningen kommer att utformas för de personer som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. I utkastet omnämns att studiestöd ska utgå, men den ersättningen bedöms inte tillräcklig för försörjning.

Kommunens ansvar gällande boende för målgruppen måste också förtydligas såsom viken kommun som ska ansvara för den som får uppehållstillstånd.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att en grundlig analys görs av hur förslaget påverkar kommunerna både under beredningstiden samt vid en lagändring.

Stadsledningskontoret föreslår att ”Remissen om utkastet till lagrådsremiss Ny möjlighet till uppehållstillstånd” anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

### **Socialförvaltningen**

**Socialförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 5 februari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer i bedömningen att målgruppen som förslaget nya bestämmelser riktar till har drabbats hårt av Migrationsverkets långa handläggningstider och utgör en utsatt grupp. Förvaltningen tycker det är angeläget att gruppen uppmärksammas och att det är positivt att det kommer förslag på lagändringar som möjliggör att målgruppen får fortsätta studera.

Men förvaltningen menar att utkastet till lagrådsremiss innehåller oklarheter och väcker en rad frågor kring tolkning och tillämpning av de föreslagna bestämmelserna samt kring utformning och finansiering av mottagandet i landets kommuner avseende målgruppen.

Den 1 juli 2017 ändrades det statliga ersättningssystemet till landets kommuner. Bland annat innebar förändringen ett förtydligande av att det är staten som har ansvaret för mottagandet av vuxna asylsökande personer. I utkastet till lagrådsremiss konstateras att Migrationsverkets långa handläggningstider har inneburit att många asylsökande barn hinner fylla 18 år under tiden för asylprövningen och därmed ska handläggas som vuxna. Denna situation uppmärksammades av regeringen redan under sommaren 2017 och en överenskommelse gjordes om tillfälliga bidrag till landets kommuner så att dessa asylsökande ensamkommande barn som fyllt 18 år under tiden för asylprövningen fick en möjlighet att stanna i vistelsekommunen och fullfölja sin skolgång. Då det inte har funnits tydliga juridiska förutsättningar hur dessa medel ska användas har kommunerna i Sverige gjort på olika sätt i frågan.

Migrationsverket har samtidigt stängt alla sina anläggningsboenden i Mälardalen. Inom Stockholms stad har en oroväckande utveckling konstaterats under det senaste halvåret med fler ensamkommande unga vuxna som befinner sig i en socialt utsatt situation med ytterst osäkra boendeförhållanden.

Förvaltningen anser att med dessa erfarenheter i åtanke är det av yttersta vikt att bestämmelser kring ansvar och ersättningar är tydliggjorda kring konsekvenserna av de föreslagna förändringarna som läggs fram i utkastet till lagrådsremiss. Det är också viktigt att det tydliggörs för målgruppen vad som gäller för att de ska få en rättssäker prövning. Det bör tydliggöras hur målgruppen ska hanteras fram tills dess att bestämmelserna träder i kraft, vilket stöd de har rätt till och från vilken huvudman det ska ges. Många i målgruppen befinner

sig idag illegalt i Sverige och de kommer troligtvis stanna kvar i Sverige i avvaktan på att de kan lämna in en ny ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd. Det framkommer inte i utkastet till lagrådsremiss hur de ska få sitt uppehälle i form av mat och boende tillgodosett.

Det är även otydligt utifrån utkastet till lagrådsremiss hur försörjning och boende ska utformas för de personer som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, studiestöd är inte heltäckande. De som får tillfälligt uppehållstillstånd ska ha en planering för studier, antingen redan pågående alternativt en avsikt att studera. Det är oklart vilken kommun som ska anordna studierna, om det är kopplat till tidigare anvisningskommun eller nuvarande vistelsekommun, alternativt om det är valbart av målgruppen.