



Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lagändringar om en ny möjlighet till uppehållstillstånd som föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Utskottet ställer sig också bakom regeringens förslag om ändrade utgiftsramar och anslag för 2018 till följd av lagförslagen.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå de motionsyrkanden som lämnats med anledning av propositionen.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD, V, L, KD) och sex särskilda yttranden (M, SD, C, V, L, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

Nio yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Utskottets överväganden	7
Extra ändringsbudget för 2018	7
Reservationer	29
1. Extra ändringsbudget för 2018 (M, SD, L, KD)	29
2. Extra ändringsbudget för 2018 (V)	30
Särskilda yttranden	34
1. Extra ändringsbudget för 2018 (M)	34
2. Extra ändringsbudget för 2018 (SD)	35
3. Extra ändringsbudget för 2018 (C)	36
4. Extra ändringsbudget för 2018 (V)	36
5. Extra ändringsbudget för 2018 (L)	37
6. Extra ändringsbudget för 2018 (KD)	38
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	41
Propositionen	41
Följdmotionerna	41
<i>Bilaga 2</i>	
Utskottets förslag till ändrade ramar för utgiftsområden och ändrade anslag för 2018	43
<i>Bilaga 3</i>	
Regeringens lagförslag	44
<i>Bilaga 4</i>	
Lagrådsyttrande som utskottet begärt	61
<i>Bilaga 5</i>	
Yttrande från Migrationsverket	63
<i>Bilaga 6</i>	
Yttrande från Sveriges Kommuner och Landsting	72
<i>Bilaga 7</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2017/18:KU9y	73
<i>Bilaga 8</i>	
Socialförsäkringsutskottets yttrande 2017/18:SfU3y	83
<i>Tabeller</i>	
Tabell 1 Regeringens förslag till ändrade ramar för utgiftsområden och ändrade anslag 2018	17
Tabell 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor och strukturellt sparande	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Extra ändringsbudget för 2018

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige,
2. lag om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå med den ändringen att i 5 § första stycket ska ”uppehållstill-stånd” ersättas med ”uppehållstillstånd”.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:252 punkterna 1 och 2 samt avslår motionerna

2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) i denna del,

2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-) i denna del,

2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) i denna del,

2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) i denna del och

2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) i denna del.

Ändrade utgiftsramar och anslag

Riksdagen godkänner ändrade ramar för utgiftsområden och anvisar ändrade anslag i enlighet med utskottets förslag i bilaga 2.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:252 punkt 3 och avslår motionerna

2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) i denna del,

2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-) i denna del,

2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) i denna del,

2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) i denna del och

2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) i denna del.

Åtgärder med anledning av konsekvenserna av förslagen

Riksdagen avslår motionerna

2017/18:4173 av Christina Örnebjär m.fl. (L) och

2017/18:4174 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1–3.

Reservation 1 (M, SD, L, KD)

Reservation 2 (V)

Stockholm den 29 maj 2018

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Ingemar Nilsson (S), Emil Källström (C), Janine Alm Ericson (MP), Niklas Wykman (M), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Björn Wiechel (S), Adnan Dibrani (S), Anette Åkesson (M), Håkan Svenneling (V) och Larry Söder (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd föreslår regeringen en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Propositionen innehåller även 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. Regeringen föreslår även ändrade utgiftsramar och anslag för 2018 till följd av lagförslagen. Ändringarna i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Sju motioner har lämnats med anledning av propositionen. Förteckningen över behandlade förslag finns i bilaga 1 och regeringens lagförslag i bilaga 3.

Ändringar i statens budget

Enligt 9 kap. 6 § riksdagsordningen får regeringen lämna förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret vid högst två tillfällen per år. Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får propositioner med förslag till ändringar i statens budget lämnas vid andra tillfällen.

Regeringen lämnar i föreliggande proposition förslag till ändringar i statens budget för 2018 med anledning av förslaget om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. I propositionens avsnitt om ärendet och dess beredning anges att regeringen i slutet av november 2017 meddelade sin avsikt att lämna ett förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för en viss grupp ensamkommande unga. Därefter har ett arbete med att ta fram ett sådant förslag bedrivits skyndsamt inom Regeringskansliet. Med hänsyn till de krav som regeringsformen ställer på beredning av lagförslag har det enligt regeringen inte varit möjligt att lämna förslaget inom ramen för den ordinarie processen för ändringar i statens budget. Vidare är det angeläget att de ändringar som föreslås i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) kan träda i kraft så snart som möjligt, vilket regeringen bedömer är den 1 juli 2018. Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns särskilda skäl för att lämna ytterligare förslag till ändringar i statens budget för 2018.

I bilaga 2 redovisas utskottets förslag till ändrade ramar för utgiftsområden och ändrade anslag för 2018.

Yttranden från Lagrådet

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande. Lagrådets yttrande återfinns i propositionens bilaga 4. Lagrådet finner sig inte kunna tillstyrka att det remitterade lagförslaget läggs till grund för lagstiftning och anför bl.a. att de föreslagna reglerna är komplicerade, att remisstiden varit kort och att det finns en uppenbar risk att de föreslagna nya reglerna inte kommer att bli effektiva. Beredningskravet kan enligt Lagrådet inte anses väl tillgodosett. Lagrådet uppmärksammar särskilt att en viss del av förslaget inte varit föremål för något remissförfarande som kan anses innebära en godtagbar beredning.

I propositionens avsnitt om ärendet och dess beredning anger regeringen att det är angeläget att åtgärder vidtas för att snarast förbättra situationen för den aktuella gruppen och att de ändringar som föreslås i den tillfälliga lagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är mot den bakgrunden som längden på remisstiden bestämdes till tre veckor. Samtidigt hölls ett remissmöte två veckor innan tiden för att svara på remissen gick ut. Regeringen anser mot den bakgrunden att beredningskravet i regeringsformen är tillgodosett i tillräcklig utsträckning. Lagrådets övriga synpunkter behandlas och bemöts i avsnitt 5.1, 7 och 8 i propositionen. I förhållande till lagrådsremissen gör regeringen också en språklig ändring i 2 § lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Utskottet beslutade vid sammanträdet den 3 maj 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över de två lagförslagen i regeringens proposition. Yttrandet inkom den 7 maj 2018 (1887-2017/18) och det finns i sin helhet i bilaga 4 i betänkandet.

Yttranden från Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting

Utskottet beslutade vid sammanträdet den 3 maj 2018 att ge Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillfälle att lämna in kompletterande upplysningar i ärendet. Yttrandena inkom den 14 maj 2018 (dnr 1887-2017/18). Myndigheternas yttranden finns i sin helhet i bilagorna 5 och 6 i betänkandet.

Yttranden från andra utskott

Finansutskottet har gett konstitutionsutskottet, socialförsäkringsutskottet, utbildningsutskottet och arbetsmarknadsutskottet möjlighet att yttra sig över propositionens och följdmotionernas förslag i de delar som rör respektive utskotts ämnesområde. Konstitutionsutskottet och socialförsäkringsutskottet har valt att yttra sig. Dessa två yttranden finns i bilagorna 7 och 8 i betänkandet. De två andra utskotten har avstått från att yttra sig.

Utskottets överväganden

Extra ändringsbudget för 2018

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och godkänner förslaget till ändrade ramar och ändrade anslag för 2018.

Jämför reservation 1 (M, SD, L, KD) och 2 (V) samt särskilt yttrande 1 (M), 2 (SD), 3 (C), 4 (V), 5 (L) och 6 (KD).

Regeringen inleder propositionen med ett bakgrundsavsnitt (avsnitt 4), där man redogör för innehållet i den tillfälliga lagen och konstaterar att det sedan den 1 juni 2017 även finns bestämmelser om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå. En redovisning av bestämmelserna om gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen tillsammans med en beskrivning av sammanhållna gymnasieutbildningar finns också i bakgrundskapitlet. I propositionens avsnitt 5–8 presenteras sedan lagförslagen och regeringens skäl till förslagen tillsammans med förslag om när lagarna ska träda i kraft. I avsnitt 9 redovisas kostnader och andra konsekvenser av regeringens förslag och i avsnitt 10 lämnar regeringen förslag till ändringar i statens budget för 2018 med anledning av lagförslagen. I propositionens avsnitt 11 finns författningskommentarerna.

Propositionen

Antalet asylsökande som sökte sig till Sverige under 2015 var rekordhøgt, vilket enligt regeringen innebar stora påfrestningar på det svenska asylsystemet. Det har medfört att den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden hos Migrationsverket har blivit mycket lång. När regeringen föreslog den tillfälliga lagen var en av utgångspunkterna att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som hade kommit till Sverige innan aviseringen av lagändringarna den 24 november 2015.

Ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

I propositionen föreslås en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga (avsnitt 5.1).

På grund av de mycket långa handläggningstiderna hos Migrationsverket har många av dem som kom till Sverige som ensamkommande barn innan aviseringen av lagändringarna blivit eller kommer att ha blivit vuxna innan de får ett första beslut med anledning av asylansökan. Det betyder att deras asylansökan prövas enligt den tillfälliga lagen och de kriterier som gäller för vuxna asylsökande.

Enligt regeringen finns det anledning att anta att många av dessa ungdomar skulle ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige om deras asylansökan hade prövats när de fortfarande var barn. I stället har de fått, eller kan komma att få, ett avlägsnandebeslut som innebär att de måste lämna landet. Regeringen konstaterar att dessa ungdomar har vistats i Sverige under lång tid utan sin familj och att de under den tiden gått i skola och rotat sig här. Den långa väntan på ett beslut från Migrationsverket och osäkerheten om ett beslut ska hinna fattas innan 18-årsdagen, har i många fall gjort att vistelsetiden i Sverige präglats av stor oro och ovisshet på ett sätt som gjort denna grupp särskilt utsatt. Det är därför som regeringen anser att det är angeläget att det görs lagändringar som innebär att så många som möjligt i denna grupp av unga vuxna som kom till Sverige som ensamkommande barn senast den 24 november 2015, som väntat mycket länge på Migrationsverkets beslut i asylärendet och som studerat kan beviljas ett uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Enligt regeringen kan detta sedan leda till möjlighet att söka arbete, etablera sig på arbetsmarknaden och beviljas permanent uppehållstillstånd vid försörjning. Det bör därför införas en möjlighet till tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå i vissa fall.

Genom att införa nya bestämmelser i den tillfälliga lagen föreslår regeringen 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

- 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
- 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.

Vidare föreslås följande:

- För att uppehållstillstånd ska beviljas en utlänning som har för avsikt att studera krävs att han eller hon tidigare har studerat i Sverige.
- Uppehållstillstånd får beviljas även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik.
- Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

- Om det finns särskilda skäl ska uppehållstillstånd kunna beviljas även vid studier på deltid.
- En ansökan om uppehållstillstånd ska ha kommit in till Migrationsverket senast den 30 september 2018 och får göras vid endast ett tillfälle.
- Om en utlänning har ansökt om ett uppehållstillstånd ska Migrationsverket eller, om ett beslut om ett sådant uppehållstillstånd har överklagats, en domstol få besluta om inhibition av ett beslut om att utvisa utlänningen.
- En ansökan om uppehållstillstånd ska kunna göras och bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige.

Av skälen till förslagen framgår att regeringen inte delar Lagrådets invändning när det gäller förslagens effekt på upprätthållandet av prövningssystemets legitimitet i stort. Eftersom förslaget om en ny möjlighet till uppehållstillstånd endast är en tillfällig ordning för en klart avgränsad grupp utlänningar bedömer regeringen att förslaget bör ha en begränsad påverkan på prövningssystemet i stort. Regeringen hänvisar också till att man i propositionen lämnar förslag som syftar till att underlätta verkställighetsarbetet (avsnitt 6).

Många remissinstanser anser vidare att förslaget är komplicerat och kan leda till tillämpningssvårigheter. Lagrådet anför att gränsen har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas. Regeringen anför i propositionen att även om det befintliga regelverket inte är okomplicerat och det finns en risk för att införandet av en ny grund komplicerar regelverket ytterligare, så är förslaget inte så komplicerat att det riskerar att leda till sådana tillämpningssvårigheter att det kan påverka rättssäkerheten negativt. I sammanhanget framhåller regeringen att det är viktigt att de berörda får tillräcklig information och hjälp så att de kan tillvarata sina rättigheter, och att det är särskilt viktigt då förslaget innebär att en ansökan endast ska få göras vid ett tillfälle och under en begränsad tid.

Registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare

En första förutsättning för uppehållstillstånd ska vara att utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare. Regeringen anser att begränsningen är motiverad och godtagbar ur likabehandlings- och rättssäkerhetssynpunkt. Som ett svar på invändningar från remissinstanser om att datumet bör justeras för att säkerställa att de som anlände före tidsgränsen verkligen omfattas konstaterar regeringen att Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande om övergångsbestämmelserna till den tillfälliga lagen har uttalat att om en utlänning avger en viljeyttring att ansöka om asyl och tidpunkten för viljeyttringen finns noterad i ärendet används detta datum som registreringsdatum.

Lång handläggningstid

Syftet med förslaget i propositionen är att ge en möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för den grupp ungdomar vars

utsikter till uppehållstillstånd kraftigt försämrats på grund av mycket långa handläggningstider hos Migrationsverket.

Lagrådet ifrågasätter i sitt yttrande om det är en objektivt godtagbar princip att möjligheterna till uppehållstillstånd ska vara beroende av Migrationsverkets agerande, och anför att det är en ny princip i utlänningslagstiftningen att låta handläggningstiden utgöra det i stort sett enda skälet för uppehållstillstånd. Regeringen anser att eftersom det är de långa handläggningstiderna som har lett till att möjligheterna till uppehållstillstånd har försämrats för den aktuella gruppen är det godtagbart att ställa som krav att handläggningstiden ska vara av en viss längd för att en utlänning ska omfattas av förslaget. Vidare innebär förslaget enligt regeringen inte att ett uppehållstillstånd beviljas en utlänning enbart på grund av handläggningstiden i hans eller hennes asylärende, utan en individuell prövning av om förutsättningarna för uppehållstillstånd är uppfyllda ska göras i varje enskilt fall.

Enligt förslaget bör det krävas att handläggningstiden i det enskilda ärendet hos Migrationsverket uppgår till 15 månader eller längre för att en utlänning ska omfattas av förslaget. Regeringen hänvisar till att detta ansluter till de tidsfrister som anges i ett EU-direktiv som, i den aktuella delen, ska genomföras i svensk rätt senast den 20 juli 2018.¹ Regeringen konstaterar att för det fåtal som har ansökt om asyl senast den 24 november 2015 och som fortfarande inte har fått ett beslut från Migrationsverket i sitt asylärende när lagändringarna träder i kraft kommer handläggningstiden alltid att ha uppgått till 15 månader eller mer.

Vuxen när asylansökan provas

En förutsättning för uppehållstillstånd ska vara att utlänningen var vuxen när hans eller hennes asylansökan prövades och att den tillfälliga lagen då var i kraft. Det innebär att endast den som har fått ett utvisningsbeslut den 20 juli 2016 eller senare och som är 18 år eller äldre vid det beslutet bör omfattas.

För ensamkommande barn ska Migrationsverket enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) anvisa en kommun som ska ordna boendet. En förutsättning för uppehållstillstånd bör därför vara att en anvisning har gjorts enligt 3 § andra stycket LMA. Regeringen menar dock att det inte kan uteslutas att en utlänning som Migrationsverket inledningsvis har bedömt som uppenbart vuxen och som därför inte har anvisats en kommun senare, vid tillfället för beslutet om utvisning, bedöms ha gjort sin uppgivna ålder sannolik även om han eller hon då har hunnit fylla 18 år. Därför bör även en utlänning som borde ha anvisats en kommun enligt 3 § andra stycket LMA omfattas av möjligheten till uppehållstillstånd enligt förslaget. Mot bakgrund av att bl.a. Migrationsverket anser att formuleringen ”borde ha” är oklar, framhåller regeringen att avsikten med formuleringen inte är att det ska göras någon generell överprövning av

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

Migrationsverkets initiala uppenbarhetsbedömning. Formuleringen avser i stället de fall då Migrationsverket vid beslutet om utvisning godtar den uppgivna åldern. Regeringen anser att formuleringen är tillräckligt tydlig.

Gymnasiestudier

En förutsättning för uppehållstillstånd enligt nuvarande regler om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå är att den sökande har påbörjat sina gymnasiestudier. En asylsökande får påbörja studier i gymnasieskola och gymnasiesärskola fram till att han eller hon fyller 18 år. Samtliga i den nu aktuella gruppen kommer att ha fyllt 18 år och har därmed inte någon rätt enligt skollagen (2010:800) att påbörja eller återuppta sina gymnasiestudier förrän ett eventuellt uppehållstillstånd beviljas. Den som har beviljats ett uppehållstillstånd har möjlighet att påbörja studier i gymnasieskola och i gymnasiesärskola t.o.m. det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år.

För att även de som inte kan påbörja eller återuppta studier på gymnasial nivå ska ha en möjlighet att beviljas ett uppehållstillstånd enligt förslaget bör även den som tidigare har studerat på grundskola eller gymnasieskola och som har för avsikt att studera på gymnasial nivå omfattas av förslaget. Enligt förslaget omfattas dock inte den som aldrig har påbörjat studier i Sverige men som nu har för avsikt att studera. Enligt regeringen finns det mycket starka incitament för den enskilde att faktiskt påbörja och fortsätta sina studier under tillståndstiden, eftersom en förutsättning för att beviljas ett nytt uppehållstillstånd när tillståndstiden löper ut är att utlänningen studerar. Även utan närmare kontroller framstår kravet på att den sökande ska ha för avsikt att studera därför som meningsfullt, hävdar regeringen. Regeringen föreslår inte något krav på att utlänningen ska redovisa studieaktivitet under tillståndstiden (avsnitt 5.2) och inte heller finns något sådant krav för uppehållstillstånd som beviljats för 13 månader.

När det gäller bl.a. Migrationsverkets invändning om att begreppet ”har för avsikt att studera” behöver klargöras, anser regeringen att det bör vara tillräckligt att utlänningen intygat i ansökan om uppehållstillstånd att han eller hon har för avsikt att studera på en sådan utbildning som kan ligga till grund för uppehållstillstånd enligt förslaget.

För uppehållstillstånd bör krävas att 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. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande regelverk bör uppehållstillstånd kunna beviljas även vid deltidstudier om det finns särskilda skäl. I den aktuella gruppen kan det finnas unga vuxna som på grund av arbete är förhindrade att studera på heltid. Även för en sådan utlänning, som bedriver deltidstudier enligt den aktuella utbildningsformens bestämmelser, bör det finnas förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd för studier på deltid med hänvisning till bestämmelsen om särskilda skäl. Till

skillnad från Lagrådet anser regeringen inte att detta exempel på särskilda skäl behöver komma till uttryck direkt i lagtexten.

Identitet

När det gäller den sökandes identitet anges i propositionen att regeringen tidigare uttalat att regelverket om uppehållstillstånd för gymnasiestudier, etablering på arbetsmarknaden och försörjning utgör ett sammanhängande system som är tillgängligt för personer som tidigare fått eller kunnat få uppehållstillstånd på annan grund eller ett beslut om av- eller utvisning med uppskjuten verkställighet. Regeringen har därför bedömt att det är rimligt att Migrationsverket vid sin bedömning tillämpar samma beviskrav beträffande personers identitet som gällt i övrigt beträffande samma person (prop. 2016/17:133 s. 38).

Utgångspunkten för förslaget om en ny möjlighet till uppehållstillstånd är att de personer som lagändringen avser och som drabbats av långa handläggningstider inte bör komma i ett sämre läge än som varit fallet om handläggningen inte hade dragit ut på tiden. De som kan komma i fråga för uppehållstillstånd enligt regeringens förslag skulle, om prövningen skett medan de fortfarande var barn och de då hade beviljats uppehållstillstånd, i de flesta fall beviljats ett uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av särskilt ömmande omständigheter eller verkställighetshinder som består i att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet. I asylärenden och i vissa fall vid uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder som består i att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet är det tillräckligt att den enskilde gjort sin identitet sannolik för att uppehållstillstånd ska beviljas.

Regeringen anser mot den bakgrunden och vid en sammanvägd bedömning att det för den grupp som nu är i fråga finns starka skäl att göra avsteg från de hänsyn som normalt ska tas till det allmänna intresset av att kunna kontrollera utlänningars inresa och vistelse i landet och som motiverar ett högt ställt beviskrav när det gäller den sökandes identitet. Uppehållstillstånd bör därför, för den tydligt avgränsade gruppen och i den nu aktuella situationen, få beviljas även om utlänningen inte kan styrka sin identitet eller göra den sannolik. Detta bör enligt regeringen författningsregleras, vilket också påtalats av Migrationsverket. Regeringen bedömer att även med ett sänkt beviskrav när det gäller den sökandes identitet står förslaget i överensstämmelse med Sveriges åtaganden inom ramen för Schengensamarbetet.

Ett sänkt beviskrav när det gäller den sökandes identitet innebär samtidigt att kontrollen över vilka som vistas i landet minskar. Regeringen konstaterar dock att den aktuella gruppen har vistats i Sverige under flera år, och i enlighet med vad som föreslås i propositionen (avsnitt 5.2) ska en vandels- och säkerhetsprövning göras innan ett uppehållstillstånd beviljas på denna grund.

Regeringen konstaterar avslutningsvis att för den som ännu inte har fått ett beslut i sitt asylärende måste Migrationsverket först pröva om uppehållstillstånd kan beviljas på en annan grund eller om det finns grund för

utvisning. Inom ramen för den prövningen ska som vanligt frågan om sökandens identitet utredas och bedömas i enlighet med de beviskrav som har utvecklats i praxis på utlänningsrättens område.

Prövningsordningen

En förutsättning för uppehållstillstånd bör vara att sökanden har fått eller annars skulle få ett utvisningsbeslut. Det innebär att det endast är i de fall som ett uppehållstillstånd inte kan beviljas på någon annan grund som det kan bli aktuellt att bevilja ett uppehållstillstånd på den nu föreslagna grunden. Eftersom förslaget endast omfattar den som ansökt om asyl senast den 24 november 2015 kommer de flesta redan att ha fått ett beslut från Migrationsverket innan lagändringarna träder i kraft. I något fall kan det dock tänkas att myndigheten ännu inte har hunnit fatta ett beslut. Migrationsverket måste då först pröva om uppehållstillstånd kan beviljas på en annan grund eller om det finns grund för utvisning. Först därefter blir det aktuellt för Migrationsverket att pröva om det finns grund för uppehållstillstånd enligt förslaget.

Enligt regeringen kommer det även att finnas personer som omfattas av förslaget som har överklagat sitt utvisningsbeslut till domstol och där målet fortfarande inte har avgjorts vid tidpunkten för ikraftträdandet. En bedömning av om det finns förutsättningar för domstolen att som första instans pröva frågan om uppehållstillstånd på den nu föreslagna grunden, förutsatt att ansökan om sådant uppehållstillstånd har överlämnats från Migrationsverket, får göras i det enskilda fallet utifrån allmänna processrättsliga principer som t.ex. instansordningsprincipen och den praxis som finns på utlänningsrättens område.

Ansökan om uppehållstillstånd m.m.

Regeringen anser att det bör krävas att utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå lämnas in. Det bör alltså göras undantag från huvudregeln att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan till Sverige. Den som har rest ut ur landet och inte längre befinner sig i Sverige omfattas alltså inte av förslaget. Regeringen instämmer därmed med Lagrådet att det förhållandet att utlänningen har rest ut ur landet, om än inte varaktigt, inte kan rymmas inom uttrycket ”befinner sig i Sverige”.

Den nya möjligheten till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå är en tillfällig ordning som gäller en avgränsad grupp utlänningar som redan befinner sig i Sverige. Bland de utlänningar som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd finns dessutom de som kommer att ha ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft när förslaget träder i kraft den 1 juli 2018. För att tiden fram till ett beslut om uppehållstillstånd ska bli så kort som möjligt är det enligt regeringen viktigt att en ansökan görs i nära samband med att lagen träder i kraft. Mot denna bakgrund anser regeringen att ett krav bör införas på att en

ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket senast den 30 september 2018 och att en ansökan endast får göras vid ett tillfälle.

I regeringens lagrådsremiss föreslogs att regleringen av begränsningarna i fråga om ansökningstid och ansökningstillfällen skulle placeras i övergångsbestämmelserna. Lagrådet anser att dessa begränsningar bör framgå direkt av bestämmelsen om uppehållstillstånd. Regeringen delar denna bedömning.

Upphållstillståndets längd

Upphållstillståndet för studier på gymnasial nivå ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader. Regeringen anser att tillståndstiden är väl avvägd.

Inhibition

Den föreslagna möjligheten till uppehållstillstånd omfattar bl.a. de som har ett utvisningsbeslut som har fått laga kraft och är verkställbart. Migrationsverket bör enligt regeringen därför ha möjlighet att besluta om inhibition av en utlännings utvisningsbeslut i de fall som det behövs. Även en domstol ska kunna besluta om inhibition av en utlännings utvisningsbeslut om beslutet om uppehållstillstånd har överklagats. Regeringen anser att detta bör framgå av lagtexten för att det inte ska råda några oklarheter. Regeringen föreslår även, till skillnad från vad som föreslogs i det remitterade utkastet till lagrådsremiss, att frågan om inhibition i dessa situationer ska regleras i en separat paragraf i den tillfälliga lagen.

Ett uppehållstillstånd bör kunna vägras i vissa fall

I propositionen föreslår regeringen i avsnitt 5.2 att bestämmelserna i den tillfälliga lagen om vandels- och säkerhetsprövning ska gälla för ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt de nu föreslagna bestämmelserna.

Upphållstillstånd vid fortsatta studier

I propositionen föreslår regeringen i avsnitt 5.3 att när tillståndstiden för ett uppehållstillstånd enligt det aktuella förslaget löper ut bör en utlännings kunna beviljas ett nytt uppehållstillstånd i enlighet med befintliga regler om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, om uppehållstillstånd för fortsatta studier, om uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning och om permanent uppehållstillstånd vid försörjning.

Ändring av befintlig bestämmelse om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

I propositionen föreslår regeringen i avsnitt 6 att uppehållstillstånd enligt 16 e § den tillfälliga lagen ska kunna beviljas om utlänningen studerar på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux eller särsvux. Det innebär alltså att trots att hela utbildningen inte alltid bedrivs på gymnasial nivå så bör studier på heltid på dessa utbildningar omfattas av begreppet

”studera i gymnasieskolan”. I avsnittet redovisar regeringen också sina överväganden om förslaget om inhibition i vissa fall (16 j §) när det gäller det fall en utlänning ansökt om uppehållstillstånd enligt 16 e §.

Sammanhållna yrkesutbildningar

I propositionens avsnitt 7 konstaterar regeringen att avsikten med regelverket om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå bl.a. är att de som är under 25 år ska ges en möjlighet att fullfölja en gymnasieutbildning och på så sätt kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om de kan försörja sig. Det finns därför enligt regeringen en tydlig koppling till arbete och försörjning i regelverket. I förarbetena till de nu gällande bestämmelserna anges bl.a. att det är av stort värde för nyanländas etablering på arbetsmarknaden att de efter introduktionsprogrammen går över till ett nationellt program och sedan fullföljer sin gymnasieutbildning, dvs. får ett examensbevis eller studiebevis från ett nationellt program (prop. 2016/17:133 s. 47).

Det har dock visat sig vara en stor utmaning för många nyanlända att uppnå behörighet till nationella program och att klara av att fullfölja en sådan utbildning. De sammanhållna yrkesutbildningar som ges inom komvux eller särvox och de yrkesinriktade utbildningar som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan innebär att även den som saknar behörighet till ett nationellt program eller motsvarande utbildning får möjlighet att studera på en yrkesutbildning som kan leda till ett arbete.

Enligt regeringen bör det finnas möjlighet till uppehållstillstånd för studier på en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan och för studier på en sammanhållen yrkesutbildning inom vuxenutbildningen även efter det att den tillfälliga lagen upphör att gälla. Ändringar bör därför också göras i lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att det inte finns någon skyldighet för kommunerna att anordna sådana utbildningar och att förutsättningarna för att realisera förslaget om en ny möjlighet till uppehållstillstånd därför till en inte oväsentlig del kommer att bero på enskilda kommuners vilja och möjlighet att erbjuda sådana utbildningar. SKL menar att förslaget kommer att leda till att efterfrågan på sammanhållna yrkesutbildningar på komvux ökar betydligt och anser att det måste utredas om kommunerna har kapacitet att möta en sådan efterfrågan. När det gäller utbildningsplatser inom vuxenutbildningen bedömer regeringen att förslagen kan realiseras även utan en skyldighet för kommunerna att erbjuda sådana utbildningar. Enligt propositionen har regeringen gjort stora satsningar för att åstadkomma en kraftig utbyggnad av yrkesutbildning för vuxna, bl.a. genom att tillföra medel för fler utbildningsplatser.

Många remissinstanser anser att de föreslagna förändringarna innebär att ett redan komplicerat regelverk blir ännu svårare att överblicka, vilket kan leda till tillämpningssvårigheter. Några remissinstanser, t.ex. Migrationsverket, uttrycker även oro för att det kan inverka menligt på rättssäkerheten. Även Lagrådet har synpunkter på reglernas komplexitet. Regeringen delar bedömningen att regelverket om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå inte är okomplicerat men anser trots det att förslaget bör genomföras. Mot bakgrund av att många unga nyanlända har svårt att uppnå behörighet till de nationella programmen i gymnasieskolan är det motiverat att ge möjlighet till uppehållstillstånd även för andra former av utbildning. Regeringen anser inte att förslaget är så komplicerat att det riskerar att leda till sådana tillämpningssvårigheter att det kan påverka rättssäkerheten negativt.

Flera remissinstanser anser att förslaget innebär påfrestningar för skolans personal; t.ex. menar SKL att förslaget riskerar att medföra ett ökat ansvar för bl.a. studie- och yrkesvägledarna i frågan om uppehållstillstånd. Regeringen anger i propositionen att man har viss förståelse för dessa farhågor men framhåller att det är Migrationsverket som avgör alla frågor som rör uppehållstillstånd.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen anser att det är angeläget att ändringarna i den tillfälliga lagen genomförs så snart som möjligt och föreslår därför att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018. Enligt regeringens bedömning behövs det inga övergångsbestämmelser till ändringarna i den tillfälliga lagen. Lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå träder i kraft den 20 juli 2019. De nu föreslagna ändringarna i den lagen bör träda i kraft vid samma tidpunkt. Enligt regeringens bedömning behövs inga särskilda ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser till de lagändringarna.

Kostnader och andra konsekvenser

Utgångspunkterna för regeringens bedömning av kostnader och andra konsekvenser i avsnitt 9 är att förslagen i propositionen innebär att en avgränsad grupp ensamkommande unga kommer att ges en ny möjlighet till uppehållstillstånd och att utlänningar som studerar på sammanhållna yrkesutbildningar i gymnasieskolan eller på komvux eller särsvux kommer att ges samma möjlighet till uppehållstillstånd som utlänningar som studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

Den grupp ensamkommande unga som kan komma att omfattas av förslaget om en ny möjlighet till uppehållstillstånd beräknas uppgå till ca 9 000 personer. Av dessa beräknas ca 2 000 personer ha fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut när de föreslagna lagändringarna träder i kraft. Resterande ca 7 000 personer beräknas ha ett pågående ärende eller mål i själva asyl- och utvisningsfrågan. De allra flesta av dessa beräknas ha ett pågående mål i domstol.

Förslagen i propositionen bedöms medföra ökade kostnader för Migrationsverket och för Sveriges Domstolar. Kostnaderna för den statliga ersättningen till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända bedöms öka liksom kostnaderna för studiestöd. För Centrala studiestödsnämnden bedöms förslagen inte leda till annat än en marginellt ökad arbetsbörda. Förslagen medför inga nya åtaganden som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. För barn kan förslaget om uppehållstillstånd för sammanhållna yrkesutbildningar innebära en förbättring. Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män och bedöms inte heller ha någon miljöpåverkan.

Ändringar av statens utgifter

I avsnitt 10 i propositionen redovisar regeringen sitt förslag till ändringar i statens budget för 2018 med anledning av lagförslagen. Regeringens förslag till ändrade ramar för utgiftsområden och ändrade anslag för 2018 redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Regeringens förslag till ändrade ramar för utgiftsområden och ändrade anslag 2018

Tusental kronor

Utgiftsområde/ Anslag	Beslutad ram/anvisat anslag	Förändring av ram/anslag	Ny ram/Ny anslagnivå
8 Migration	15 748 230	69 063	15 817 293
1:1 Migrationsverket	5 315 835	31 762	5 347 597
1:2 Ersättningar och bostadskostnader	8 101 000	4 750	8 105 750
1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål	959 878	1 562	961 440
1:5 Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål	288 800	1 398	290 198
1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden	305 150	29 591	334 741
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	25 600 209	531 802	26 132 011
1:2 Kommunersättning och flyktingmottagande	19 265 374	531 802	19 797 176
15 Studiestöd	24 352 692	91 000	24 443 692
1:1 Studiehjälp	4 091 761	78 000	4 169 761
1:2 Studiemedel	16 357 643	13 000	16 370 643
Summa ändringar på ändringsbudget		691 865	

Källa: Proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

Regeringen redovisar också de samlade konsekvenserna av förslagen för statens budget och den offentliga sektorns finansiella sparande.

Utgiftsområde 8 Migration

Regeringen föreslår att ramen för utgiftsområde 8 ökas med ca 69 miljoner kronor 2018.

De förslag som lämnas i propositionen bedöms medföra att Migrationsverket kommer att behöva pröva fler ärenden om uppehållstillstånd och att myndighetens processföring i domstol kommer att öka. Kostnaderna för detta ryms enligt regeringen inte inom ramen för de beräkningar och bedömningar som gjordes i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 8 avsnitt 2.7.1). Regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 Migrationsverket ökas med ca 31 miljoner kronor 2018. I propositionen anges också att regeringen bedömer att utgifterna ökar med ca 35 miljoner kronor 2019.

Anslaget 1:2 Ersättningar och bostadskostnader används till utgifter för stöd till asylsökande och övriga kategorier som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl., statsbidrag till kommuner och landsting samt boende för asylsökande. Regeringen bedömer att de förslag som lämnas i propositionen leder till något fler inskrivna i mottagningssystemet under den period då prövningen enligt de föreslagna bestämmelserna kommer att ske. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:2 Ersättningar och bostadskostnader ökas med ca 5 miljoner kronor 2018.

Arbetsbelastningen för domstolarna bedöms öka något till följd av de förslag som lämnas i propositionen. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål ökas med ca 1,5 miljoner kronor 2018. I propositionen anges också att regeringen bedömer att utgifterna ökar med drygt 7,5 miljoner kronor 2019 och drygt 5,5 miljoner kronor 2020.

Regeringen bedömer att något fler ärenden kommer att prövas i domstol till följd av de förslag som lämnas i propositionen, vilket också bedöms medföra ökade kostnader för rättsliga biträden. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:5 Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål ökas med ca 1,5 miljoner kronor 2018. I propositionen anges också att regeringen bedömer att utgifterna ökar med nästan 7 miljoner kronor 2019 och 5 miljoner kronor 2020.

Avslutningsvis föreslår regeringen att anslaget 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden ökas med ca 29 miljoner kronor 2018. Anledningen är att regeringen bedömer att Migrationsverket kommer att behöva pröva fler ärenden om uppehållstillstånd, vilket också kommer att medföra ökade kostnader för offentligt biträde.

Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering

Regeringen föreslår att ramen för utgiftsområde 13 ökas med ca 532 miljoner kronor.

Anslaget 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande används bl.a. för statsbidrag till kommuner och landsting för utgifter i samband med mottagandet. De förslag som lämnas i propositionen bedöms innebära att fler kommer att beviljas uppehållstillstånd jämfört med de beräkningar och

bedömningar som gjordes i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 8 avsnitt 3.6.2). Kostnaderna för kommunernas flyktingmottagande kommer därför att öka och regeringen föreslår att anslaget ökas med ca 532 miljoner kronor 2018. I propositionen anges också att regeringen bedömer att utgifterna ökar med ca 1,3 miljarder kronor 2019 och knappt 0,3 miljarder kronor 2020.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Regeringen föreslår att ramen för utgiftsområde 15 ökas med ca 91 miljoner kronor.

Antalet personer som beviljas uppehållstillstånd och studerar med studiestöd bedöms öka med anledning av förslagen. Regeringen föreslår därför att anslaget 1:1 Studiehjälp ökas med 78 miljoner kronor. I propositionen anges också att regeringen bedömer att utgifterna ökar med 31 miljoner kronor 2019 och 2 miljoner kronor 2020. Av samma skäl föreslår regeringen att anslaget 1:2 Studiemedel ökas med 13 miljoner kronor. I propositionen anges också att regeringen bedömer att utgifterna ökar med 287 miljoner kronor 2019 och 207 miljoner kronor 2020.

Konsekvenser för statens budget och den offentliga sektorns finansiella sparande

De förslag som lämnas i propositionen innebär att de anvisade medlen 2018 sammantaget ökar med 0,7 miljarder kronor. Merparten av ökningen, 0,5 miljarder kronor, avser ökade utgifter för kommunersättning vid flyktingmottagande. Resterande ökning hänför sig bl.a. till utgifter för studiebidrag, offentliga biträden och handläggning av ärenden vid Migrationsverket. De takbegränsade utgifterna ökar därmed med 0,7 miljarder kronor och budgeteringsmarginalen minskar med motsvarande belopp. Statens budgetsaldo och den offentliga sektorns finansiella sparande försämras med 0,7 miljarder kronor 2018, vilket motsvarar 0,01 procent av BNP.

Regeringen redovisar också effekterna på det finansiella sparandet och strukturellt sparande för 2018, 2019 och 2020, se tabell 2.

Tabell 2 Finansiellt sparande i offentlig sektor och strukturellt sparande

Procent av BNP respektive procent av potentiell BNP

	2018	2019	2020
Finansiellt sparande i 2018 års ekonomiska vårproposition	1,0	1,0	1,3
Finansiellt sparande i denna proposition	0,9	0,9	1,3
Strukturellt sparande i 2018 års ekonomiska vårproposition	0,5	0,5	0,8
Strukturellt sparande i denna proposition	0,5	0,4	0,8

Källa: Proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

Motionerna

I fem motioner har yrkanden väckts om att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Det är i kommittémotion 2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson

och Johan Forssell (båda M), i partimotion 2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD), i kommittémotion 2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L), i motion 2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) och i motion 2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-).

I kommittémotion 2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) anförs att det i Sverige finns en bred uppslutning kring den reglerade invandringspolitiken. En individuell prövning av den enskildes skyddsskäl utgör enligt motionärerna grunden för en rättssäker asylprocess och skänker legitimitet till enskilda beslut, där ett bifall innebär rätt att stanna i Sverige medan ett avslag måste innebära en skyldighet att lämna landet. Om ett utvisningsbeslut i praktiken inte efterlevs undergrävs enligt motionärerna trovärdigheten i invandringspolitiken. Enligt motionärerna gör regeringens förslag det möjligt att bevilja uppehållstillstånd till personer som fått avslag på sin asylansökan. Vidare leder de föreslagna ändringarna till en rättsosäker lagstiftning där det inte längre är individens skyddsskäl som ska avgöra möjligheten till uppehållstillstånd. Motionärerna hänvisar till att Lagrådet kritiserat beredningen av förslaget och anser att förslaget brister bl.a. med avseende på avsteg från reglerna om identitet, inkonsekvenser när det gäller den sökandes ålder och att handläggningstidens längd ska utgöra skäl för uppehållstillstånd. Motionärerna menar att förslaget riskerar att påverka återvändandearbetet genom att skapa falska förhoppningar om uppehållstillstånd. Avslutningsvis anför motionärerna att de ändringar som regeringen föreslår i 16 e § i den tillfälliga lagen riskerar att inte vara tillräckliga för att övervinna svårigheter i verkställighetsarbetet.

I partimotion 2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) anförs att omkring 9 000 vuxna, företrädesvis afghanska män, utan skyddsbehov nu bereds möjlighet att stanna i landet, vilket motionärerna anser vara en exceptionellt dålig politik utifrån flera perspektiv. För det första, i ett läge där landet kämpar med enorma integrationsproblem, ett ständigt tilltagande utanförskap och en massiv arbetslöshet bland utrikes födda som ett direkt resultat av nuvarande och tidigare regeringars ansvarslösa invandringspolitik måste migrationspolitiken vara tydlig, restriktiv och förutsebar. Därför är det en dålig idé att bereda möjlighet för ytterligare tusentals vuxna människor att beviljas uppehållstillstånd när de saknar skyddsbehov. För det andra är det enligt motionärerna en bisarr prioritering att skjuta till ytterligare 2,9 miljarder kronor till en grupp vuxna män utan skyddsbehov, när belastningen på den svenska välfärden redan är så stor som den är. För det tredje är ärendet ytterst illa berett, vilket får till konsekvens att rättsosäkerheten ökar med förslaget. Avslutningsvis anser motionärerna att det faktum att man inte kräver att en utlänning ska kunna styrka sin identitet medför en säkerhetsrisk då kontrollen över vilka som vistas i landet minskar.

I kommittémotion 2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) anförs att man av en rad skäl inte kan stå bakom regeringens förslag. Motionärerna står för en human och realistisk asylpolitik och värnar asylrätten med individuell prövning där varje människas skyddsbehov, och inte gymnasiestudier eller

långa handläggningstider, står i centrum. Motionärerna ifrågasätter hur detta kan vara rättvist och anser att det urholkar legitimiteten för myndigheters och domstolars beslut. Enligt motionärerna är det för liberaler självklart att det är asylskälen som ska gälla och att reglerna ska gälla lika för alla. Motionärerna ser brister i förslaget med avseende på att handläggningstider ska vara skäl för uppehållstillstånd och att regeringens lappande och lagande av ett redan krångligt regelverk gör det svåröverskådligt och rättsosäkert. Motionärerna anser också att förslagen innebär påfrestningar på skolans personal som riskerar att hamna i mycket svåra etiska dilemman eftersom de ofrånkomligen involveras i beslut om uppehållstillstånd. Motionärerna är vidare kritiska till att regeringen i sitt förslag frångår viktiga principer om identitet och ser en risk för en framväxt av parallellsamhällen och uppskjutna utvisningar. Avslutningsvis anför motionärerna att de ändringar som regeringen föreslår i 16 e § i den tillfälliga lagen riskerar att inte vara tillräckliga för att övervinna svårigheter i verkställighetsarbetet.

I motion 2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) anføres att utgångspunkten för motionärerna är att värna asylrätten och att Sverige har ett moraliskt ansvar att hjälpa medmänniskor i nöd. Motionärerna motsätter sig propositionens förslag eftersom de anses bidra till ökad godtycklighet och försämrad rättssäkerhet i migrationssystemet, t.ex. genom att handläggningstider ska avgöra möjligheten till uppehållstillstånd. Förslagen undergräver också asylrätten, anser motionärerna, och bidrar till att skapa falska förhoppningar hos en redan utsatt grupp. Regeringens förslag komplicerar ytterligare ett redan avancerat regelverk. Att frångå rådande praxis om att styrkt identitet är en förutsättning för uppehållstillstånd som grundar sig i annat än skyddsskäl är ytterligare motiv till att motsätta sig regeringens förslag. Motionärerna konstaterar vidare att det inte kan anses ligga inom ramen för en lärares ansvarsområde att avgöra om deras elever ska beviljas förlängt uppehållstillstånd eller inte och att regeringens förslag förväntas påverka återvändararbetet negativt. Motionärerna ser positivt på de ändringar regeringen föreslår i 16 e § i den tillfälliga lagen. I motionen framhålls även den stabila migrationspolitiska linje som Kristdemokraterna enligt motionärerna hållit sedan hösten 2014, t.ex. om att återinföra synnerligen och särskilt ömmande omständigheter i utlänningslagen, att de som får tidsbegränsat uppehållstillstånd ska ha rätt till familjeåterförening samt att samtliga tidsbegränsade uppehållstillstånd bör vara treåriga och att de efter en treårsperiod ska kunna omvandlas till permanenta uppehållstillstånd under vissa omständigheter.

I motion 2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-) anføres att grunden för regeringens proposition är att bevilja uppehållstillstånd för asylsökande som har befunnits vara utan asylskäl och att en förutsättning för detta är att personen i fråga belastar eller har för avsikt att belasta de svenska skattebetalarna genom att uppehålla en utbildningsplats i en gymnasieskola eller en vuxen- eller yrkesutbildning. Motionärerna anser att det inte finns någon logik i regeringens helt verklighetsfrånvända migrationspolitik.

Motionärerna hänvisar också till Lagrådets yttrande när det gäller komplexiteten i undantagsreglerna för uppehållstillstånd i samband med gymnasiestudier. Mot den bakgrunden anser motionärerna att det inte finns någon annan möjlighet än att avslå regeringens proposition.

Ytterligare två motioner har väckts med anledning av propositionen. I både kommittémotion 2017/18:4174 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) och motion 2017/18:4173 av Christina Örnebjär m.fl. (L) ställer sig motionärerna positiva till regeringens förslag men framför yrkanden om tillkännagivanden till regeringen om att dels åtgärda brister i regeringens förslag (datumgränsen, tidsfristen, åldersgränsen, kravet på utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden), dels peka på behovet av framtida åtgärder sett till konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen.

Lagrådets yttrande

I sitt yttrande (dnr 1887-2017/18) konstaterar Lagrådet att det den 28 mars 2018 avgav ett yttrande över förslag till ändringar i de två nu aktuella lagarna. Vidare anför Lagrådet att regeringen i propositionen har gjort två justeringar i den av Lagrådet granskade lagtexten, varav den ena är rent redaktionell och den andra av lagteknisk karaktär och föranledd av ett påpekande från Lagrådets sida. Lagrådet har inte på nytt granskat de lagförslag som rådet redan granskat. Vad som i övrigt förekommit i lagstiftningsärendet efter Lagrådets tidigare yttrande föranleder enligt Lagrådet inte något ytterligare uttalande av Lagrådet.

Yttrande från Migrationsverket

Migrationsverket har i sitt yttrande (dnr 1887-2017/18) redovisat synpunkter i tre delar. I den första delen redovisas synpunkter som rör den materiella prövningen av frågan om uppehållstillstånd. I den andra delen redovisas synpunkter som rör prövningsförfarandet, och i den tredje delen redovisas synpunkter som rör statlig ersättning och mottagande av asylsökande.

När det gäller identitetsfrågan, som behandlas i den första delen, konstaterar Migrationsverket att den inställning som myndigheten redovisade i sitt yttrande över regeringens utkast till lagrådsremiss har omhändertagits genom att 16 f § i den tillfälliga lagen ändrats.

Enligt den föreslagna lydelsen i propositionen får uppehållstillstånd beviljas även om den sökandes identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik. Att det nu tydligt framgår av bestämmelsen vad lagstiftaren anser ska gälla i fråga om den sökandes identitet kommer enligt Migrationsverket att underlätta prövningen av dessa ärenden liksom den praktiska tillämpningen.

Samtidigt kommer det att innebära en ny bedömningssituation för myndigheten att bevilja uppehållstillstånd till en stor grupp personer där identiteten är oklar. I sitt yttrande pekar myndigheten på några av de

tillämpningssvårigheter som kommer att följa när ett tillstånd med studier på gymnasial nivå som grund ska beviljas en person som är eller har varit asylsökande och som inte kan bevisa vem han eller hon är. Det rör sig om den vandels- och säkerhetsprövning som enligt lagförslaget ska göras innan ett uppehållstillstånd beviljas enligt 16 f § i den tillfälliga lagen, den kontroll som måste göras i Schengens informationssystem (SIS), gränsdragningen för ytterligare utredningsåtgärder hos Migrationsverket och risken för att barn kan vilja bedömas som vuxna. Myndigheten pekar också på att lagförslaget kan leda till ett sämre resultat för återvändararbetet.

När det gäller synpunkterna som rör prövningsförfarandet skriver Migrationsverket i sitt yttrande om ansökningsprocessen att majoriteten av de ärenden som berörs av lagförslaget kommer att vara under handläggning i migrationsdomstolarna. En förutsättning för att hanteringen av dessa ärenden ska bli snabb och enkel är att migrationsdomstolarna hanterar ansökan som en alternativ grund och att ansökan kan bedömas av domstolen som första instans (MIG 2007:31). Myndigheten anser att handläggningstiderna riskerar att bli långa om migrationsdomstolarna inte delar denna bedömning och i stället återförvisar målen till Migrationsverket. När det gäller förslagen i propositionen om inhibition ser myndigheten positivt på den föreslagna lydelsen i 16 j §. Myndigheten bedömer också att bestämmelserna om återkallelse i 16 f § har en lämplig omfattning.

Avslutningsvis, i den tredje delen, redovisar Migrationsverket sina synpunkter som rör statlig ersättning och mottagande av asylsökande. Myndigheten anser att det är svårt att överblicka konsekvenserna av lagförslaget i den del som avser mottagande av asylsökande och statlig ersättning då man menar att dessa frågor inte analyseras närmare i propositionen. Otydlighet i fördelningen av biståndsansvaret mellan Migrationsverket och kommunerna i fråga om boende förväntas kunna leda till tillämpningssvårigheter i mottagningsverksamheten samt medföra osäkerhet för enskilda sökande och ett ökat antal processer i förvaltningsdomstol.

Yttrande från Sveriges Kommuner och Landsting

I sitt yttrande (dnr 1887-2017/18) hänvisar SKL till sitt yttrande över regeringens utkast till lagrådsremiss. SKL anser inte att det som därefter framkommit i ärendet ger dem skäl att frånga vad som anfördes i det yttrandet. Några frågor och behovet av vissa åtgärder vill dock SKL särskilt uppmärksamma. SKL understryker vikten av att regeringen är lyhörd och agerar snabbt och handlingskraftigt om förslaget resulterar i en stor påfrestning på vissa kommuner. SKL framhåller att kravet på studiehjälp i 30 § förordning (2010:1122) om statlig ersättning ska tas bort. Om det inte görs ska bestämmelsen i 30 b § i samma förordning ändras så att ersättning avser kostnader för ekonomiskt bistånd i sin helhet, inte enbart försörjningsstöd. Vidare anser SKL att regeringens åtgärder inte är tillräckliga för att ge

kommunerna rätt förutsättningar att möta den potentiellt ökade efterfrågan på sammanhållna yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen och förutsätter att kommunerna kompenseras fullt ut för ökade kostnader.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande (2017/18:KU9y) till propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav och motionerna 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD) och 2017/18:4178 (L) i denna del.

Konstitutionsutskottet hänvisar i sitt ställningstagande till att man tidigare framhållit att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. Konstitutionsutskottet har även pekat på betydelsen av att inhämta myndigheters sakkunskap och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt har konstitutionsutskottet konstaterat att beredningskravet inte är lika för alla fall och att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen. Det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. I varje enskilt ärende har riksdagen att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. Frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör enligt konstitutionsutskottet bedömas av beredande utskott. I det sammanhanget kan även beaktas vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat om beredningskravet, framhålls det i yttrandet. I yttrandet noteras även att det i en anmälan till konstitutionsutskottet har begärts att regeringens beredning och hantering av det nu aktuella ärendet ska granskas av utskottet. Anmälan kommer att behandlas under riksmötet 2018/19. Sverigedemokraterna har en avvikande mening i yttrandet, där man ifrågasätter om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt och om det finns särskilda skäl för att lämna en proposition med extra ändringsbudget.

Socialförsäkringsutskottets yttrande

Socialförsäkringsutskottet begränsar sitt yttrande (2017/18:SfU3y) till propositionens frågor som rör lagförslagen i propositionen och följdmotionerna i denna del. Socialförsäkringsutskottet anser att propositionen i berörda delar bör tillstyrkas och att samtliga motionsyrkanden bör avstyrkas.

Socialförsäkringsutskottet konstaterar att den grupp ungdomar som lagändringen avser har vistats i Sverige under lång tid utan sin familj och under den tiden har gått i skola och rotat sig här. Den långa väntan på ett beslut från Migrationsverket och osäkerheten om ett beslut ska hinna fattas innan 18-

årsdagen har i många fall gjort att vistelsetiden i Sverige har präglats av stor oro och ovisshet på ett sätt som gjort denna grupp särskilt utsatt. Socialförsäkringsutskottet delar därför regeringens bedömning att det är angeläget att det görs lagändringar som innebär att så många som möjligt i denna grupp av unga vuxna, som kom till Sverige som ensamkommande barn senast den 24 november 2015 och som väntat mycket länge på Migrationsverkets beslut i asyländet, kan beviljas ett uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Utskottet anser därför i likhet med regeringen att den tillfälliga lagen bör ändras. En utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska kunna beviljas uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, om ett antal förutsättningar är uppfyllda.

Vidare kan socialförsäkringsutskottet dela regeringens bedömning att det är av största vikt att barn inte drabbas av åtgärder från lagstiftarens eller myndigheters sida som får negativa effekter som inte var avsedda, och konstaterar att avsikten med regeringens förslag är att motverka en sådan situation. Socialförsäkringsutskottet delar också regeringens bedömning att det faktum att förslaget är tydligt avgränsat såväl i tid som till persongrupp kan förutses minimera eventuella risker för att unga söker sig till Sverige eller stannar kvar i hopp om nya möjligheter till uppehållstillstånd. Socialförsäkringsutskottet anser mot den bakgrunden inte heller att gruppen bör vidgas. För att komma i fråga för uppehållstillstånd enligt de föreslagna bestämmelserna ska ett antal individuella kriterier vara uppfyllda, varför socialförsäkringsutskottet inte kan se att förslaget skulle innebära att den individuella prövningen frångås.

Mot bakgrund av att så många som möjligt i den aktuella gruppen av unga vuxna ska kunna beviljas uppehållstillstånd för gymnasiestudier för att sedan få möjlighet att söka arbete, etablera sig på arbetsmarknaden och beviljas permanent uppehållstillstånd samt att det rör sig om en tillfällig ordning och en klart avgränsad grupp unga vuxna, som levt länge med oro, utan familj och som rotat sig i Sverige, anser socialförsäkringsutskottet i likhet med regeringen att identitetskravet kan sänkas. Socialförsäkringsutskottets uppfattning är att identitetskraven för att få uppehållstillstånd fyller viktiga funktioner och att det är angeläget att upprätthålla dessa krav. Utskottet anser dock att det för den nu aktuella, tydligt avgränsade gruppen kan accepteras att dessa krav frångås. Socialförsäkringsutskottet konstaterar också att en vandels- och säkerhetsprövning ska göras före ett beslut om uppehållstillstånd och att uppehållstillstånd kan vägras om det vid denna prövning kommer fram uppgifter som utgör skäl för att inte ge uppehållstillstånd. Vidare noterar socialförsäkringsutskottet att Migrationsverkets generaldirektör vid sammanträdet den 17 maj 2018 angav att det i denna typ av ärenden mycket sällan uppdagas problem av säkerhetskaraktär. Dessutom angavs att den +som befinner sig i Sverige och begår ett brott ofta kan knytas till brottet genom biometri, oavsett om uppgiven identitet är oklar.

Socialförsäkringsutskottet delar regeringens bedömning att även om det finns risk för att förslaget ytterligare komplicerar ett regelverk som redan är

komplikerat, så riskerar det ändå inte att leda till sådana tillämpningssvårigheter att det kan påverka rättssäkerheten.

Enligt socialförsäkringsutskottet är det inte rimligt att den grupp som omfattas av förslaget ska riskera ytterligare långa handläggningstider. Därför delar utskottet regeringens bedömning att ett krav bör finnas att ansökan ska ha inkommit till Migrationsverket senast den 30 september 2018 och att en ansökan får göras endast vid ett tillfälle.

Vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 17 maj 2018 informerade Migrationsverkets generaldirektör om att av uppskattningsvis ca 6 400 av de aktuella personerna har pågående mål angående uppehållstillstånd i domstol. Om domstolarna återförvisar målen till Migrationsverket på grund av en ansökan om uppehållstillstånd enligt de föreslagna reglerna behöver Migrationsverket pröva hela ärendet på nytt, vilket man konstaterade leder till ökade handläggningstider.

Socialförsäkringsutskottet konstaterar att den nuvarande bestämmelsen i 16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen om att verkställighet inte får ske innan frågan om uppehållstillstånd har prövats har skapat tillämpningsproblem. Därför ser socialförsäkringsutskottet med tillfredsställelse på att bestämmelsen ersätts av en ny, tydlig bestämmelse om inhibition i 16 j § tillfälliga lagen.

Med anledning av att några motionärer anfört att reglerna medför påfrestningar för skolans personal konstaterar socialförsäkringsutskottet att frågan om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket och att de underlag som behövs vid bedömningen, t.ex. individuella studieplaner, är sådana dokument som redan i dag ingår i skolans ordinarie rutiner att ta fram.

Avslutningsvis uppmärksammar socialförsäkringsutskottet följande. Propositionens förslag till 1 a § i förslag till lag om ändring i lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå hänför sig i sin helhet till 1 § i samma lag, och saknar självständig betydelse. 1 § upphör att gälla den 20 december 2021 (SFS 2017:354) medan 1 a § fortsätter att gälla även därefter. Socialförsäkringsutskottet utgår från att regeringen om det bedöms behövt återkommer till riksdagen med förslag till lagändring.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, SD, V, L, KD) och fem särskilda yttranden (M, SD, C, L, KD).

Utskottets ställningstagande

Enligt 9 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen får regeringen vid högst två tillfällen under löpande budgetår lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget. En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen. Förslag till ändringar i statens budget får enligt andra stycket i samma bestämmelse endast lämnas vid andra tillfällen om det finns särskilda skäl. Att detta endast får förekomma om det finns särskilda skäl är centralt för att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls. Exempel på sådana

särskilda skäl kan vara förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser som ställer krav på snabba åtgärder.

Utskottet har inga invändningar mot regeringens bedömning att det finns särskilda skäl för att lämna det aktuella förslaget till ändringsbudget. När regeringen föreslog den tillfälliga lagen var en av utgångspunkterna att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som hade kommit till Sverige innan aviseringen av lagändringen den 24 november 2015. En konsekvens av det mycket stora antalet asylsökande som sökte sig till Sverige under 2015 blev långa handläggningstider hos Migrationsverket. De långa handläggningstiderna har i sin tur inneburit att många av dem som kom till Sverige som ensamkommande barn innan aviseringen har, eller kommer att ha, blivit vuxna innan Migrationsverket fattat ett beslut i deras asylärende. Därmed har deras möjligheter att beviljas uppehållstillstånd försämrats. I slutet av november 2017 meddelade regeringen därför sin avsikt att lämna förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för en viss grupp ensamkommande unga. Utskottet delar regeringens bedömning om att det är angeläget att de ändringar som föreslås i den tillfälliga lagen kan träda i kraft den 1 juli 2018. Utskottet konstaterar att en ansökan om uppehållstillstånd enligt förslaget endast får göras under en begränsad tid, vid endast ett tillfälle och senast den 30 september 2018.

Samtidigt vill utskottet framhålla, liksom vid tidigare tillfällen då utskottet behandlat förslag till extra ändringsbudget sedan de nya bestämmelserna i riksdagsordningen om ändringsbudget trädde i kraft 2014, den centrala betydelsen av att regeringens möjlighet att föreslå extra ändringsbudget inte används vid andra tillfällen än när det finns särskilda skäl. Om användandet av extra ändringsbudgetar avviker från detta och processen kring ändringar i statens budget under löpande budgetår blir mindre stram, kommer det att urholka principen om en fullständig och samlad budgetbehandling.

Utskottet konstaterar att Lagrådet riktat kritik mot regeringens beredning av förslagen, t.ex. mot att bestämmelsen om beviljande av uppehållstillstånd även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik inte fanns med i det av regeringen remitterade utkastet till lagrådsremiss, och därmed inte har varit föremål för sedvanligt remissförfarande. Efter de kompletterande upplysningar som utskottet inhämtat under sin beredning av förslagen får dock beredningskravet enligt regeringsformen anses vara tillgodosett. Utskottet noterar också att det av socialförsäkringsutskottets yttrande framgår att Migrationsverkets generaldirektör lämnade upplysningar och svarade på frågor med anledning av propositionen vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 17 maj 2018.

Lagförslagen i den extra ändringsbudgeten rör socialförsäkringsutskottets ämnesområde. Socialförsäkringsutskottet har i sitt yttrande tillstyrkt regeringens lagförslag och avstyrkt motionsyrkandena. Utskottet delar socialförsäkringsutskottets ställningstaganden när det gäller lagförslagen.

Utskottet föreslår också en liten redaktionell rättelse. I förslaget till 5 § första stycket lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå ska ”uppehållstill-stånd” ersättas med ”uppehållstillstånd”.

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit vikten av att processen kring ändringsbudgeten är lika stram som processen kring budgetpropositionen. Enligt utskottets tidigare ställningstaganden är utgiftstaket och överskottsmålet de yttre restriktionerna för utgiftsökningar. De takbegränsade utgifterna för 2018 beräknas enligt den ekonomiska vårpropositionen 2018 bli 1 282 miljarder kronor inklusive förslagen i Vårändringsbudget för 2018. Utgiftstaket för 2018 är 1 337 miljarder kronor, vilket ger en budgeteringsmarginal på 55 miljarder kronor. De föreslagna anslagsökningarna i den extra ändringsbudgeten innebär att de takbegränsade utgifterna ökar med 0,7 miljarder kronor 2018 och att budgeteringsmarginalen minskar med motsvarande belopp. Statens budgetsaldo minskar också med 0,7 miljarder kronor 2018 till följd av förslagen i propositionen. Det finansiella sparandet som procent av BNP påverkas och blir en tiondels procent lägre än det som redovisats i vårpropositionen 2018. Någon skillnad på det strukturella sparandet 2018 jämfört med det som redovisas i vårpropositionen 2018 beräknar regeringen inte att det blir till följd av förslagen.

Utskottet noterar att regeringen även redovisar utgiftseffekter av förslagen för åren 2019 och 2020 men konstaterar att riksdagen endast tar ställning till förslagen till anslagsförändringar som avser det löpande budgetåret 2018 när det gäller förslag till ändringsbudget.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens proposition om extra ändringsbudget 2018 med lagförslag och förslag om ändrade ramar och anslag. Utskottet avstyrker samtliga här aktuella motionsyrkanden.

Reservationer

1. Extra ändringsbudget för 2018 (M, SD, L, KD)

av Elisabeth Svantesson (M), Maria Plass (M), Oscar Sjöstedt (SD), Niklas Wykman (M), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Anette Åkesson (M) och Larry Söder (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Riksdagen avslår regeringens lagförslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) i denna del,

2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-) i denna del,

2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) i denna del,

2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) i denna del och

2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) i denna del och

avslår proposition 2017/18:252 punkterna 1 och 2.

Ändrade utgiftsramar och anslag

Riksdagen avslår regeringens förslag till godkännande av ändrade ramar och ändrade anslag.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) i denna del,

2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-) i denna del,

2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) i denna del,

2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) i denna del och

2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) i denna del och

avslår proposition 2017/18:252 punkt 3.

Åtgärder med anledning av konsekvenserna av förslagen

=utskottet

Ställningstagande

Regeringen föreslår en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Förslaget kan av flera olika anledningar inte antas av riksdagen.

Personer som har ansökt om asyl i Sverige men som saknar asylskäl bör inte få uppehållstillstånd i Sverige. Regeringens förslag innebär att de som inte har rättat sig efter svenska myndigheters och domstolars beslut och som ljugit

om sin ålder kan beviljas uppehållstillstånd. Förslaget innebär samtidigt ett ännu mer komplicerat regelverk än som redan finns och medför mer godtycklighet och mindre rättssäkerhet i migrationssystemet.

Att en person ska kunna styrka sin identitet för att kunna beviljas uppehållstillstånd har länge varit en huvudregel. I regeringens förslag tillåts personer som inte kan visa sin identitet stanna i landet. Det innebär säkerhetsrisker.

Det finns dessutom stora brister i beredningen av förslaget. Detta har konstaterats av Lagrådet, som därför inte kunnat tillstyrka det.

Sammantaget bör förslaget inte antas. Utöver det ovan sagda utvecklas skälen för detta i särskilda yttranden (1, 2, 5 och 6).

2. Extra ändringsbudget för 2018 (V)

av Håkan Svenneling (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Ny möjlighet till uppehållstillstånd

=utskottet

Ändrade utgiftsramar och anslag

=utskottet

Åtgärder med anledning av konsekvenserna av förslagen

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:4174 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkandena 1–3 och

bifaller delvis motion

2017/18:4173 av Christina Örnebjär m.fl. (L).

Ställningstagande

Ytterligare utredning och tidsbegränsat undantag från utvisning

Regeringens förslag är ett steg i rätt riktning och genomförandet bör inte bromsas upp. Riksdagen bör därför bifalla propositionen. Samtidigt bör det fattas beslut om att lagstiftningen ska förbättras. Det finns ett stort behov av ytterligare utredning och förtydliganden i tre delar som beskrivs nedan.

Regeringen bör på nytt utreda och snarast återkomma med förtydliganden av propositionens förslag om åldersgränsen, kravet på utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden. Regeringen bör också bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag från bestämmelserna om utvisning i utlänningslagen avseende de personer som kan komma att omfattas av detta förslag. På så sätt kan regeringens förslag träda i kraft och de unga

som har möjlighet att få uppehållstillstånd enligt regeringens förslag få det samtidigt som den grupp som berörs av vårt förslag enligt ovan inte utvisas i avvaktan på att dessa förslag behandlas av riksdagen.

Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Bakgrund

De problem som regeringens förslag avser att åtgärda har uppkommit p.g.a. den tillfälliga lagen och långa handläggningstider, vilket har drabbat ensamkommande barn extra hårt. För dem är det framför allt ändringarna av bestämmelserna om särskilt och synnerligen ömmande omständigheter som den tillfälliga lagen föreskriver som försvårat möjligheterna att få uppehållstillstånd. De kraftigt förlängda handläggningstiderna på uppemot 15 månader eller mer har skapat en stor utsatthet i gruppen unga ensamkommande och bidragit till bl.a. försämrad psykisk hälsa och därmed ökad suicidrisk inom gruppen.

Att åtgärder nu vidtas för att motverka några av de negativa effekter som den tillfälliga lagen och omläggningen av migrationspolitiken orsakat är positivt. Som de flesta remissinstanserna framfört har förslaget flera brister. Ett förslag som är mindre komplext, mer förutsebart och lättare att tillämpa hade varit att föredra.

Datumgränsen bör tas bort och tidsgränsen ändras

Datumgränsen i förslaget till 16 f § 1 den tillfälliga lagen och tidsgränsen på 15 månader eller längre avseende beslut om utvisning i förslaget till 16 f § 3 i samma lag innebär att beslutet om utvisning ska ha fattats 15 månader eller senare från registreringsdatumet men tidigast den 20 juli 2016. Det innebär att många barn och unga fortfarande kommer att uteslutas. Vi anser inte att det är förenligt med en rättssäker asylprocess att införa bestämmelser som innebär att tidpunkt snarare än skyddsbehov blir avgörande för vilka som kan komma att beviljas uppehållstillstånd.

Vi vill därför, i likhet med många remissinstanser, att datumgränsen ska tas bort. Regeringen bör återkomma med ett förslag där datumgränsen 24 november 2015 i förslaget till 16 f § 1 p i den tillfälliga lagen tas bort. Regeringen bör också bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag om utvisning i utlänningslagen avseende de personer som kan komma att omfattas av detta förslag. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Tidsgränsen om 15 månader bör ersättas med en tidsgräns om sex månader, vilket bättre överensstämmer med huvudregeln i EU-direktivet om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd för hur länge ensamkommande ska vänta på beslut. Regeringen bör återkomma med ett förslag där förslaget till 16 f § 3 p i den tillfälliga lagen vidgas till att även gälla de som väntat på beslut om utvisning i mer än sex månader samtidigt som regeringen bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag om utvisning i utlänningslagen avseende de personer

som kan komma att omfattas av detta förslag. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Tre delar av förslaget är bristfälligt utrett och utformat

I tre delar anser vi att förslaget är bristfälligt utrett och utformat. Det gäller den föreslagna åldersgränsen, kravet på att den unge ska ha fått eller skulle ha fått ett utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden.

En förutsättning för att omfattas av den nya möjligheten till uppehållstillstånd är att avslagsbeslutet har fattats eller skulle ha fattats när utlänningsen är 18 år eller äldre. Någon bedömning om personen i fråga skulle ha fått uppehållstillstånd eller inte om hens ansökan hade prövats före 18 års ålder kommer inte att göras. Det innebär att en person som fått sin ansökan prövad vid 17 års ålder och då fått avslag kan hamna i en sämre situation än den som ansökte om uppehållstillstånd vid 17 års ålder men får sin ansökan prövad först efter det att hen fyllt 18 år. Flera remissinstanser har pekat på denna inkonsekvens.

Det kommer att finnas personer som omfattas av förslaget och som fortfarande har ett öppet mål om uppehållstillstånd vid någon av migrationsdomstolarna. Som förslaget i utkastet till lagrådsremiss får förstås ska i dessa fall ett yrkande om ny möjlighet till uppehållstillstånd kunna göras till migrationsdomstolen, varvid detta yrkande ska prövas i sista hand. I likhet med remissinstansen Advokatsamfundet anser vi inte att det är förenligt med instansordningsprincipen att migrationsdomstolarna i första hand ska pröva yrkandet. I propositionen anges att en bedömning av förutsättningarna för att pröva frågan om uppehållstillstånd på den grunden får göras i det enskilda fallet. Detta svarar dock inte på de oklarheter och brister som förslaget kan innebära. Det rimliga vore att öppna mål avseende personer som berörs av förslagen återförvisas till Migrationsverket i denna del för prövning i enlighet med vad som gäller vid yrkanden om uppehållstillstånd p.g.a. anknytning.

Avslutningsvis vill vi lyfta förslaget i den del som innebär att de personer som omfattas av den nya möjligheten till uppehållstillstånd har tre månader på sig att inkomma med en ansökan och att ansökan endast får göras vid ett tillfälle. Som skäl för att begränsa ansökningstiden till tre månader anges att det är viktigt att ansökan görs i nära samband med att lagen träder i kraft för att tiden fram till ett beslut om uppehållstillstånd ska bli så kort som möjligt. Detta kan i sig framstå som lovvärt. Även om många av dem som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd enligt de nya bestämmelserna sannolikt kommer att ha ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut när förslaget träder i kraft, är det högst oklart hur stor andel av de berörda personerna som faktiskt kommer att ha hunnit få ett sådant beslut vid ikraftträdandet. Migrationsverket har haft och har fortfarande stora problem med långa handläggningstider. Dessutom överklagas flertalet av Migrationsverkets beslut till domstol, vilket innebär att ett antal unga kan komma att ha ett öppet ärende hos myndigheten eller domstolen när lagförslaget träder i kraft. Det framstår som verklighetsfrämmande att en person som ännu inte har fått ett lagakraftvunnet

beslut om avslag på sin ansökan ska känna till och förstå vikten av att göra en ny ansökan, på en annan grund, för att få del av den nya möjligheten till uppehållstillstånd, oaktat om den enskilde har ett rättsligt biträde. Även för den som faktiskt har hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut framstår tre månader som en kort tid om avsikten är att ge de berörda en reell möjlighet till en ny prövning.

Särskilda yttranden

1. Extra ändringsbudget för 2018 (M)

Elisabeth Svantesson (M), Maria Plass (M), Niklas Wykman (M) och Anette Åkesson (M) anför:

Vid voteringen i kammaren avser vi att stödja förslaget i reservation 1. I detta särskilda yttrande redovisas de närmare skälen för att avslå regeringens förslag, vilka redovisats i motion 2017/18:4179 (M).

Inledningsvis kan konstateras att Lagrådet inte har kunnat tillstyrka att regeringens förslag läggs till grund för lagstiftning. Lagrådet har varit mycket skarpt i sin kritik mot förslaget och har bl.a. anført att gränsen har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas. Vidare har ett flertal remissinstanser på olika grunder också riktat mycket skarp kritik mot förslaget. Flera av de tunga remissinstanserna på migrationsområdet, Kammarrätten i Stockholm samt förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, dvs. alla migrationsdomstolar utom en, har också avstyrkt förslaget i dess helhet. Justitiekanslern avstyrker att förslaget genomförs i den remitterade utformningen och Sveriges advokatsamfund har inte kunnat tillstyrka förslaget på grund av att utformningen framstår som problematisk på flera sätt. Migrationsverket har i sitt omfattande remissvar pekat på en rad problemområden, bl.a. att den ålder som personerna i målgruppen för förslaget har åsatts ofta är en konstruerad ålder och att dessa personer kan vara flera år äldre än den registrerade åldern.

Det är mycket anmärkningsvärt att regeringen mot denna bakgrund går vidare med förslaget. Eftersom regeringen ändå väljer att göra det bör några av förslagets alla brister utvecklas närmare.

I Sverige finns en bred uppslutning kring den reglerade invandringspolitiken. En individuell prövning av den enskildes skyddsskäl utgör grunden för en rättssäker asylprocess. Skyddsskälerna måste alltid avgöra rätten till asyl, och ett avslag måste innebära en skyldighet att lämna landet. Om ett utvisningsbeslut inte efterlevs undergrävs trovärdigheten i invandringspolitiken. Med regeringens förslag blir det emellertid möjligt att bevilja uppehållstillstånd till personer som bedömts inte ha asylskäl och som fått avslag på sin asylansökan.

De föreslagna ändringarna innebär vidare att den redan svårtillämpade lagstiftningen kommer att kompliceras ytterligare. Detta kan komma att påverka rättssäkerheten.

Huvudregeln i svensk rätt är att den sökande ska styrka sin identitet för att kunna beviljas uppehållstillstånd på annan grund än asyl. För asyl är det tillräckligt att identiteten är sannolik. Enligt förslaget ska uppehållstillstånd kunna beviljas även om identiteten är oklar. Remissinstanserna har varit kritiska och bl.a. Polismyndigheten bedömer att kontrollen av vilka som vistas

i landet minskar. Åldern i Migrationsverkets beslut baseras inte på en bedömning av sökandens verkliga ålder, utan är resultatet av att åldern eller underårigheten inte gjorts sannolik. Det innebär att en person som har ljugit om sin ålder eller den som fått ett beslut om utvisning men som ändå stannat kvar kan beviljas uppehållstillstånd.

Att låta handläggningstidens längd utgöra den i stort sett enda grunden för uppehållstillstånd är en ny princip i utlänningslagstiftningen och mycket olycklig. Inte heller i svensk rätt i övrigt finns denna princip.

Lagförslaget kommer också med ökade offentliga utgifter. För staten beräknas kostnaderna till 0,7 miljarder kronor 2018, 1,7 miljarder kronor 2019 och 0,5 miljarder kronor 2020. Även om lagstiftningen inte aktiverar den kommunala finansieringsprincipen så kommer det, precis som flera kommuner vittnar om i sina remissvar och som är fallet med asylmigration generellt, belasta kommunernas ekonomi mer än den statliga ersättningen täcker. Detta är utgifter som regeringen vill att riksdagen ska anta utanför den ordinarie budgetprocessen. Utgiftsökningarna är ofinansierade och innebär att statens finansiella sparande minskar de närmaste åren.

I propositionen behandlas också bestämmelsen om verkställighetshinder i nuvarande 16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen. I förslaget tas regeln bort och ersätts av en bestämmelse om inhibition. Det finns en risk att den föreslagna ändringen inte är tillräcklig för att komma åt de svårigheter i verkställighetsarbetet som nuvarande regler har skapat.

Förslaget riskerar att skapa falska förhoppningar om att uppehållstillstånd kan ges i fler fall. Det kan i sin tur leda till att fler personer med utvisningsbeslut avviker och att andelen ärenden som överlämnas till Polismyndigheten för utvisning med tvång ökar.

2. Extra ändringsbudget för 2018 (SD)

Oscar Sjöstedt (SD) och Dennis Dioukarev (SD) anför:

Vid voteringen i kammaren avser vi att stödja förslaget i reservation 1. I detta särskilda yttrande redovisas närmare skälen för att avslå regeringens förslag, vilka redovisats i motion 2017/18:4164 (SD).

Sverigedemokraterna anser att den föreliggande propositionen är ogenomtänkt och skadlig. Lagförslaget kommer att innebära att omkring 9 000 vuxna, företrädesvis afghanska män utan skyddsbehov, bereds möjlighet att stanna i landet. Förslaget är exceptionellt dåligt ur många perspektiv.

Som ett resultat av regeringens och tidigare regeringars ansvarslösa migrationspolitik kämpar Sverige med enorma integrationsproblem, ett tilltagande utanförskap och en stor arbetslöshet bland utrikes födda. Migrationspolitiken måste vara tydlig, restriktiv och förutsebar. Att i det läget bereda möjlighet för ytterligare tusentals vuxna människor som saknar skyddsbehov att beviljas uppehållstillstånd är enligt Sverigedemokraterna en synnerligen dålig idé. Det är en fullständigt orimlig prioritering att skjuta till

2,9 miljarder kronor till denna grupp människor. Dessa medel hade gjort betydligt större nytta inom välfärden och rättsväsendet, som är hårt belastade.

Det föreslagna regelverket är oförutsebart, leder till minskad rättssäkerhet och innebär en incitamentsstruktur där de som varit lyhörda mot myndighetsbeslut och lämnat landet efter beslut om avslag på en asylansökan inte omfattas medan de som negligerat myndighetsbeslut eller ljugit om sin ålder och identitet premieras. Detta kan få oöverblickbara konsekvenser.

Enligt lagförslaget kan uppehållstillstånd beviljas även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik. Kontrollen över vilka som vistas i landet kommer i och med det att minska. Detta innebär enligt Sverigedemokraterna en säkerhetsrisk.

3. Extra ändringsbudget för 2018 (C)

Emil Källström (C) anför:

Den tillfälliga lagen, som avvisades av Centerpartiet, har visat sig få våra konsekvenser bl.a. för ensamkommande unga som kommit i kläm mellan den tillfälliga lagen och orimligt långa handläggningstider hos myndigheterna. I stället för att göra ett verkligt omtag har regeringen valt att lägga fram ett nytt förslag för att unga som drabbats av den bristfälliga lagstiftningen ska få en ny chans. Centerpartiet har liksom Lagrådet och flera remissinstanser varit kritiskt mot lagförslaget komplexitet. Detta är den fjärde tillfälliga lagen på migrationsområdet på två år. Även lagförslaget tidsbegränsning framstår som godtycklig och får negativa konsekvenser för ensamkommande ungdomar som i övrigt uppfyller samma krav som de som fick sin ansökan registrerad senast den 24 november 2015.

Tusentals unga har försatts i en mycket utsatt situation genom sent agerande och dåligt underbyggd och tillfällig lagstiftning. De humanitära och medmänskliga konsekvenserna för de som berörs skulle emellertid bli för stora om lagförslaget stoppas. De unga ensamkommande ska inte straffas för att regelverket är oöverskådligt och dåligt genomarbetat.

Centerpartiets samlade bedömning är därför att propositionen kan bifallas. Därför kommer jag att i voteringen i kammaren stödja utskottets förslag.

4. Extra ändringsbudget för 2018 (V)

Håkan Svenneling (V) anför:

Jag har i utskottet yrkat på att riksdagen ska anta propositionen men samtidigt ställa sig bakom vad som anförs i motion 2017/18:4174 (V) och tillkännage för regeringen att den snarast bl.a. bör utreda och återkomma med förtydliganden av propositionens förslag om åldersgräns, kravet på utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden. Regeringen bör bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag om utvisning i utlänningslagen för de personer som kan komma att omfattas av detta förslag.

I voteringen i kammaren kommer jag i första hand att rösta för reservation 2. Om denna reservation avvisas i den förberedande voteringen avser jag att i den sista röstningsomgången stödja utskottets förslag.

5. Extra ändringsbudget för 2018 (L)

Mats Persson (L) anför:

Vid voteringen i kammaren avser jag att stödja förslaget i reservation 1. I detta särskilda yttrande redovisas närmare skälen för att avslå regeringens förslag, vilka redovisats i motion 2017/18:4178 (L).

Politik handlar om att ta ansvar också för de svåra avvägningarna där enskilda människor direkt berörs av besluten. När beslut rör enskilda människor och är som svårast är det desto viktigare att hålla fast vid rättssäkra processer. Asylrätten med individuell prövning måste värnas. Asylrätten innebär att varje människa har rätt att söka asyl, men inte att alla har rätt att få asyl. För en ung människa kan det vara extra svårt att hantera ett avslag som innebär att framtidsdrömmar inte går i uppfyllelse. För att Sverige på ett värdigt sätt ska kunna ta emot de med asylskäl måste fokus ligga på de som behöver hjälp mest. Det betyder också att de som inte har asylskäl och som har fått avslag måste lämna landet. Det är olyckligt att regeringen nu väljer att köra över både Migrationsverkets beslut och domstolarnas domar och dessutom nonchalerar kritik från Lagrådet. Politiker ska inte besluta vem som får stanna eller inte. Det är myndigheter och domstolar som ska avgöra i de enskilda fallen.

Samtliga som omfattas av regeringens förslag saknar skyddsskäl. Ändå ska de få stanna, trots att andra som saknar skyddsskäl, t.ex. kvinnor från Irak och Somalia, måste lämna landet. Förslaget innebär också att vuxna som gått under jorden får stanna, medan de som accepterat ett avslag och återvänt blir förlorare. Rättvisan i detta måste ifrågasättas. Dessutom urholkas legitimiteten för myndigheters och domstolars beslut.

Förslaget är så komplext och krångligt att det riskerar rättssäkerheten. Ett redan krångligt regelverk lappas och lagas så att det bli svårt att förstå för den enskilde och för Migrationsverket att tolka och tillämpa. Lagrådet anser att gränsen har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas, vilket är ovanligt skarp kritik.

Förslaget innebär i praktiken att handläggningstider görs till asylskäl. Det är en ny princip i utlänningslagstiftningen och innebär att möjligheterna till uppehållstillstånd inte längre beror på den enskildes förhållanden, utan på Migrationsverkets agerande. Det kan starkt ifrågasättas om detta är en objektivt godtagbar princip. Det måste i stället vara individens skyddsskäl som ska vara avgörande.

Upphållstillstånd föreslås kunna beviljas även om identiteten är oklar. Med ett avskaffat beviskrav för identiteten minskar kontrollen över vilka som vistas i landet och det kan anses oklart om förslaget står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden, t.ex. inom ramen för

Schengensamarbetet. För medborgarskap krävs styrkt eller sannolik identitet, vilket denna grupp inte kommer att kunna uppfylla. Regeringen har här brustit i analysen av långsiktiga konsekvenser, vilket även gäller för förslaget i stort.

Redan nu gällande regler om uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier lägger ett tungt ansvar på rektorer och skolpersonal, som riskerar att hamna i mycket svåra etiska dilemman eftersom de ofrånkomligen involveras i beslut om uppehållstillstånd. Det finns en uppenbar risk att lärare och rektorer måste fatta beslut om t.ex. studieresultat som blir avgörande för om en person får stanna i landet, och även kan utsättas för tryck utifrån för att undvika utvisning. Detta är inte rimligt.

Många i den aktuella gruppen läser på språkintröduktion. Det är formellt ett gymnasieprogram, men i praktiken handlar det om att lära sig grundläggande svenska för att därefter kunna läsa ett nationellt program. Skolverkets statistik visar att 3 679 personer påbörjade språkintröduktion i gymnasieskolan 2011. Av dem hade 0,4 procent tagit gymnasieexamen efter tre år och efter fem år 14,7 procent. Förslaget innebär att den som avslutat sin utbildning får sex månader på sig att hitta ett jobb med lön i nivå med kollektivavtal. Misslyckas personen måste han eller hon lämna Sverige. Personer utan gymnasieexamen har svårt att få jobb, och här finns en risk att personer i desperat jakt på jobb blir utnyttjade. Personer som inte lyckas få jobb ska enligt förslaget lämna Sverige. För dessa blir lagförslaget i praktiken en uppskjuten utvisning. Risken är då att fler går under jorden.

Förslaget innebär risker dels för att fler personer som saknar skyddsskäl tar sig till Sverige för att söka asyl, dels för att återvändandet ytterligare försvåras.

I propositionen föreslås att den nuvarande bestämmelsen om verkställighetshinder i 16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen tas bort och ersätts av en bestämmelse om inhibition. Det finns en risk att de föreslagna ändringarna inte är tillräckliga för att komma till rätta med de svårigheter som nuvarande regler har skapat.

6. Extra ändringsbudget för 2018 (KD)

Larry Söder (KD) anför:

Vid voteringen i kammaren avser jag att stödja förslaget i reservation 1. I detta särskilda yttrande redovisas närmare skälen för att avslå regeringens förslag, vilka redovisats i motion 2017/18:4180 (KD).

Svensk lagstiftning, och i synnerhet vår asyllagstiftning, måste präglas av rättssäkerhet, förutsebarhet och logik. Den måste också premiera de personer som följer regelverket och talar sanning. Dessa centrala förutsättningar uppnås inte med regeringens förslag, utan snarare det motsatta. Till exempel hamnar den som vid ankomsten felaktigt uppgett en lägre ålder än den faktiska i en bättre situation än vad personen borde hamna i. Detsamma gäller de som obstruerat mot gällande regler och inte självmant återvänt till sitt hemland efter ett lagakraftvunnet avvsningsbeslut. Vissa av de som angav en korrekt ålder

vid ansökningstillfället och de som faktiskt har återvänt hem hamnar i en sämre situation.

Det är mycket olyckligt att handläggningstiderna de senaste åren har varit långa, vilket har drabbat enskilda. Men i en värld där 65 miljoner människor befinner sig på flykt är det en orättvis och godtycklig princip att låta längden på handläggningstiderna, och inte den enskildes förhållanden och asylskäl, avgöra möjligheten till uppehållstillstånd. Regeringens förslag innebär en ny och oprövad princip i svensk rätt. Att två personer i samma situation som har ansökt om asyl samtidigt behandlas olika beroende på när Migrationsverket har registrerat deras respektive ansökan och fattat beslut gör att förslaget kan bryta mot principen om allas likhet inför lagen.

Förslaget komplicerar dessutom ett redan komplicerat regelverk ytterligare. Redan gällande lagstiftning är, i aktuella delar, synnerligen komplicerad och tekniskt svår att tränga igenom, med ett stort antal snarlikt formulerade paragrafer om olika men snarlika grupper. Nu går regeringen alltså fram med ett lagförslag som ytterligare komplicerar detta. Det är inte ansvarsfullt.

Asylrätten måste värnas, men samtidigt ska Sveriges migrationspolitik vara reglerad. En konsekvens av detta är att de personer som i asylprocessen inte bedöms vara flyktingar eller ha andra skyddsskäl, och inte heller på annan grund uppfyller kriterierna för uppehållstillstånd, måste återvända till sitt hemland. Detta är också en del i att värna asylrätten. Regeringens förslag frångår dock denna princip.

En förutsättning för att de personer som har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut ska omfattas av lagförslaget är att de fortfarande befinner sig i Sverige, alltså att de aktivt har trotsat beslut som har fattats av svenska myndigheter och domstolar. Att premiera ett sådant beteende får en mycket negativ effekt på den svenska migrationspolitikens legitimitet. Incitamenten att återvända självmant skulle minska och en olycklig signal skulle sändas utanför landets gränser om att den som tar sig till Sverige, ofta via farliga vägar och människosmugglare, och håller sig kvar tillräckligt länge så småningom kan förväntas få uppehållstillstånd, oavsett om vederbörande har behov av internationellt skydd eller inte.

Den utbildningsform som i praktiken står till buds för den aktuella gruppen är yrkesutbildning inom vuxenutbildningen. I dag finns dock inga platser till nya ungdomar inom denna utbildningsform, och inte heller någon plan eller några pengar för att skapa sådana platser. Unga som kommit till Sverige i relativt hög ålder har dessutom svårt att ta sig igenom svensk utbildning med godkända betyg. Detta talar för att regeringens förslag i stor utsträckning kommer att inge falska förhoppningar hos en redan utsatt grupp och skjuta återvändandet på framtiden.

Upphållstillstånd ska enligt propositionen få beviljas även om utlänningens identitet är oklar. Regeringen har med detta frångått rådande praxis om styrkt identitet som en förutsättning för uppehållstillstånd som grundar sig på annat än skyddsskäl. Ett sänkt beviskrav leder till minskad

kontroll över vilka som vistas i landet. Tillförlitligheten till den vandels- och säkerhetsprövning som kommer att kunna göras kan därför ifrågasättas.

Många fler lärare kommer på grund av förslaget att hamna i situationen att deras bedömningar av enskilda elever kan avgöra frågan om förlängt uppehållstillstånd. Detta kan inte anses ligga inom ramen för en lärares ansvarsområde.

Lagstiftningen kan dessutom förväntas påverka Migrationsverkets och Polismyndighetens återvändandearbete negativt.

Under den tid som den tillfälliga migrationslagstiftningen gäller har bestämmelserna om synnerligen och särskilt ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd tagits bort. Detta har inneburit att grunden för uppehållstillstånd inte längre finns för några av de mest sårbara av de personer som nu befinner sig här. Om dessa bestämmelser hade gällt hade fler ensamkommande barn och unga beviljats uppehållstillstånd, dock utan att grundläggande fundament i asylrätten åsidosatts.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.
3. Riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om ändrade ramar och anvisar anslag enligt tabell 1.1.

Följdmotionerna

2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD):

Riksdagen avslår propositionen.

2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-):

Riksdagen avslår propositionen.

2017/18:4173 av Christina Örnebjär m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av framtida åtgärder sett till konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen och tillkännager detta för regeringen.

2017/18:4174 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag där datumgränsen den 24 november 2015 i förslaget till 16 f § 1 lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige tas bort samt att regeringen bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag om utvisning i utlänningslagen när det gäller de personer som kan komma att omfattas av detta förslag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag där förslaget till 16 f § 3 lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige vidgas till att gälla de som väntat på beslut

om utvisning i mer än sex månader samt att regeringen bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag om utvisning i utlänningslagen när det gäller de personer som kan komma att omfattas av detta förslag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen på nytt bör utreda och snarast återkomma med förtydliganden av propositionens förslag om åldersgränsen, kravet på utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden, samt att regeringen bör bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag om utvisning i utlänningslagen när det gäller de personer som kan komma att omfattas av detta förslag, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L):

Riksdagen avslår propositionen.

2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M):

Riksdagen avslår proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD):

Riksdagen avslår proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

BILAGA 2

Utskottets förslag till ändrade ramar för utgiftsområden och ändrade anslag för 2018

Finansutskottets förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Tusental kronor

Utgiftsområde/ Anslag	Beslutad ram/anvisat anslag	Förändring av ram/ anslag	Ny ram/ Ny anslags- nivå
8 Migration	15 748 230	69 063	15 817 293
1:1 Migrationsverket	5 315 835	31 762	5 347 597
1:2 Ersättningar och bostadskostnader	8 101 000	4 750	8 105 750
1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål	959 878	1 562	961 440
1:5 Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål	288 800	1 398	290 198
1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden	305 150	29 591	334 741
13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	25 600 209	531 802	26 132 011
1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande	19 265 374	531 802	19 797 176
15 Studiestöd	24 352 692	91 000	24 443 692
1:1 Studiehjälp	4 091 761	78 000	4 169 761
1:2 Studiemedel	16 357 643	13 000	16 370 643
Summa anslagsförändring		691 865	

BILAGA 3

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige¹

dels att nuvarande 16 f–16 h §§ ska betecknas 16 g–16 i §§,

dels att de nya 16 g–16 i §§ ska ha följande lydelse,

dels att 16 a, 16 c–16 e, 17, 19 och 21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före nuvarande 16 f och 16 h §§ ska sättas närmast före de nya 16 g respektive 16 i §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 16 f och 16 j §§, och närmast före 16 j § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716) ska bestämmas i enlighet med *tredje* stycket om det leder till en längre giltighetstid än vad som följer av 5, 12 eller 15 § och utlännings-

1. har fyllt 17 men inte 25 år,

2. studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning, och

16 a §²

Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller 12 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716) ska bestämmas i enlighet med *fjärde* stycket om det leder till en längre giltighetstid än vad som följer av 5, 12 eller 15 § och utlännings-

2. studerar på

a) ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning,

b) en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller

¹ Senaste lydelse av rubriken närmast före 16 f § 2017:352
rubriken närmast före 16 h § 2017:352.

² Senaste lydelse 2017:352.

c) heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna, och

3. inte tidigare har fullföljt en sådan utbildning eller en utländsk motsvarande utbildning.

3. inte tidigare har fullföljt en sådan utbildning eller, *i fråga om en sådan utbildning som avses i 2 a*, en utländsk motsvarande utbildning.

För en utlänning som har fullföljt en sådan utbildning som avses i första stycket 2 b och c före den 1 juli 2018 och som studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning gäller, i stället för vad som anges i första stycket 3, att utlänningen inte tidigare ska ha fullföljt en sådan utbildning som avses i första stycket 2 a eller en utländsk motsvarande utbildning.

Giltighetstiden *ska också bestämmas i enlighet med tredje stycket* för ett uppehållstillstånd som beviljas ett ensamkommande barn enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, *om barnet*

Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljas ett ensamkommande barn enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet *ska också bestämmas i enlighet med fjärde stycket om det leder till en längre giltighetstid än vad som annars skulle ha bestämts och barnet*

1. har fyllt 17 år, och
2. studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan.

2. studerar på
a) ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan, eller
b) en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Giltighetstiden ska bestämmas till sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt utlänningens individuella studieplan, eller, om utlänningen studerar på folkhögskola, enligt motsvarande planeringsdokument.

Om det finns särskilda skäl får giltighetstiden bestämmas enligt

Om det finns särskilda skäl får giltighetstiden bestämmas enligt

tredje stycket även om utlänningen studerar på deltid. fjärde stycket även om utlänningen studerar på deltid.

16 c §³

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 §, och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon

1. har fyllt 18 men inte 25 år,
2. studerar på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, och
3. inte tidigare har fullföljt en gymnasieutbildning eller en utländsk motsvarande utbildning.

Detsamma ska gälla för en utlänning som har haft, eller annars skulle beviljas, ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet. Den nedre åldersgränsen ska dock i detta fall vara 17 år.

Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf kan endast beviljas en gång. Upphållstillstånd enligt denna paragraf får inte beviljas en utlänning som avses i första stycket som studerar på en sådan utbildning som avses i 16 a § första stycket 2 b.

16 d §⁴

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt 16 c eller 16 g §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon har fyllt 18 men inte 25 år och uppfyller villkoren i 16 a § första stycket 2 och 3.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt 16 c, 16 f eller 16 h §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon har fyllt 18 men inte 25 år och uppfyller villkoren i 16 a § första stycket 2 och 3.

Detsamma ska gälla för en utlänning som uppfyller villkoren i 16 a § första stycket och som har haft ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716) för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd.

För att uppehållstillstånd enligt första eller andra stycket ska beviljas en utlänning som avses i

³ Senaste lydelse 2017:352.

⁴ Senaste lydelse 2017:352.

16 a § andra stycket krävs att utlänningen uppfyller villkoren i det stycket i stället för vad som anges i 16 a § första stycket 3.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt utlänningens individuella studieplan, eller, om utlänningen studerar på folkhögskola, enligt motsvarande planeringsdokument.

Om det finns särskilda skäl får uppehållstillstånd beviljas även om utlänningen studerar på deltid.

16 e §⁵

En utlänning som på grund av att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet har fått, eller annars skulle få, ett beslut om av- eller utvisning med uppskjuten verkställighet eller som av samma skäl har haft ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716), och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om

1. utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare,

2. utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå görs, och

3. utlänningen studerar i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning.

3. utlänningen studerar
a) i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning, eller
b) på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i fyra år.

Om det finns särskilda skäl får uppehållstillstånd beviljas även om utlänningen studerar på deltid.

Ett beslut om av- eller utvisning får inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft.

16 f §

En utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om

⁵ Senaste lydelse 2017:352.

1. utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd har registrerats hos Migrationsverket med registreringsdatum den 24 november 2015 eller tidigare,

2. det för utlänningen har, eller borde ha, anvisats en kommun som ska ordna boendet enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

3. beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, 15 månader eller senare från registreringsdatumet men tidigast den 20 juli 2016,

4. beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, när utlänningen är 18 år eller äldre,

5. utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå görs, och

6. utlänningen studerar eller har för avsikt att studera

a) i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning, eller

b) på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.

För att uppehållstillstånd ska beviljas en utlänning som har för avsikt att studera krävs att han eller hon tidigare har studerat i Sverige.

Uppehållstillstånd får beviljas även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

Om det finns särskilda skäl får uppehållstillstånd beviljas även vid studier på deltid.

En ansökan om uppehållstillstånd ska ha kommit in till

Migrationsverket senast den 30 september 2018 och får göras vid endast ett tillfälle.

16 f §

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a § och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt 16 d §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier om han eller hon inte har fyllt 25 år, uppfyller förutsättningarna i 16 a § första stycket 2 och 3, och aktivt har deltagit i utbildningen.

16 g §⁶

En utlänning som studerar på en sådan utbildning som avses i 16 a § första stycket 2 b och c får beviljas uppehållstillstånd för endast en sådan utbildning.

För att uppehållstillstånd enligt första stycket ska beviljas en utlänning som avses i 16 a § andra stycket krävs att utlänningen uppfyller villkoren i det stycket i stället för vad som anges i 16 a § första stycket 3.

Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt utlänningens individuella studieplan, eller, om utlänningen studerar på folkhögskola, enligt motsvarande planeringsdokument, dock längst tretton månader i taget.

Om det finns särskilda skäl får uppehållstillstånd beviljas även om utlänningen studerar på deltid.

16 g §

En utlänning som vid första prövningen av hans eller hennes asylansökan beviljades ett uppehållstillstånd enligt 16 c § andra stycket och som inte har påbörjat studier på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning när uppehållstillståndet löper ut, ska beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier om han eller hon

1. inte har fyllt 25 år, och
2. studerar på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

16 h §⁷

En utlänning som vid första prövningen av hans eller hennes asylansökan beviljades ett uppehållstillstånd enligt 16 c § andra stycket, eller som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 16 f §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier om han eller hon

⁶ Senaste lydelse av tidigare 16 f § 2017:352.

⁷ Senaste lydelse av tidigare 16 g § 2017:352.

Första stycket gäller inte om utlänningen, när uppehållstillståndet enligt 16 c § andra stycket eller 16 f § löper ut, har påbörjat studier på

a) ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning,

b) en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller

c) en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.

Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

Upphållstillstånd enligt denna paragraf kan endast beviljas en gång.

16 h §

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a § och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt 16 d eller 16 f §, ska om utbildningen fullföljts beviljas ett uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning.

Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader efter den dag examensbeviset eller motsvarande är utfärdat.

16 i §⁸

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a § och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt 16 d, 16 f eller 16 g §, ska om utbildningen fullföljts beviljas ett uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning.

Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader efter den dag examensbeviset eller motsvarande är utfärdat *eller sex månader efter den dag en sådan yrkesinriktad utbildning eller en sådan sammanhållen yrkesutbildning som avses i 16 a § första stycket 2 b och c har avslutats i enlighet med en individuell studieplan.*

⁸ Senaste lydelse av tidigare 16 h § 2017:352.

Inhibition

16 j §

Om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd enligt 16 e eller 16 f § får Migrationsverket eller, om ett beslut om ett sådant uppehållstillstånd har överklagats, en domstol besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

17 §⁹

En arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12, 15, 16 a eller 16 b §, eller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 h §§, ska senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12, 15, 16 a eller 16 b § eller ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt någon av 16 c–16 h §§ ska, såvida inte något annat följer av 17 a §, när tiden för det tillståndet har löpt ut, beviljas ett permanent uppehållstillstånd, om han eller hon har en anställning som har anmälts enligt första stycket och som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detsamma ska gälla för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd enligt andra stycket får beviljas en utlänning

En arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12, 15, 16 a eller 16 b §, eller en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 i §§, ska senast månaden efter den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12, 15, 16 a eller 16 b § eller ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt någon av 16 c–16 i §§ ska, såvida inte något annat följer av 17 a §, när tiden för det tillståndet har löpt ut, beviljas ett permanent uppehållstillstånd, om han eller hon har en anställning som har anmälts enligt första stycket och som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detsamma ska gälla för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd enligt andra stycket får beviljas en utlänning

⁹ Senaste lydelse 2017:352.

som inte har fyllt 25 år endast om han eller hon har fullföljt gymnasieutbildning eller motsvarande.

som inte har fyllt 25 år endast om han eller hon har fullföljt *en*

a) gymnasieutbildning eller motsvarande,

b) yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller

c) sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga och om underrättelse till Skatteverket.

19 §¹⁰

Det som föreskrivs i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716) gäller inte för en utlänning som ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 8 eller 14 §, som ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 h §§ eller som ansöker om permanent uppehållstillstånd enligt 17 §.

Det som föreskrivs i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716) gäller inte för en utlänning som ansöker om förlängning av ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 8 eller 14 §, som ansöker om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 i §§ eller som ansöker om permanent uppehållstillstånd enligt 17 §.

21 §¹¹

Om ett uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt 16 a § får giltighetstiden för tillståndet omprövas om förutsättningarna för ett längre uppehållstillstånd för studier inte längre är uppfyllda eller om utlänningen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller inte aktivt deltar i utbildningen.

Ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § eller som har beviljats enligt någon av 16 c–16 g §§ får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda, om utlänningen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller om utlänningen inte aktivt deltar i utbildningen.

Ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § eller som har beviljats enligt någon av 16 c–16 e §§ eller 16 g–16 h §§ får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda, om utlänningen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller om utlänningen inte aktivt deltar i utbildningen.

¹⁰ Senaste lydelse 2017:352.

¹¹ Senaste lydelse 2017:352.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vad som avses med att aktivt delta i en utbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå

dels att 1–5 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd enligt 16 c eller 16 g § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller ett uppehållstillstånd enligt 3 §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon

1. inte har fyllt 25 år,

2. studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning, och

3. inte tidigare har fullföljt en sådan utbildning eller en utländsk motsvarande utbildning.

Ett sådant uppehållstillstånd ska också beviljas en utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, om utlänningen

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd enligt 16 c, 16 f eller 16 h § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller ett uppehållstillstånd enligt 3 §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon

2. studerar på

a) ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning,

b) en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller

c) heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna, och

3. inte tidigare har fullföljt en sådan utbildning eller, i fråga om en sådan utbildning som avses i 2 a, en utländsk motsvarande utbildning.

1. har fyllt 18 år,
2. under den lagens giltighetstid har studerat på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, och
3. uppfyller villkoren i första stycket.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt utlänningens individuella studieplan, eller, om utlänningen studerar på folkhögskola, enligt motsvarande planeringsdokument, dock längst till den dag lagen upphör att gälla.

Om det finns särskilda skäl får uppehållstillstånd beviljas även om utlänningen studerar på deltid.

1 a §

För att uppehållstillstånd enligt 1 § ska beviljas en utlänning som har fullföljt en sådan utbildning som avses i 1 § första stycket 2 b och c före den 1 juli 2018 och som studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning gäller, i stället för vad som anges i 1 § första stycket 3, att utlänningen inte tidigare ska ha fullföljt en sådan utbildning som avses i 1 § första stycket 2 a eller en utländsk motsvarande utbildning.

2 §

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § den lagen eller ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt 16 d eller 16 e § den lagen, eller enligt 1 §, ska beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier om han eller hon

1. inte har fyllt 25 år,
2. studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning, och
 2. studerar på
 - a) ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning,
 - b) en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller
 - c) heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom den

kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna, och

3. aktivt har deltagit i utbildningen.

En utlänning som studerar på en sådan utbildning som avses i första stycket 2 b och c får beviljas uppehållstillstånd för endast en sådan utbildning.

Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen enligt utlänningens individuella studieplan, eller, om utlänningen studerar på folkhögskola, enligt motsvarande planeringsdokument, dock längst tretton månader i taget.

Om det finns särskilda skäl får uppehållstillstånd beviljas även om utlänningen studerar på deltid.

3 §

En utlänning som vid första prövningen av hans eller hennes asylansökan beviljades ett uppehållstillstånd enligt 16 c § andra stycket lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, *och som inte har påbörjat studier på ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning när uppehållstillståndet löper ut*, ska beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier om han eller hon

En utlänning som vid första prövningen av hans eller hennes asylansökan beviljades ett uppehållstillstånd enligt 16 c § andra stycket lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, *eller som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt 16 f § den lagen*, ska beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier om han eller hon

1. inte har fyllt 25 år, och

2. studerar på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

Första stycket gäller inte om utlänningen, när uppehållstillståndet enligt 16 c § andra stycket eller 16 f § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige löper ut, har påbörjat studier på

a) ett nationellt program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskolan eller på heltid på en annan motsvarande utbildning,

b) en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och

som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller

c) en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Uppehållstillstånd enligt denna paragraf kan endast beviljas en gång.

4 §

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § den lagen eller ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt någon av 16 d–16 f §§ den lagen eller enligt 1 eller 2 § ska, om utbildningen fullföljts, beviljas ett uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader efter den dag examensbeviset eller motsvarande är utfärdat.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, och som inte kan få ett nytt sådant tillstånd, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § den lagen eller ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt någon av 16 d–16 g §§ den lagen eller enligt 1 eller 2 § ska, om utbildningen fullföljts, beviljas ett uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning.

Uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader efter den dag examensbeviset eller motsvarande är utfärdat *eller sex månader efter den dag en sådan yrkesinriktad utbildning eller en sådan sammanhållen yrkesutbildning som avses i 1 § första stycket 2 b och c har avslutats i enlighet med en individuell studieplan.*

5 §

En arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 h §§ den lagen eller enligt någon av 1–4 §§, ska senast månaden efter

En arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller som har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 c–16 i §§ den lagen eller enligt någon av 1–4 §§, ska senast månaden efter

den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen. Detsamma ska gälla för en arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, om utlänningen under den lagens giltighetstid har studerat på ett introduktionsprogram.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § den lagen och under den lagens giltighetstid har studerat på ett introduktionsprogram, eller en utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt någon av 16 c–16 h §§ den lagen eller enligt någon av 1–4 §§ ska, såvida inte något annat följer av 6 §, när tiden för det tillståndet har löpt ut, beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning som har anmälts enligt första stycket och som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detsamma ska gälla för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd enligt andra stycket får beviljas en utlänning som inte har fyllt 25 år endast om han eller hon har fullföljt gymnasieutbildning eller motsvarande.

den kalendermånad då anställningen påbörjades underrätta Skatteverket om anställningen. Detsamma ska gälla för en arbetsgivare som anställer en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, om utlänningen under den lagens giltighetstid har studerat på ett introduktionsprogram.

En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5, 12 eller 15 § den lagen och under den lagens giltighetstid har studerat på ett introduktionsprogram, eller en utlänning som har haft ett uppehållstillstånd som har beviljats enligt någon av 16 c–16 i §§ den lagen eller enligt någon av 1–4 §§ ska, såvida inte något annat följer av 6 §, när tiden för det tillståndet har löpt ut, beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning som har anmälts enligt första stycket och som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Detsamma ska gälla för en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd enligt andra stycket får beviljas en utlänning som inte har fyllt 25 år endast om han eller hon har fullföljt *en*

a) gymnasieutbildning eller motsvarande,

b) yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller

c) sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga och om underrättelse till Skatteverket.

9 §

Om ett uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt 16 a § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, får giltighetstiden för tillståndet omprövas om förutsättningarna för ett längre uppehållstillstånd för studier inte längre är uppfyllda eller om utlänningen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller inte aktivt deltar i utbildningen.

Ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller som har beviljats enligt någon av 16 c–16 g §§ den lagen eller enligt någon av 1–3 §§, får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda, om utlänningen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller om utlänningen inte aktivt deltar i utbildningen.

Ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 b § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller som har beviljats enligt någon av 16 c–16 e §§ eller 16 g–16 h §§ den lagen eller enligt någon av 1–3 §§, får återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda, om utlänningen trots påminnelse inte uppfyller sin skyldighet att redovisa studieaktivitet eller om utlänningen inte aktivt deltar i utbildningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vad som avses med att aktivt delta i en utbildning.

3. Trots punkt 2 gäller 5 och 6 §§ fortfarande för en ansökan som har registrerats hos Migrationsverket före den 20 januari 2023 om utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller om

3. Trots punkt 2 gäller 5 och 6 §§ fortfarande för en ansökan som har registrerats hos Migrationsverket före den 20 januari 2023 om utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, eller om

utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 d–16 f §§ eller 16 h § den lagen, eller enligt 1, 2 eller 4 §, och senast vid den tidpunkten fullföljt sin utbildning.

utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 d–16 g §§ eller 16 i § den lagen, eller enligt 1, 2 eller 4 §, och senast vid den tidpunkten fullföljt sin utbildning.

BILAGA 4

Lagrådsyttrande som utskottet begärt

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-05-07

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore
samt justitierådet Dag Mattsson

**Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till
uppehållstillstånd**

Riksdagens finansutskott har den 3 maj 2018 beslutat inhämta
Lagrådets yttrande över följande lagförslag i proposition 2017/18:252
Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd:

1. lag om ändring i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av
möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige,
2. lag om ändring i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för
studerande på gymnasial nivå.

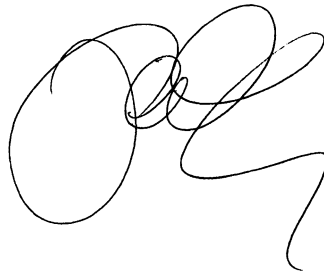
Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementsrådet Johanna Johnsson och rättssakkunniga Jenny Forslund, båda från Justitiedepartementet. Närvarande vid föredragningen har från riksdagens finansutskott varit föredraganden Rikard Bergman och från riksdagens socialförsäkringsutskott kanslichefen Kari Hasselberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådet avgav den 28 mars 2018 yttrande över förslag till ändringar i de två nu aktuella lagarna. I propositionen har två justeringar gjorts i den av Lagrådet granskade lagtexten, varav den ena är rent redaktionell och den andra av lagteknisk karaktär och föranledd av ett påpekande från Lagrådets sida (se propositionen s. 39 och 52).

Lagrådet har inte på nytt granskat de lagförslag som Lagrådet redan granskat. Vad som i övrigt förekommit i lagstiftningsärendet efter Lagrådets tidigare yttrande föranleder inte något ytterligare uttalande av Lagrådet.

Ur protokollet rätt utdraget
betygar:

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long trailing line.

BILAGA 5

Yttrande från Migrationsverket



Anna Lindblad
Telefon: 010-485 96 21

2018-05-14

Diarienummer
1.1.2-2018-21268

Finansutskottet
Sveriges riksdag
100 12 Stockholm
Katarina Stenmark

Proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Finansutskottet har givit Migrationsverket tillfälle att inkomma med kompletterande upplysningar i ärende om extra ändringsbudget för 2018 - Ny möjlighet till uppehållstillstånd. Migrationsverket lämnar följande synpunkter.

Synpunkter som rör den materiella prövningen av frågan om uppehållstillstånd

Registrering av ålder

En utgångspunkt för förståelsen av Migrationsverkets synpunkter på lagförslaget kräver en förståelse för hur Migrationsverket registrerar ålder i ett asylärende.

När en person ansöker om asyl i Sverige och saknar skriftlig bevisning till stöd för sin ålder registrerar Migrationsverket de födelseuppgifter som sökanden själv uppger. För den som inte känner till sin ålder ställs kompletterande frågor och utifrån dessa väljs det födelsedatum som är mest förmånligt för den sökande. Med mest förmånligt födelsedatum avses datumet som ger sökanden den yngsta möjliga åldern utifrån de egna uppgifterna. Grunden för registreringsförfarandet är att minimera risken för att sökanden ska gå miste om de särskilda regler som gäller för att ta tillvara barns rättigheter i asyl- och mottagningsprocessen. Eftersom det är vanligt förekommande att asylsökande saknar handlingar till stöd för sin ålder och/eller inte känner till sitt födelsedatum blir den ålder som registreras vid ansökningstillfället ofta en konstruerad ålder. Det finns dock en gräns för när det inte kan anses rimligt att godta en asylsökandes uppgifter om sin ålder. Denna gräns har ansetts vara då det är uppenbart att sökanden är över 18 år. Med uppenbart avses att det ska vara tydligt för var och en att det rör sig om en vuxen person (jfr. Prop. 2016/17:121 s. 17 f.).

Den grupp personer som berörs av lagförslaget omfattas inte av de ändringar som infördes i utlänningslagen (2005:716) den 1 maj 2017 om åldersbedömning tidigare i asylprocessen. För dessa gäller istället den tidigare ordningen, som innebär att de har fått behålla det födelsedatum som har registrerats utifrån deras

Migrationsverket
Rättsavdelningen, Migrationsrättsheten
Besöksadress Risseleden 14, Sundbyberg Postadress Box 507, 169 29 Solna
Telefon 0771-235 235 Telefax 08-274448

E-post migrationsverket@migrationsverket.se Webbplats www.migrationsverket.se Organisationsnr 202100-2163

egna uppgifter genom hela asylprocessen (bortsett från de som bedömts vara uppenbart över 18 år). Först i samband med det slutliga beslutet i asylärendet ska Migrationsverket ta ställning till om den sökande har kunnat bevisa sin ålder eller sin underårighet genom att göra den sannolik. I de fall Migrationsverket bedömer att sökanden inte har gjort sin ålder eller underårighet sannolik kommer Migrationsverket att ändra den registrerade åldern till att sökanden fyller 18 år vid dagen för beslutet. Även detta registreringsdatum är således en konstruerad födelsetid som innebär att sökanden inte bedöms enligt de regler som gäller för barn, utan kommer att bedömas som en vuxen person. Registreringen av sökandens ålder från barn till vuxen blir även avgörande för mottagningsprocessen och reglerna om statlig ersättning.

Rutinerna för Migrationsverkets registrering av ålder vid ansökan om asyl samt vid beslut i asylärendet innebär att det som blir den sökandes ålder under och efter asylprocessen hos Migrationsverket inte behöver baseras på någon bedömning av sökandens faktiska ålder. Lagförslaget innebär därför att personer som kan vara flera år äldre än vad som framgår av de registrerade födelseuppgifterna kommer att omfattas av förslaget, beviljas uppehållstånd och därmed studera på gymnasial nivå.

Identitetsfrågan

Utifrån Migrationsverkets rutiner för registrering av ålder är de som omfattas av lagförslaget antingen sökande som inte har kunnat bevisa sin ålder och därmed fått åldern registrerad som vuxen i samband med beslutet i asylärendet eller sökande som har hunnit fylla 18 år innan Migrationsverket har fattat sitt beslut. I den senare gruppen ingår både de som har fått ett konstruerat födelsedatum utifrån sina egna uppgifter och de som inledningsvis har kunnat bevisa sin ålder. Om inte 18-årsdagen är nära förestående är det dock ovanligt att Migrationsverket inte hinner fatta beslut i ärenden där den sökande bevisat sin födelsetid, eftersom handläggningstiden blir kortare då den kräver färre utredningsåtgärder, som exempelvis medicinsk åldersbedömning.

Åldern är en del av den sökandes identitet (MIG 2011:11 och MIG 2014:1). Den som inte har kunnat göra sin ålder sannolik har därmed inte heller kunnat göra sin identitet sannolik. I ärenden där det är fråga om uppehållstillstånd som inte har sin grund i ett skyddsbehov är dessutom huvudregeln att den sökande ska ha styrkt sin identitet (MIG 2011:11, MIG 2012:1). I Migrationsverkets svar på utkastet till lagrådsremiss påpekades att kravet att den sökande ska styrka, eller i vart fall göra sin identitet sannolik, skulle leda till svåra tillämpningsproblem i prövningen som riskerade medföra att lagen inte skulle nå avsedd effekt. Migrationsverket efterfrågade därför ett klagörande i frågan om beviskravet för identiteten samt tydliggjorde att det krävdes lagstöd för en annan ordning än den som nu tillämpas avseende identitetsbedömningar.

Migrationsverkets inställning, som delades av flera andra remissinstanser, har numera omhändertagits genom att innehållet ändrats i den förslagna bestämmelsen i 16 f § lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen). Enligt den föreslagna

lydelsen får uppehållstillstånd beviljas även om den sökandes identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik.

Att det nu tydligt framgår av bestämmelsen vad som lagstiftaren anser ska gälla i fråga om den sökandes identitet kommer att underlätta prövningen av dessa ärenden, liksom den praktiska tillämpningen. Samtidigt kommer det att innebära en ny bedömningssituation för myndigheten att bevilja uppehållstillstånd till en stor grupp personer där identitet är oklar. Migrationsverket vill därför peka på några av de tillämpningssvårigheter som kommer att följa när ett tillstånd med studier på gymnasial nivå som grund ska beviljas en person som är eller har varit asylsökande och som inte kan bevisa vem han eller hon är.

Vandels-och säkerhetsprövning

I förslaget anges att en vandels- och säkerhetsprövning ska göras innan ett uppehållstillstånd beviljas enligt 16 f § tillfälliga lagen. En sådan prövning görs redan enligt befintlig lagstiftning då 17 a § tillfälliga lagen föreskriver att uppehållstillstånd får vägras om utlänningshotet utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, eller har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet. Omständigheten att identiteten kommer att vara oklar i majoriteten av ärendena om omfattas av lagförslaget innebär dock att en vandels- och säkerhetsprövning kommer att präglas av en osäkerhetsfaktor i resultatet.

Vad särskilt gäller säkerhetskontrollen kan en person ha begått så grov brottslighet att den *i sig* kan anses utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet. En sådan omständighet framkommer vid en slagning i misstanke- och belastningsregistret. En betydligt vanligare situation är att ett säkerhetsärende aktualiseras genom att indikationer uppkommer som avser den sökandes asylskäl och som leder till att ärendet handläggs som ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen eller ska handläggas enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. När indikationer uppkommer ska dessa utredas och efter utredning kan ärendet remitteras till Säkerhetspolisen. En säkerhetsprövning är således en mer komplicerad prövning än att enbart göra en slagning i befintliga register. Eftersom Migrationsverket och i vissa fall migrationsdomstolarna redan har bedömt sökandens skyddsskäl i dessa ärenden torde det inte finnas något större antal ärenden med säkerhetsindikationer. Migrationsverket bedömer dock att det inför beslutsfattande och överlämnande av ansökan till migrationsdomstolarna kommer att bli nödvändigt med en initial screening för att fånga upp ärenden med säkerhetsindikationer. Denna handläggnings- och utredningsåtgärd kan medföra att handläggningstiden förlängs.

Schengens informationssystem

Innan ett uppehållstillstånd beviljas måste även en kontroll göras av om sökanden finns registrerad på spärlista i Schengens informationssystem (SIS) (MIG 2008:25). Vid en SIS-sökning är det vanligare att få träff när det finns begränsat med information om personen för vilken sökningen görs. Därmed är sannolikheten stor att få en träff i SIS när det är fråga om ett medborgarskap som är vanligt i asylärenden, i kombination med ett namn som är vanligt för

medborgarskapet. Med en träff avses en matchning mot registret i SIS, vilket kan vara en träff med 100 % matchning eller en "nära träff" med minst 65 % matchning. Utifrån hur träffen ser ut kommer Migrationsverket be berörda medlemsstater kontrollera träffen och, om det visar sig vara samma person, häva träffen. När en sådan begäran görs kan det ta lång tid att få svar från vissa stater och ibland krävs även förhandling innan spärren kan hävas. Även denna handläggningsåtgärd kan leda till att handläggningstiderna innan ett beslut fattas blir längre och att inskrivningen i mottagningssystemet drar ut på tiden.

Gränsdragning för ytterligare utredningsåtgärder

Vad avser själva utformningen av den föreslagna bestämmelsen i 16 f § tillfälliga lagen får uppehållstillstånd beviljas även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte *kan* göra sin uppgivna identitet sannolik. I de ärenden där Migrationsverket idag tillämpar bevislättning ifråga om den sökandes identitet föregås detta ofta av en hänvisning till information som finns om sökandes möjligheter att införskaffa id-handlingar från aktuellt land. Ett sådant förfarande kan inte tillämpas i pågående asylärenden, då den sökande inte kan förväntas kontakta sin hemlandsmyndighet för införskaffande av id-handlingar. I ärenden där det finns ett beslut om utvisning som har fått laga kraft finns dock möjlighet att exempelvis hänvisa sökanden till afghanska ambassaden för att ansöka om ett hemlandspass. I propositionen (s. 70) har det förtydligats att formuleringen "inte kan" innebär att utlänningen ska ha försökt att göra sin identitet sannolik för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas, men att kravet inte ska ställas för högt. Migrationsverket tolkar svaret som att myndigheten kan efterfråga ny bevisning, men att en avvägning ska göras i fråga om resurser och vad det innebär för handläggningstiden och vad som i sådant fall åläggs den sökande.

Risk för att barn kan vilja bedömas som vuxna

Lagförslaget omfattar inte sökande som har bedömts vara barn och som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning. För sökande som har uppgivit att de är barn kan det därmed framstå som mer förmånligt att uppge att de är vuxna. De skyldigheter som asylprocedurdirektivet medför för Migrationsverkets handläggning för sökande som uppger sig vara barn finns inte på motsvarande sätt för sökande som uppger sig vara vuxna, men där Migrationsverket har anledning att tro att det är fråga om ett barn. Risken att ett sökande barn uppger att han eller hon är vuxen, kan därmed försvåra Migrationsverkets arbete att tillvarata det asylsökande barnets rättigheter och garantera honom eller henne de barnspecifika åtgärder som genomsyrar mottagnings-, ansöknings- och asylprocesserna. Om barn felaktigt uppger sig vara vuxna finns det en risk för att barnäktenskap inte kommer att identifieras.

Konsekvenser för återvändandet

Ett av Migrationsverkets uppdrag är att arbeta för ett självmant återvändande. Lagförslaget kan leda till ett sämre resultat av detta uppdrag då motivationen att återvända kan påverkas av att en ny möjlighet för uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå införs. Ett eventuellt uppehållstillstånd kan då väga tyngre än ett stödprogram för personer som felaktigt har fått uppfattningen att de omfattas av lagförslaget eller personer som förväntar sig ytterligare möjligheter till uppehållstillstånd. En följd kan då bli att fler personer med utvisningsbeslut

avviker och att andelen ärenden som överlämnas till polismyndigheten för utvisning med tvång ökar. Konsekvenserna för den enskilde blir uteblivet återetableringsstöd, ett mindre reintegreringsstöd vid utvisning genom polisens försorg.

Synpunkter som rör prövningsförfarandet

Ansökningsprocessen

Enligt lagförslaget ska en ansökan i samtliga fall inges till Migrationsverket, som sedan får lämna över ansökan till den instans som hanterar frågan om uppehållstillstånd. Majoriteten av ärendena som berörs av lagförslaget kommer vara under handläggning i migrationsdomstolarna. En förutsättning för att hanteringen av dessa ärenden ska bli snabb och enkel är att migrationsdomstolarna hanterar ansökan som en alternativ grund som kan bedömas av domstolen som första instans (MIG 2007:31). För det fall migrationsdomstolarna inte delar denna bedömning och återförvisar målen till Migrationsverket riskerar handläggningstiderna att bli långa. Vid en återförvisning ska dessutom den sökandes ålder återigen registreras utifrån sökandens egna uppgifter. Detta innebär att det kan bli aktuellt att registrera sökanden som underårig på nytt, vilket medför att denne har rätt till den barnspecifika mottagnings- och asylprocessen.

Inhibition

Migrationsverket ser positivt på att det genom bestämmelsen i föreslagna 16 j § tillfälliga lagen ytterligare har förtydligats att Migrationsverket eller migrationsdomstolarna ska besluta om inhibition i det enskilda ärendet samt att en ansökan om uppehållstillstånd inte längre ska medföra ett verkställighetsförbud. Utifrån tidigare erfarenheter finns det en risk att ett stort antal personer som inte omfattas av bestämmelsen kommer att ansöka om uppehållstillstånd på denna grund. Möjligheten till inhibition gör en sådan situation lättare att hantera.

Ändring av regeln om återkallelse

Migrationsverket har tidigare efterfrågat hur återkallelsebestämmelsen i 21 § andra stycket tillfälliga lagen ska tillämpas i förhållande till tillstånd som kan komma att beviljas enligt den föreslagna bestämmelsen i 16 f § tillfälliga lagen. I propositionen har bestämmelsen ändrats så att ett uppehållstillstånd som beviljas enligt det aktuella förslaget inte ska omfattas av bestämmelserna om återkallelse i den tillfälliga lagen. Migrationsverket delar regeringens bedömning att återkallelsebestämmelsen kan innebära att den som studerar hamnar i en sämre situation än den som enbart har visat en avsikt att studera. För den som beviljats ett tillstånd enligt föreslagna 16 f § tillfälliga lagen krävs det genomförda studier för att ett fortsatt tillstånd ska kunna beviljas. Ett sådant fortsatt tillstånd omfattas i sin tur av bestämmelserna om återkallelse. Migrationsverket bedömer att detta är en lämplig omfattning av bestämmelsen om återkallelse.

Synpunkter som rör statlig ersättning och mottagande av asylsökande

Migrationsverket anser att det är svårt att överblicka konsekvenserna av lagförslaget i den del som avser mottagande av asylsökande och statlig ersättning, eftersom dessa frågor inte analyseras närmare.

Aktuella bestämmelser i LMA

I 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, anges följande.

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

I 2 § LMA anges följande.

Migrationsverket skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdra åt andra att driva förläggningar. En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. Vad som sägs om förläggningar i 14 och 15 §§ skall gälla även sådana boenden.

I 8 § första–tredje stycket LMA anges följande.

Bistånd enligt 13–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 under förutsättning att de är registrerade vid en förläggning.

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.

Utlänningar som inte vistas på förläggning har rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

I 9 § LMA anges följande.

Bistånd enligt 17–19 §§ lämnas till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3. Bistånd lämnas dock inte, om ansökan om uppehållstillstånd avser endast en förlängning av ett tidigare tillstånd på i övrigt oförändrade villkor.

I 11 § LMA anges följande.

Rätten till bistånd upphör

1. när uppehållstillstånd ges utom i fall som avses i 1 § första stycket 2 samt 8 § andra och tredje stycket, eller
2. när utlänningen lämnar landet.

För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, också

1. när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa enligt 8 kap. 21 § första stycket utlänningslagen (2005:716) löper ut, eller
2. när beslutet om avvisning eller utvisning får laga kraft, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa.

Rätten till bistånd upphör dock inte när den tidsfrist som anges i andra stycket 1 löper ut om beslutet om avvisning eller utvisning då inte får verkställas till följd av att Migrationsverket eller en domstol har beslutat om inhibition eller har beviljat ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Rätten till bistånd upphör då, om det inte är uppenbart oskäligt, i stället en vecka efter det att beslutet om avvisning eller utvisning på nytt blir verkställbart.

I 11 a § LMA anges följande.

Om rätten till bistånd har upphört enligt 11 § andra eller tredje stycket och Migrationsverket eller en domstol därefter beslutar om inhibition i verkställighetsärendet eller beviljar ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716), har utlänningen efter anmälan till Migrationsverket åter rätt till bistånd enligt denna lag. Blir beslutet om avvisning eller utvisning på nytt verkställbart upphör rätten till bistånd, om det inte är uppenbart oskäligt, en vecka efter den tidpunkten.

I 13 § LMA anges följande.

Bistånd enligt denna lag lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

I 14 § LMA anges följande.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning.

Av 3 § LMA framgår att bistånd till utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 lämnas av Migrationsverket samt att bistånd till utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Lagstiftningens konsekvenser för LMA

Som Migrationsverket uppfattar förslaget kommer utformningen av 16 f § tillfälliga lagen medföra att ansökningarna fördelar sig i tre kategorier med delvis olika utfall i fråga om omfattningen av rätten till bistånd, d.v.s. sökande som ännu inte har fått beslut om utvisning, sökande som har fått beslut om utvisning som ännu inte vunnit laga kraft respektive sökande vars beslut om utvisning har vunnit laga kraft.

Kategori 1: sökande som ännu inte har fått beslut om utvisning

En sökande vars grundärende om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov ännu inte har avgjorts av Migrationsverket och som följaktligen inte har fått något beslut om utvisning kommer efter en ansökan enligt 16 f § tillfälliga lagen även fortsättningsvis att omfattas av 1 § första stycket 1 LMA, så länge även ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl vidhålls. En sådan ansökan kan då närmast betraktas som att ytterligare en grund för ansökan om uppehållstillstånd åberopas.

Om det åberopade skyddsbehovet frånfalles i samband med ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, så att det enda som återstår att pröva i ärendet är uppehållstillstånd för gymnasiestudier, är den sökande emellertid inte längre asylsökande i den mening som avses i 1 § första stycket 1 LMA. En sådan sökande kommer dock sannolikt att omfattas av 1 § första stycket 3 LMA, och således ha rätt till bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag från kommunen. Detta innebär att personerna i och för sig har rätt till bistånd enligt LMA men *inte* i form av logi.

Kategori 2: sökande som har fått beslut om utvisning som ännu inte vunnit laga kraft

För sökande vars ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov har avgjorts och som har fått ett utvisningsbeslut som ännu inte vunnit laga kraft torde bedömningen i biståndshänseende bli motsvarande som för kategori 1.

Kategori 3: sökande vars beslut om utvisning har vunnit laga kraft

För sökande över 18 år som har fått beslut om av- eller utvisning som har vunnit laga kraft kan rätten till bistånd enligt LMA i många fall förväntas ha upphört enligt 11 § andra stycket LMA. Det kommer då att ha betydelse om en sådan sökande väljer att enbart åberopa 16 f § tillfälliga lagen som grund för uppehållstillstånd eller även ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och i vilken utsträckning som Migrationsverket kommer att besluta om inhibition enligt föreslagna 16 j § tillfälliga lagen. Under förutsättning att Migrationsverket beslutar om inhibition av utvisningsbeslutet kommer dessa sökande på nytt att få rätt till bistånd enligt 11 a § LMA. Eftersom frågan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov redan är avgjord kommer de emellertid endast att omfattas av 1 § första stycket 3 LMA. Endast om ny prövning beviljas kommer de på nytt att omfattas av 1 § första stycket 1 LMA.

De personer som, efter lagakraftvunnet avgörande av frågan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, ansöker om uppehållstillstånd med stöd av de nya bestämmelserna om uppehållstillstånd för gymnasiestudier, kommer således normalt inte att omfattas av 1 § första stycket 1 LMA. För det fall de har rätt till bistånd enligt LMA kommer de att omfattas av 1 § första stycket 3 LMA, dvs. endast bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag från kommunen. Detta gäller oavsett om deras rätt till bistånd ännu inte har upphört enligt 11 § andra stycket LMA eller om de efter beslut om inhibition åter har fått rätt till bistånd enligt 11 a § samma lag.

För de personer som ansöker om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå och som inte bedöms ha rätt till bistånd i form av logi enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) – vilket torde vara flertalet – uppkommer framförallt frågor om vistelsekommunens socialtjänstansvar i fråga om boende. Den nyligen införda bestämmelsen om polishandräckning i 12 a § LMA kommer att vara tillämplig för dem som fortfarande vistas i anläggningsboende när rätten till bistånd har upphört. Det får förmodas att vistelsekommunen blir biståndsansvarig i fråga om boende för dessa personer enligt socialtjänstlagens (2001:453) regler sedan de har avlägsnats från anläggningsboendet. Av äldre förarbetsuttalanden framgår att 1 § första stycket 3 LMA framförallt var tänkt att omfatta anhöriga till personer som redan beviljats uppehållstillstånd i Sverige, d.v.s. personer som kan förväntas ha ett ordnat boende (prop. 1987/88:80 s. 39). Motsvarande förutsättning gäller inte för de personer som omfattas av förslaget. Det kan således förväntas att många av dem kommer att vara i behov av bistånd för att ordna sitt boende under tiden ansökan om uppehållstillstånd för gymnasiestudier prövas. För det fall en sökande beviljas uppehållstillstånd kommer de inte heller att omfattas av bosättningslagen (2016:38) och kan därför inte anvisas till en kommun för bosättning. De kommer därmed att bli vistelsekommunens ansvar fr.o.m. den dag uppehållstillståndet beviljas.

Sammanfattningsvis kan otydlighet i fördelningen av biståndsansvaret mellan Migrationsverket och kommunerna i fråga om boende förväntas leda till tillämpningssvårigheter i mottagningsverksamheten samt medföra osäkerhet för enskilda sökande och ett ökat antal processer i förvaltningsdomstol.

I handläggningen av detta ärende har den rättsliga experten Anna Lindblad och verksamjuristen Fredrik Stenhammar deltagit.

Susanne Sjödin
T.f. enhetschef
Migrationsrättsenheten
Rättsavdelningen

BILAGA 6

Yttrande från Sveriges Kommuner och Landsting



Sveriges
Kommuner
och Landsting

YTTRANDE

Dnr 18/02388

2018-05-14

Arbetsmarknadssektionen
Mia Hemmestad

Finansutskottet
Sveriges riksdag
100 12 Stockholm

Prop. 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

SKL har den 20 februari 2018 yttrat sig över utkastet till lagrådsremiss Ny möjlighet till uppehållstillstånd (dnr 18/00631). Förbundet anser inte att det som framkommit vidare i lagstiftningsärendet ger skäl att frångå vad som anförs i det nyssnämnda yttrandet. SKL vill dock särskilt uppmärksamma vissa frågor samt framhålla behovet av vissa åtgärder i enlighet med vad som anges nedan.

- SKL vidhåller vad som anges i yttrande den 20 februari 2018 över utkastet till lagrådsremiss Ny möjlighet till uppehållstillstånd.
- Förbundet understryker vikten av att regeringen är lyhörd samt agerar snabbt och handlingskraftigt om förslaget resulterar i en stor påfrestning på vissa kommuner.
- SKL framhåller att kravet på studiehjälp i 30 § ersättningsförrordningen¹ tas bort. Om någon sådan ändring inte görs ska bestämmelsen i 30 b § samma förrordning ändras så att ersättning avser kostnader för ekonomiskt bistånd i sin helhet, inte enbart försörjningsstöd.
- De åtgärder som regeringen hänvisar till i propositionen² är enligt SKL inte tillräckliga för att ge kommunerna rätt förutsättningar att möta den potentiellt ökade efterfrågan på sammanhållna yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen.
- SKL förutsätter att våra medlemmar kompenseras fullt ut för ökade kostnader.

Sveriges Kommuner och Landsting

Vesna Jovic

VD

Per-Arne Andersson
Direktör/avdelningschef

¹ Förrordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

² Prop. 2017/18:252

BILAGA 7

Konstitutionsutskottets yttrande 2017/18:KU9y

Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 3 maj 2018 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd (prop. 2017/18:252) och de motioner som kunde komma att väckas med anledning av propositionen, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde. Sju motioner har väckts med anledning av propositionen: 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD), 2017/18:4174 (V), 2017/18:4173 (L), 2017/18:4178 (L), 2017/18:4180 (KD) och 2017/18:4165 (-).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav och motionerna 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD) och 2017/18:4178 (L) i denna del.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Beredningskravet

Regeringsformen

I 7 kap. 2 § regeringsformen uttrycks ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs hämtas in från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det faller i slutändan på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., 2012, s. 326 f.).

Propositionshandboken

Statsrådsberedningens skrift Propositionshandboken (Ds 1997:1) innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken slås det fast att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen som styr behovet av remissbehandling. Det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden uppges vara att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss. Regeringen kan även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. Det framhålls att alla komplicerade lagstiftningsärenden regelmässigt ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden (s. 27). I fråga om remisstidens längd anges att den som huvudregel inte bör vara kortare än tre månader. Vidare framhålls att kommuner och landsting kan behöva längre tid på sig och att hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv. (s. 32).

Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras (s. 119 f.). Enligt handboken kan det normala berednings- och remissförfarandet i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöte m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad

remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter.

Extra ändringsbudget

Enligt riksdagsordningen får regeringen vid högst två tillfällen lämna en proposition med förslag till ändringar i statens budget för det löpande budgetåret (9 kap. 6 § första stycket). En sådan proposition lämnas i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1). Förslag till ändringar i budgeten får dock lämnas vid andra tillfällen om regeringen anser att det finns särskilda skäl (9 kap. 6 § andra stycket).

När bestämmelsen infördes anförde regeringen att erfarenheten har visat att det kan uppkomma situationer även vid andra tillfällen än i samband med budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen då det finns behov av att föreslå ändringar i budgeten (prop. 2013/14:173 s. 32 f.). Som exempel nämndes att regeringen i januari 2009, mot bakgrund av det förändrade ekonomiska läget, ansåg att det fanns skäl att till riksdagen lämna förslag till budgetpolitiska åtgärder samt förslag till ändrade inkomstberäkningar och utgiftsramar för budgetåren 2009–2011. Regeringen ansåg mot den bakgrunden att det var viktigt att en reglering inte innebär begränsningar i förhållande till behovet av nödvändig flexibilitet. För att säkerställa att helhetsperspektivet i budgetbehandlingen upprätthålls, samtidigt som behövlig flexibilitet säkerställs, bör förslag till ändringar av budgeten för det löpande budgetåret vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen endast tillåtas om det finns särskilda skäl, anförde regeringen. Exempel på sådana skäl kan vara förändrade ekonomiska förutsättningar med anledning av en oväntad ekonomisk utveckling eller oförutsedda händelser, som enligt regeringens bedömning ställer krav på snabba åtgärder. Särskilda skäl kan också föreligga då en nyttillträdd regering av tidsbrist inte har hunnit lämna de förslag till förändrad politik som den vill genomföra under budgetåret i budgetpropositionen, exempelvis på grund av att regeringsbildningen dragit ut på tiden. I en sådan situation kan det vara motiverat att regeringen redan tidigare under året än i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen har möjlighet att lämna en proposition om ändringar i statens budget. Kravet på särskilda skäl bör dock innebära en skyldighet för regeringen att motivera varför förslaget inte väckts i samband med budgetpropositionen eller en tidigare proposition om ändringar i statens budget och varför förslaget måste lämnas före nästa proposition om budgeten.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag (bet. 2013/14:KU46).

Sedan den nya bestämmelsen infördes den 1 september 2014 har tre propositioner med extra ändringsbudget lämnats: propositionerna 2015/16:47 Extra ändringsbudget för 2015 (med anledning av den flyktingsituation som uppkommit under året), 2015/16:146 Extra ändringsbudget för 2016 –

Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar samt 2017/18:39 Extra ändringsbudget för 2017 – Kapitaltillskott till PostNord AB.

Propositionen

I propositionen 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 vissa förutsättningar är uppfyllda. En ansökan om ett sådant uppehållstillstånd ska enligt förslaget endast få göras under en begränsad tid och vid ett tillfälle. Propositionen 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. Regeringen föreslår till följd av lagförslagen även ändrade utgiftsramar och anslag för 2018.

Som framgått ovan får förslag till ändringar i budgeten lämnas vid andra tillfällen än i anslutning till budgetpropositionen eller den ekonomiska vårpropositionen om regeringen anser att det finns särskilda skäl. Regeringen anför i propositionen att den i slutet av november 2017 meddelade sin avsikt att lämna förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för en viss grupp ensamkommande unga och att ett arbete med att ta fram ett sådant förslag därefter har bedrivits skyndsamt inom Regeringskansliet. Med hänsyn till de krav som regeringsformen ställer på beredning av lagförslag har det enligt regeringen inte varit möjligt att lämna förslaget inom ramen för den ordinarie processen för ändringar i statens budget. Enligt regeringen är det angeläget att de ändringar som föreslås i den tillfälliga lagen kan träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2018. Regeringen anser därför att det finns särskilda skäl för att lämna ytterligare förslag till ändringar i statens budget för 2018.

Av propositionen framgår att ett utkast till lagrådsremiss har utarbetats inom Justitiedepartementet. Utkastet har remissbehandlats och ett remissmöte hölls den 6 februari 2018. Regeringen beslutade den 19 mars 2018 att inhämta ett yttrande från Lagrådet. Lagrådet har inte kunnat tillstyrka att det remitterade lagförslaget läggs till grund för lagstiftning.

Regeringen anger i propositionen att Lagrådet (vars yttrande redovisas mer utförligt nedan) har invändningar mot att utkastet till lagrådsremiss har remitterats på kort tid (tre veckor). Regeringen anför vidare följande (s. 22).

Som anges ovan är det angeläget att åtgärder vidtas för att snarast förbättra situationen för den aktuella gruppen. Bland de utlänningar som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd enligt förslaget om ny möjlighet till uppehållstillstånd finns dessutom de som har fått ett utvisningsbeslut som fått laga kraft. Det är därför av stor vikt att de ändringar som föreslås i den tillfälliga lagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är mot

denna bakgrund som längden på remisstiden har bestämts till tre veckor. För att underlätta för remissinstanserna har förslagen presenterats på ett remissmöte som hölls två veckor innan tiden för att svara på remissen gick ut. Merparten av remissinstanserna har kommit in med remissyttrande och de mest berörda remissinstanserna har lämnat välmotiverade sådana. Regeringen anser mot den bakgrunden att beredningskravet i regeringsformen är tillgodosett i tillräcklig utsträckning.

Lagrådets yttrande

Lagrådet konstaterar att ett utkast till lagrådsremiss har remitterats till 77 remissinstanser och att yttranden även har kommit in från andra. I yttrandet anför Lagrådet vidare bl.a. följande (s. 122).

Mot valet av remissinstanser synes det inte finnas anledning att rikta anmärkning. Många remissinstanser har emellertid anført att remisstiden – tre veckor – varit knapp inte minst i beaktande av förslagets svår-tillgänglighet, vartill kommer att redan den befintliga lagstiftningen – utlänningslagen, den tillfälliga lagen och den nya tillfälliga lagen – i sig är komplicerad. Bland de instanser som varit särskilt kritiska i detta hänseende finns Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna och Migrationsverket, alltså myndigheter med god insikt i den berörda lagstiftningen och särskilda förutsättningar att bedöma och yttra sig om förslagen. Lagrådet har för sin del observerat, ovan under Inledning, att gränsen här har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas.

Lagrådet anger avslutningsvis att beredningskravet inte kan anses väl tillgodosett.

Av Lagrådets yttrande framgår även att det i utkastet till lagrådsremiss inte fanns någon bestämmelse som motsvarar 16 f § tredje stycket i regeringens lagförslag. Lagrådet anför att förslaget i den delen inte har varit föremål för något remissförfarande bortsett från att Migrationsverket – ensamt – beretts tillfälle att lägga fram synpunkter på förslaget. Lagrådet framhåller även att det av lagrådsremissen inte framgår om verket har anført något och i så fall vad. Detta innefattar enligt Lagrådet inte någon godtagbar beredning av frågan.

Finansutskottet beslutade den 3 maj 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i propositionen. I ett yttrande den 7 maj 2018 anför Lagrådet följande.

Lagrådet avgav den 28 mars 2018 yttrande över förslag till ändringar i de två nu aktuella lagarna. I propositionen har två justeringar gjorts i den av Lagrådet granskade lagtexten, varav den ena är rent redaktionell och den andra av lagteknisk karaktär och föranledd av ett påpekande från Lagrådets sida (se propositionen s. 39 och 52).

Lagrådet har inte på nytt granskat de lagförslag som Lagrådet redan granskat. Vad som i övrigt förekommit i lagstiftningsärendet efter Lagrådets tidigare yttrande föranleder inte något ytterligare uttalande av Lagrådet.

Motionerna

I kommittémotion 2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna anför bl.a. att Lagrådet har konstaterat att det finns stora brister i beredningen av förslaget och att Lagrådet menar att beredningskravet inte kan anses väl tillgodosett. Motionärerna framhåller att remisstiden var väldigt kort i förhållande till förslagens komplexitet.

I partimotion 2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. I motionen anför bl.a. att ärendet är ytterst illa berett.

I kommittémotion 2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna hänvisar bl.a. till den kritik som Lagrådet och andra remissinstanser har riktat mot förslaget. Motionärerna lyfter bl.a. fram att Kammarrätten i Stockholm har avstyrkt förslagen med hänvisning till att den korta remisstiden i kombination med lagförslagets komplexitet har gjort att det inte varit möjligt att helt förstå lagförslagen och dess konsekvenser.

Tidigare uttalanden av konstitutionsutskottet om beredningskravet

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2007 (prot. 2006/07:32, den 31 maj 2007) en fråga om yttrande till näringsutskottet över beredningen av propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag. Utskottet beslutade att inte avge yttrande och hänvisade till att en granskning av regeringens beredning av propositionen om försäljning av vissa statligt ägda företag var att vänta under följande riksmöte.

Hösten 2008 (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.) genomförde utskottet en granskning av hur beredningskravet enligt regeringsformen fullgörs för en rad olika typer av regeringsärenden. I utskottets ställningstagande (s. 63 f.) anfördes bl.a. att den ordning som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska tillmätas stor vikt. Genom att förslag och pågående ärenden kommer myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Samtidigt borde enligt utskottet också påminnas om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt regeringsformen begäras in i den mån det behövs. Utskottet påminde även om att det i regeringsformen inte föreskrivs någon särskild form för hur upplysningar och yttranden ska hämtas in.

I ett yttrande (yttr. 2013/14:KU6y) till civilutskottet över regeringens proposition om nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov gör konstitutionsutskottet följande uttalande om propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav (s. 5 f.).

Konstitutionsutskottet har tidigare pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Det faller på aktuella departementschefen eller annan föredragande att avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning organisationer och enskilda bör få tillfälle att yttra sig.

Förslaget i den del det avser Boverkets rapport har remitterats på synnerligen kort tid och därtill under jul- och nyårshelgerna. Utskottet noterar att ett remissmöte förvisso hållits för att kompensera den korta remisstiden. Enligt konstitutionsutskottets mening har ärendets beredning varit anmärkningsvärt komprimerad. Medan Lagrådet bedömer att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar, att det i den delen inte kan anses att RF:s beredningskrav är uppfyllt och att beredningen därför inte kan ligga till grund för lagstiftning, är regeringen av den uppfattningen att RF:s beredningskrav är uppfyllt, med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär. Här kan från konstitutionsutskottets sida erinras om att domstolar eller offentliga organ i enlighet med 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF inte ska tillämpa en föreskrift om de finner att stadgad ordning i något väsentligt avseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Av de aktuella bestämmelserna i RF framgår även att det vid en sådan prövning av en lag särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Frågan om huruvida propositionen i denna del, vad gäller beredningen, ska antas är emellertid något som civilutskottet får ta ställning till.

Våren 2015 (bet. 2014/15:KU20 s. 161 f.) granskade utskottet beredningen av förslag om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården. I fråga om remisstider framgår av granskningen att en remisspromemoria sändes ut på remiss för skriftligt yttrande till remissinstanserna, med begäran om svar 20 dagar senare. I ärendet hölls även ett remissmöte om promemorian med möjlighet att lämna muntliga synpunkter.

Det ansvariga statsrådet framhöll vid utskottets utfrågning i granskningsärendet bl.a. att regeringen bedömde det som angeläget att få genomslag för sin politik efter regeringsskiftet, och hänvisade till att konstitutionsutskottet tidigare i vissa fall har accepterat detta som skäl till en kortare beredningsprocess än vad som normalt är fallet. Statsrådet bedömde inte att det aktuella förslaget hade statsfinansiell betydelse men hänvisade till att regeringen lutade sig mot konstitutionsutskottets resonemang om behovet för en ny regering att snabbt få genomslag för den politik den gått till val på. Statsrådet anförde vidare under utfrågningen att regeringen i det aktuella fallet – med hänvisning till frågans art, att det rörde en mindre lagteknisk justering, att det var en återgång till en tidigare lagstiftning och att det inte innebar att någon skyldighet infördes utan att bestämmanderätten återfördes till landstingen – sammantaget ansåg att en förkortad beredningstid och remisstid var rimlig. Det anfördes även att den aktuella frågan hade diskuterats under en längre tid och att regeringen sammantaget ansåg att remisstiden kunde förkortas utan att det skulle innebära allvarliga men för möjligheten att lämna synpunkter.

I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 178).

De skäl för behovet av skyndsamhet i ärendet som regeringen har anfört inom ramen för utskottets granskning kan enligt utskottet inte anses

motivera att gängse beredningsrutiner frångåtts. Särskilt vid sådana tillfällen då ett allmänt val lett till regeringsskifte finns det ett intresse, från rent politiska utgångspunkter, av att valresultatet så snart som möjligt får genomslag i den förda politiken. Sådana strävanden får emellertid inte leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagärenden åsidosätts. Konstitutionsutskottet har tidigare, med hänvisning till budgetlagens s.k. fullständighetsprincip, ansett det vara motiverat att beredningsarbetet i lagärenden med budgetära konsekvenser i samband med ett regerings-skifte blivit något beskuret i jämförelse med den gängse ordningen. Av den aktuella granskningen framgår dock att regeringen inte bedömde att lagförslaget om upphävande av kravet på vårdvalssystem i primärvården hade någon statsfinansiell betydelse.

Utskottet noterar att regeringen tämligen omgående efter Lagrådets yttrande återkallade propositionen, men vill understryka att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. För att kunna uppnå detta borde enligt utskottets mening remissinstanserna ha getts längre svarstid, i synnerhet med hänsyn till att remissen framför allt skickades till huvud- och samarbetsorganisationer och att behovet av eventuella underremisser därmed borde ha beaktats. Det remissmöte som hölls samma dag som remisstiden gick ut kan mot denna bakgrund inte anses ha kompenserat för den korta svarstiden. Vidare konstaterar utskottet att tidplanen för ärendet endast medgav en vecka för att omhänderta remissinstansernas synpunkter, vilket med hänsyn till det delade remissutfallet och den kritik som framfördes mot förslaget måste betraktas som orimligt kort.

Våren 2016 (bet. 2015/16:KU20 s. 454 f.) granskade utskottet beredningen av lagförslag om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. I sitt ställningstagande uttalade utskottet bl.a. följande (s. 479).

Som utskottet tidigare konstaterat är beredningskravet inte lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Det gäller t.ex. möjligheten till förkortad delningstid och förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter på förslagen. Samtidigt är det, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, viktigt att framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Bestämmelserna som beskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska därmed tillmätas stor vikt. Utskottet anser liksom tidigare att det är särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser. Detta gäller inte minst i beredningen av ärenden som det aktuella, vilka kan komma att få stor betydelse för många människor och som rör grundläggande frågor om mänskliga rättigheter, eller som utskottet också tidigare påtalat beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rätts-säkerhet och effektivitet.

Utskottet anförde även att riksdagen i varje enskilt ärende har att ta ställning till om regeringens motivering till den skyndsamma beredningen är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har, som framgår ovan, tidigare framhållit att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. Utskottet har även pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt har utskottet konstaterat att beredningskravet inte är lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Som utskottet tidigare konstaterat har riksdagen i varje enskilt ärende att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt.

Frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör enligt konstitutionsutskottet bedömas av beredande utskott. I det sammanhanget kan även beaktas vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat om beredningskravet.

Konstitutionsutskottet noterar att det i en anmälan till utskottet (dnr 1826-2017/18) har begärts att regeringens beredning och hantering av det nu aktuella ärendet ska granskas av utskottet. Utskottet kommer att behandla denna anmälan under riksmötet 2018/19.

Stockholm den 22 maj 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenberg (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S) och Ida Karkiainen (S).

Avvikande mening

Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Vi anser, i likhet med utskottet, att frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget som huvudregel bör bedömas av beredande utskott. I det aktuella ärendet har finansutskottet emellertid bett konstitutionsutskottet om vägledning. Konstitutionsutskottet borde därför ha prövat om regeringsformens beredningskrav kan anses uppfyllt.

Konstitutionsutskottet har, som framgår av utskottsmajoritetens ställningstagande, tidigare framhållit att regeringen har ett betydande ansvar i arbetet med att upprätthålla god kvalitet i lagstiftningen och att remissbehandling och förhandsgranskning utgör väsentliga inslag i detta arbete. Utskottet har även pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Samtidigt har utskottet konstaterat att beredningskravet inte är lika för alla fall. Utskottet har t.ex., med hänvisning till budgetlagens s.k. fullständighetsprincip, ansett det vara motiverat att beredningsarbetet i lagärenden med budgetära konsekvenser i samband med ett regeringsskifte blivit något beskuret i jämförelse med den gängse ordningen. Utskottet har emellertid även uttalat att regeringens strävanden att så snart som möjligt få genomslag för sin politik inte får leda till att grundläggande bestämmelser om beredningen av lagärenden åsidosätts. Detta gäller, som utskottet också tidigare påtalat, inte minst i beredningen av ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten.

I det nu aktuella ärendet har Lagrådet riktat mycket hård kritik mot regeringens lagförslag, bl.a. när det gäller regeringsformens beredningskrav. Vi delar den kritiken och anser att remisstiden har varit anmärkningsvärt kort i förhållande till förslagets komplexitet. Remissinstanserna har därmed inte fått en reell möjlighet att överväga förslagen. Det kan även noteras att det inte är fråga om en nybildad regering eller om en hastigt uppkommen situation. De personer som omfattas av regeringens förslag kom till Sverige redan 2015. Regeringen har således haft mycket gott om tid på sig att arbeta fram ett lagförslag i enlighet med gängse rutiner.

Mot denna bakgrund kan ifrågasättas om beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt och om det finns särskilda skäl för att lämna en proposition med extra ändringsbudget.

BILAGA 8

Socialförsäkringsutskottets yttrande 2017/18:SfU3y

Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Till finansutskottet

Sammanfattning

Finansutskottet beslutade den 3 maj 2018 att ge socialförsäkringsutskottet tillfälle att senast den 24 maj 2018 yttra sig över regeringens proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd och de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen, i de delar som rör socialförsäkringsutskottets ämnesområde. Sju motioner har väckts med anledning av propositionen, 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD), 2017/18:4174 (V), 2017/18:4173 (L), 2017/18:4178 (L), 2017/18:4180 (KD) och 2017/18:4165 (-).

Socialförsäkringsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor som rör lagförslaget i propositionen och följdmotionerna i denna del.

Socialförsäkringsutskottet anser att finansutskottet bör tillstyrka regeringens lagförslag och avstyrka motionerna.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, SD, V, L, KD) och fem särskilda yttranden (M, SD, C, L, KD).

Utskottets överväganden

Bakgrund och gällande ordning

Antalet asylsökande som sökte sig till Sverige under 2015 var större än någonsin tidigare. Det innebar stora utmaningar för bl.a. det svenska mottagandet av asylsökande. För att komma till rätta med situationen anpassades de svenska reglerna till EU-rättens och internationella konventioners miniminivå genom lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (kallad tillfälliga lagen), som trädde i kraft den 20 juli 2016. Detta innebär bl.a. att uppehållstillstånd som beviljas enligt huvudregeln är tidsbegränsade i stället för som tidigare permanenta. Lagen innehåller även bestämmelser om att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas vid en förlängningsprövning om personen kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet. För att motverka att unga börjar arbeta i stället för att gå i skolan krävs att den som är under 25 år måste ha fullföljt en gymnasieutbildning eller motsvarande. För att ytterligare uppmuntra till gymnasiestudier ändrades lagen den 1 juni 2017 på så vis att ungdomar som studerar på gymnasienivå och som sköter sina studier kan beviljas längre uppehållstillstånd.

Regeringen föreslår nu nya ändringar i tillfälliga lagen med motiveringen att ensamkommande barns möjligheter att beviljas uppehållstillstånd inte ska försämrats på grund av långa handläggningstider.

Inom Justitiedepartementet har ett utkast till lagrådsremiss utarbetats med förslag bl.a. om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Utkastet har remissbehandlats. Förslaget har granskats av Lagrådet, som har lämnat vissa lagtekniska synpunkter. Lagrådet har dock inte kunna tillstyrka att lagförslaget läggs till grund för lagstiftning.

Under beredningen i socialförsäkringsutskottet har Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik med medarbetare bjudits in för att vid sammanträdet den 17 maj 2018 lämna upplysningar och svara på frågor med anledning av propositionen.

Genom tillfälliga lagen anpassades det svenska regelverket om uppehållstillstånd tillfälligt till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner, vilket bl.a. påverkade möjligheterna till uppehållstillstånd för andra än skyddsbehövande. Huvudregeln är att de som beviljas uppehållstillstånd beviljas tidsbegränsade sådana. Den som kan försörja sig genom arbete eller näringsverksamhet kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut (17 § tillfälliga lagen). För den som är under 25 år gäller detta endast om personen fullföljt en gymnasieutbildning eller motsvarande.

Sedan den 1 juni 2017 finns i tillfälliga lagen även bestämmelser om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå, som syftar till att främja integrationen av unga nyanlända och uppmuntra till utbildning så att de därefter ska

kunna försörja sig. Studierna kan avse gymnasieskolans introduktionsprogram, som bl.a. syftar till behörighet för att studera på ett nationellt program. En utlänning kan studera på gymnasieskolans introduktionsprogram i 13 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 13 månader (16 c och 16 g §§).

Regelverket ger också möjlighet till uppehållstillstånd för studier på ett av gymnasieskolans nationella program eller för studier på heltid på annan motsvarande utbildning. Upphållstillstånd ges då för sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen. Den som studerar på ett nationellt program eller motsvarande och som också har ett skyddsbehov kan få längre uppehållstillstånd än vad han eller hon annars skulle ha fått (16 a §). Det går även att få uppehållstillstånd för studier på ett nationellt program eller motsvarande för utlänningar som tidigare haft tidsbegränsat uppehållstillstånd av skyddsskäl men som inte längre kan få ett sådant tillstånd, eller för utlänningar som tidigare haft uppehållstillstånd för studier på ett introduktionsprogram (16 d §).

En utlänning som inte hunnit avsluta sina studier på ett nationellt program eller motsvarande i tid kan få uppehållstillstånd för fortsatta studier om utlänningen aktivt deltagit i utbildningen. Upphållstillstånd beviljas för som längst 13 månader i taget (16 f §).

Den som fullföljt en utbildning på ett nationellt program eller motsvarande kan efter fullföljd utbildning beviljas uppehållstillstånd i sex månader, och perioden räknas från den dag examensbeviset eller motsvarande är utfärdat (16 h §). Syftet med bestämmelsen är att utlänningen ska få viss tid på sig att etablera sig på arbetsmarknaden. En utlänning som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, när tiden för det tillståndet har löpt ut, beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon har en anställning som gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig eller kan försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet (17 §).

Vissa av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier syftar även till att säkerställa att ensamkommande barn som saknar ordnat mottagande i hemlandet och som tidigare normalt fick permanent uppehållstillstånd inte hamnar i ett sämre läge än de som omfattas av detta regelverk (16 a–c § och 16 e §). För ensamkommande barn som kom till Sverige senast den 24 november 2015 och som beviljats uppehållstillstånd, eller fått ett beslut om avvisning eller utvisning med uppskjuten verkställighet på grund av verkställighetshinder som består i att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, gäller mer generösa regler än för andra. De kan beviljas uppehållstillstånd som är giltigt i fyra år om vissa förutsättningar är uppfyllda. Även den som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som består i att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet och som hunnit bli vuxen när det tillståndet löper ut omfattas av reglerna om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå (16 e §).

Tillfälliga lagen gäller t.o.m. den 19 juli 2019 varefter lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå träder i kraft. Även den sistnämnda lagen är tidsbegränsad och gäller fr.o.m. den 20 juli 2019 t.o.m.

den 19 januari 2023. Enligt denna lag finns det bl.a. möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå och för fortsatta studier samt uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning och permanent uppehållstillstånd vid försörjning.

Gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen

Bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå knyter an till den reglering som finns i skollagen (2010:800) för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, den kommunala vuxenutbildningen, kallad komvux, och den särskilda utbildningen för vuxna, kallad särvux.

Gymnasieskolan är öppen endast för ungdomar som avslutat grundskoleutbildning eller motsvarande och som påbörjar gymnasieutbildningen t.o.m. det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år (15 kap. 5 § skollagen). Det förutsätts att personen är bosatt i Sverige, vilket innebär att personen ska vara folkbokförd här. En utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige får som regel endast folkbokföras om han eller hon har ett sådant tillstånd, jfr 29 kap. 2 § skollagen och 4 § folkbokföringslagen (1991:481). Under vissa förhållanden kan även den som inte är folkbokförd anses bosatt här, t.ex. asylsökande och personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. Även dessa personer har rätt att studera i gymnasieskolan om de påbörjar studierna före 18 års ålder (29 kap. 3 § skollagen).

Gymnasieskolans nationella program kan vara antingen högskoleförberedande eller yrkesprogram (15 kap. 7 § skollagen). Gymnasieskolans introduktionsprogram syftar till att förbereda elever för vidare utbildning på ett nationellt program eller att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Bland introduktionsprogrammen finns t.ex. språkinträdning, som syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i svenska språket, vilket möjliggör för dem att gå vidare i utbildningen. Det finns också yrkesintroduktion, som syftar till en yrkesinriktad utbildning som ska kunna underlätta etablering på arbetsmarknaden eller leda till studier på ett yrkesprogram (17 kap. 3 § skollagen).

Komvux är öppen bl.a. för vuxna fr.o.m. andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år. Komvux ges på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare (sfi). Asylsökande saknar rätt till komvuxutbildning (29 kap. 3 § skollagen).

Bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå innefattar även en möjlighet till uppehållstillstånd för ungdomar som studerar på folkhögskola, på allmän kurs motsvarande gymnasieskolan.

Sammanhållna yrkesutbildningar

Gymnasieskolans nationella yrkesprogram ska utgöra grund för yrkesverksamhet och fortsatt yrkesutbildning. Inom komvux och särvux finns motsvarande utbildningar.

Både gymnasieskolan och komvux erbjuder även andra former av yrkesinriktade utbildningar; t.ex. finns introduktionsprogram med sådan inriktning och även komvux erbjuder sådana alternativ. Genom att utforma yrkesintroduktion för en grupp elever har utbildningsanordnaren en möjlighet att på förhand organisera utbildningen med givna kurspaket och erbjuda tydliga och sökbara studievägar för eleverna. Inom kommunernas vuxenutbildning erbjuds det sedan lång tid tillbaka sammanhållna yrkesutbildningar eller yrkespaket som är sammansatta av ett antal nationella yrkesämnen och kurser. Dessa utformas nationellt men kan även utformas lokalt eller regionalt.

Propositionen

Regeringen anger i propositionen att en av utgångspunkterna när tillfälliga lagen föreslogs var att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som kommit till Sverige före aviseringen av lagändringarna den 24 november 2015. Barn som ansökt om uppehållstillstånd senast detta datum omfattas inte av tillfälliga lagen, under förutsättning att de fortfarande är barn vid Migrationsverkets prövning. Som en följd av långa handläggningstider hos Migrationsverket har dock många ensamkommande blivit eller kommer att ha blivit vuxna när de får ett första beslut om uppehållstillstånd. Enligt regeringen finns det anledning att anta att många av dessa ungdomar skulle ha beviljats uppehållstillstånd om ansökningarna hade prövats när de var barn. Ungdomarna har vistats länge i Sverige utan familj och har gått i skola och rotat sig. Väntan på ett beslut och osäkerheten om ett beslut ska fattas före 18-årsdagen har i många fall gjort att vistelsen präglats av oro och ovisshet. Det är enligt regeringen därför angeläget att så många som möjligt i denna grupp kan få uppehållstillstånd. Detta kan sedan leda till möjlighet att söka arbete, etablering på arbetsmarknaden och permanent uppehållstillstånd vid försörjning.

Regeringen föreslår att en utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska kunna beviljas uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om

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

Regeringen anger att förslaget är en tillfällig ordning för en klart avgränsad grupp, varför långvariga effekter på återvändandearbetet bör bli små och påverkan på prövningssystemets legitimitet bör bli begränsad. Regeringen anger vidare att även om det gällande regelverket inte är okomplicerat och det finns risk för att det kompliceras ytterligare, riskerar förslaget inte att leda till sådana tillämpningssvårigheter att det kan påverka rättssäkerheten.

Tidsgränsen

I fråga om den föreslagna tidsgränsen för registrering av ansökan konstaterar regeringen att det befintliga regelverket i tillfälliga lagen redan innehåller särskilda regler för utlännningar vars asylansökan har registrerats senast den 24 november 2015. Regeringen ser ingen anledning att frångå den bedömning som gjorts tidigare att registreringsdatumet bör vara brytpunkten trots att det i enstaka fall kan framstå som orättvist (jfr prop. 2015/16:174 s. 42-43). I ett rättsligt ställningstagande angående övergångsbestämmelserna till tillfälliga lagen har Migrationsverket vidare uttalat att om en utlännings avgörande om viljeyttring att ansöka om asyl och tidpunkten för viljeyttringen finns noterad i ärendet används detta datum som registreringsdatum (SR 05/2017). Begränsningen är enligt regeringen motiverad och godtagbar ur likabehandlings- och rättssäkerhetssynpunkt.

Lång handläggningstid

Regeringen anger att eftersom det är de långa handläggningstiderna som har försämrat möjligheterna till uppehållstillstånd för denna grupp är det godtagbart att ställa som krav att handläggningstiden ska ha en viss längd. Enligt regeringen ska uppehållstillstånd inte enbart beviljas på grund av handläggningstiden – en individuell prövning ska göras i varje enskilt fall. Enligt artikel 31.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden får att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), kallat asylprocedurdirektivet, ska prövningsförfarandet som huvudregel avslutas inom sex månader efter att en ansökan har lämnats in, men i vissa situationer får fristen förlängas med högst nio månader, bl.a. om ett stort antal asylsökande samtidigt ansöker om skydd. Direktivet ska i denna del genomföras i svensk rätt senast den 20 juli 2018 och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet (jfr Ds 2015:37). Det saknas tidsfrister av detta slag i svensk rätt i dag, men direktivets frister kan enligt regeringens bedömning tjäna som ett riktmärke för vad som kan anses utgöra lång handläggningstid.

Vuxen när asylansökan prövas

Den som har fått sin asylansökan prövad enligt utlänningslagens (2005:716) bestämmelser innan tillfälliga lagen trädde i kraft och då var ett barn har inte påverkats av handläggningstidens längd. Regeringen anser mot den bakgrunden att det är motiverat att för uppehållstillstånd kräva att utlännings utvisningsbeslut har fattats efter att tillfälliga lagen trädde i kraft. Därmed bör

endast den som har fått ett utvisningsbeslut den 20 juli 2016 eller senare och som är 18 år eller äldre vid det beslutet omfattas. En utlänning som vid asylansökan uppgav att han eller hon var ett ensamkommande barn men som av Migrationsverket då bedömdes som uppenbart vuxen bör inte omfattas av förslaget.

En förutsättning för uppehållstillstånd bör enligt regeringen vara att en anvisning till en kommun att ordna boendet för ett ensamkommande barn har gjorts, enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA. Regeringen anger att det dock inte kan uteslutas att någon som Migrationsverket initialt bedömt som uppenbart vuxen senare bedöms ha gjort sin uppgivna ålder sannolik även om han eller hon då har hunnit fylla 18 år. Formuleringen ”har, eller borde ha, anvisats en kommun” i förslaget avser fall då Migrationsverket vid utvisningsbeslutet godtar den uppgivna åldern. Avsikten är således inte att det ska göras en generell överprövning av verkets initiala uppenbarhetsbedömning.

Gymnasiestudier

I den grupp som är aktuell för uppehållstillstånd enligt förslaget kan det finnas de som påbörjat men sedan avbrutit sina studier, t.ex. på grund av ett utvisningsbeslut, liksom de som går i grundskola och som ännu inte påbörjat gymnasieskolan när de får ett utvisningsbeslut. En asylsökande får påbörja studier i gymnasieskola fram till att han eller hon fyller 18 år. Samtliga i gruppen kommer att ha fyllt 18 år och har därmed inte rätt att påbörja eller återuppta gymnasiestudier förrän ett uppehållstillstånd eventuellt beviljas. Den som har uppehållstillstånd kan påbörja gymnasiestudier t.o.m. det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Därefter kan personen studera på komvux eller särvox. För att även de som inte kan påbörja eller återuppta studier på gymnasial nivå ska ha möjlighet att beviljas uppehållstillstånd föreslår regeringen att även den som tidigare har studerat på grundskola eller gymnasieskola och som har för avsikt att studera på gymnasial nivå omfattas. Det bör enligt regeringen vara tillräckligt att personen intygar sin avsikt i ansökan om uppehållstillstånd.

Den som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier ska, när tillståndstiden löper ut efter 13 månader, kunna beviljas ett nytt uppehållstillstånd enligt befintligt regelverk. En förutsättning är då att personen studerar. Regeringen bedömer att det därmed finns mycket starka incitament att faktiskt påbörja och fortsätta studierna under tillståndstiden, eftersom personen annars riskerar att inte få stanna i Sverige. Regeringen föreslår emellertid inte något krav på redovisning av studieaktivitet under tillståndstiden och anger att något sådant krav inte heller finns för uppehållstillstånd som beviljas för 13 månader eller kortare tid enligt befintligt regelverk.

För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas föreslår regeringen att det ska krävas att utlänningen studerar eller avser att studera i gymnasieskolan, gym-

nasiesärskolan eller på en annan motsvarande utbildning på heltid. Även studier på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux eller särvox kan ligga till grund för uppehållstillstånd, trots att hela utbildningen inte alltid bedrivs på gymnasial nivå. Liksom enligt nuvarande regelverk bör uppehållstillstånd enligt förslaget kunna beviljas även vid deltidstudier om det finns särskilda skäl, t.ex. sjukdom eller funktionsnedsättning. För den nu aktuella gruppen bör uppehållstillstånd därutöver kunna beviljas när studierna bedrivs på deltid på grund av arbete. Det bör då krävas att det inte är fråga om en subventionerad anställning, att lönen och övriga anställningsvillkor inte är sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis och att arbetsgivaren underrättat Skatteverket om anställningen.

Identitet

Regeringen föreslår att uppehållstillstånd bör få beviljas även om utlänningen inte kan styrka sin identitet eller göra den sannolik.

För att kunna få uppehållstillstånd på annan grund än asyl är huvudregeln att den sökande ska ha styrkt sin identitet. I detta sammanhang utgörs identiteten av namn, ålder och, som huvudregel, medborgarskap (jfr bl.a. MIG 2014:1).

I asylärenden och i vissa fall vid uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter eller verkställighetshinder vid avsaknad av ordnat mottagande i hemlandet är det tillräckligt att identiteten har gjorts sannolik (jfr t.ex. MIG 2014:1). Regeringen anger att Migrationsverket har anfört att det även finns undantagssituationer då uppehållstillstånd beviljas trots att identiteten inte gjorts sannolik.

Regeringen anför att de personer som lagändringen avser och som drabbats av långa handläggningstider inte bör komma i ett sämre läge än om handläggningen inte dragit ut på tiden. Om prövningen hade skett medan dessa personer var barn skulle de i de flesta fall ha beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande, på grund av särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighetshinder då det saknats ordnat mottagande i hemlandet. Regeringens intention är att så många som möjligt i den aktuella gruppen ska beviljas uppehållstillstånd. Det är en tillfällig ordning för en klart avgränsad grupp unga vuxna som vid lagändringarnas ikraftträdande kommer att ha vistats i Sverige utan sin familj under nästan tre år eller längre och som har gått i skola och rotat sig här. Regeringen anför att lång väntan och osäkerhet om ett beslut ska hinna fattas före 18-årsdagen i många fall har gjort att vistelsetiden präglats av stor oro och ovisshet som gjort gruppen särskilt utsatt och att detta talar för att beviskravet i fråga om identitet bör sänkas. Mot detta talar enligt regeringen bl.a. att ett sänkt beviskrav innebär att kontrollen över vilka som vistas i landet minskar. Gruppen har emellertid vistats i Sverige under flera år och en vandels- och säkerhetsprövning ska göras innan uppehållstillstånd beviljas. Även med sänkt beviskrav kan enligt regeringen en sådan prövning göras uti-

från de uppgifter utlänningen själv har uppgett och vad som i övrigt har framkommit. Om det då framkommer att utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet får uppehållstillstånd vägras.

Regeringen bedömer vidare att även med ett sänkt beviskrav står förslaget i överensstämmelse med Schengenregelverket.

Ansökan om uppehållstillstånd m.m.

Regeringen anför att det bör krävas att utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan lämnas in. För att tiden fram till beslut ska bli så kort som möjligt är det viktigt att en ansökan görs i nära samband med att lagen träder i kraft, men också att ansökan i möjligaste mån är komplett när den kommer in. Ett krav bör därför införas på att ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket senast den 30 september 2018 och att ansökan endast får göras vid ett tillfälle. En formell ansökan måste göras i samtliga fall, dvs. även då sökanden har överklagat sitt utvisningsbeslut till domstol.

En förutsättning för uppehållstillstånd bör vara att sökanden har fått eller annars skulle få ett utvisningsbeslut. Det är alltså endast i de fall uppehållstillstånd inte kan beviljas på annan grund som det kan bli aktuellt att bevilja uppehållstillstånd på den grund som nu föreslås.

Regeringen konstaterar att det kommer att finnas personer som omfattas av förslaget som har överklagat sitt utvisningsbeslut till domstol och där målet fortfarande inte har avgjorts vid tidpunkten för ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Enligt regeringen får en bedömning av om det finns förutsättningar för domstolen att som första instans pröva frågan om uppehållstillstånd på den nu föreslagna grunden göras i det enskilda fallet utifrån allmänna processrättsliga principer som t.ex. instansordningsprincipen och den praxis som finns på utlänningsrättens område (jfr t.ex. MIG 2007:31).

Upphållstillstånd för studier ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

Regeringen föreslår att bestämmelserna i tillfälliga lagen om vandels- och säkerhetsprövning ska gälla för uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå enligt de nu föreslagna bestämmelserna.

Vidare föreslår regeringen att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå ska, när tillståndstiden löper ut, kunna beviljas ett nytt uppehållstillstånd i enlighet med befintligt regelverk om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, om uppehållstillstånd för fortsatta studier, om uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning och om permanent uppehållstillstånd vid försörjning. Något högre beviskrav i fråga om identitet bör enligt regeringen inte ställas för nu aktuell grupp vid prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd i dessa fall.

Inhibition

Upphållstillstånd för en utlänning som på grund av att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet har fått, eller annars skulle få, ett beslut om avvisning

eller utvisning med uppskjuten verkställighet regleras i 16 e § tillfälliga lagen. Enligt fjärde stycket får beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas innan frågan om uppehållstillstånd har avgjorts genom ett beslut som har fått laga kraft. Regeringen anför att Polismyndigheten har ansett att bestämmelsen inte är begränsad till att avse endast avlägsnandebeslut med uppskjuten verkställighet, vilket medfört stora svårigheter i verkställighetsarbetet. Regeringen föreslår därför att en särskild bestämmelse om inhibition införs i 16 j §. Förslaget innebär att om en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd enligt 16 e eller 16 f §, dvs. i situationer då det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som har vunnit laga kraft, får Migrationsverket eller, om ett beslut om ett sådant uppehållstillstånd har överklagats, en domstol besluta om inhibition av ett beslut att avvisa eller utvisa utlänningen.

Vid en bedömning av om ett beslut ska inhiberas ska Migrationsverket göra en preliminär bedömning av om ansökan om uppehållstillstånd kommer att bifallas. Regeringen menar att det bör vara relativt enkelt att ta ställning till om kraven för uppehållstillstånd som gäller t.ex. registreringsdatum och handläggningstidens längd är uppfyllda. Vissa ärenden kan dock kräva mer utredning, t.ex. när det gäller kravet på studier. Medan utredningen pågår kan det finnas anledning att inhibera utvisningsbeslutet.

Sammanhållna yrkesutbildningar

Regeringen anger att avsikten med det föreslagna regelverket bl.a. är att de som är under 25 år ska ges möjlighet att fullfölja en gymnasieutbildning och kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om de kan försörja sig. Att uppnå behörighet till ett nationellt program och fullfölja ett sådant har dock visat sig vara en stor utmaning. De allra flesta som kan komma i fråga för uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå påbörjar sin utbildning på ett introduktionsprogram, vanligtvis språkinträdning. Elever som inte blir behöriga till ett nationellt program kan efter språkinträdning fortsätta sina studier inom ett annat introduktionsprogram.

De sammanhållna yrkesutbildningar som ges inom komvux och särsvux och de yrkesinriktade utbildningar som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan innebär att även den som saknar behörighet till ett nationellt program eller motsvarande utbildning får möjlighet att studera på en yrkesutbildning som kan leda till arbete. Regeringen anser att studier på en sammanhållen yrkesutbildning eller liknande utbildning inom gymnasieskolans introduktionsprogram bör ge samma möjlighet till uppehållstillstånd som studier på ett nationellt program. Regeringen uppger att en del av det behov av utbildningsplatser som kommer att finnas kan täckas av introduktionsprogrammen i gymnasieskolan – kommunerna har en skyldighet att erbjuda bl.a. yrkesintroduktion och individuellt alternativ. När det gäller utbildningsplatser inom vuxenutbildningen bedömer regeringen att förslagen kan realiseras även utan en skyldighet för kommunerna att erbjuda sådana utbildningar. Regeringen har

gjort satsningar för att åstadkomma en kraftig utbyggnad av yrkesutbildning för vuxna.

Regeringen föreslår således att de sammanhållna yrkesutbildningarna inom vuxenutbildningen och liknande utbildningar inom introduktionsprogrammen omfattas av samma regelverk som studier vid nationella program. För att beviljas uppehållstillstånd bör det enligt regeringen normalt krävas att studierna bedrivs på heltid. I likhet med vad som nu gäller bör uppehållstillstånd kunna beviljas även vid deltidstudier om det finns särskilda skäl, som kan vara sjukdom eller funktionsnedsättning. I de nu aktuella fallen bör särskilda skäl också kunna vara att utlänningsen är förhindrad att studera på heltid på grund av arbete.

Kraftträdande, övergångsbestämmelser och konsekvenser

Regeringen föreslår att ändringarna i tillfälliga lagen ska träda i kraft den 1 juli 2018 och bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Eftersom förslagen innebär en ny möjlighet till uppehållstillstånd anser regeringen att benägenheten att söka sig till Sverige kan öka i viss mån, särskilt för asylsökande ensamkommande barn. Enligt regeringen är detta dock mycket svårt att uppskatta eller beräkna. Enligt regeringens bedömning gör den omständigheten att förslaget gäller en tydligt avgränsad grupp att effekten kommer att vara begränsad.

Regeringen bedömer att förslaget inte innebär några nya åtaganden och att kommunerna genom det statliga ersättningssystemet kompenseras för den del av mottagandet som kommunerna ansvarar för vid etablering av nyanlända på samma sätt som för övriga personer som tillhör denna grupp. De personer som omfattas av förslaget om ny möjlighet till uppehållstillstånd ska i första hand själva ordna sitt boende efter att de har beviljats uppehållstillstånd. När det gäller skolornas administrativa arbete med anledning av förslaget bedömer regeringen att förslaget inte innebär någon större påverkan. Frågan om uppehållstillstånd avgörs av Migrationsverket och de underlag som behövs för bedömningen, t.ex. individuella studieplaner, är sådana dokument som ingår i skolans ordinarie rutiner att ta fram.

Regeringen utgår från att personer som beviljas uppehållstillstånd enligt förslaget studerar och finansierar sina studier genom studiestöd och därmed inte är i behov av ekonomiskt bistånd.

Inkomna yttranden m.m.

Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting har, efter att ha beretts tillfälle till det av finansutskottet, avgett yttranden i ärendet.

Migrationsverket har i sitt yttrande i huvudsak framfört följande.

När en person ansöker om asyl i Sverige och saknar skriftlig bevisning till stöd för sin ålder registrerar Migrationsverket som regel de födelseuppgifter som sökanden själv uppger. När det är uppenbart att sökanden är över 18 år

kan det dock inte anses rimligt att godta en uppgift om att sökanden är minderårig. För den nu aktuella persongruppen gäller att Migrationsverket först i samband med beslutet i asylärendet tog ställning till om sökanden kunnat göra sin ålder eller underårighet sannolik. Om en sökande inte lyckats med detta har Migrationsverket ändrat den registrerade åldern till att sökanden fyllt 18 år på dagen för beslutet. Rutinerna för Migrationsverkets registrering av ålder innebär att åldern under och efter asylprocessen hos Migrationsverket inte behöver baseras på en bedömning av faktisk ålder. Lagförslaget innebär därför att personer som kan vara flera år äldre än vad som framgår av de registrerade födelseuppgifterna kommer att omfattas av förslaget.

Utifrån Migrationsverkets rutiner för registrering av ålder är de som omfattas av förslaget antingen sökande som inte har kunnat bevisa sin ålder och därmed fått åldern registrerad som vuxen i samband med beslutet i asylärendet, eller sökande som har hunnit fylla 18 år innan Migrationsverket har fattat sitt beslut. I den senare gruppen ingår både de som har fått ett konstruerat födelsedatum utifrån sina egna uppgifter och de som inledningsvis har kunnat bevisa sin ålder. Det är dock ovanligt att Migrationsverket inte hinner fatta beslut innan sökanden fyller 18 år i de fall sökanden har kunnat bevisa sin ålder, eftersom handläggningstiden blir kortare då den kräver färre utredningsåtgärder, som exempelvis medicinsk ålderbedömning.

Att identitetskravet tydligt framgår av förslaget kommer att underlätta prövningen. Att identiteten kommer att vara oklar i majoriteten av ärendena innebär dock att en vandels- och säkerhetsprövning kommer att präglas av en viss osäkerhet. Migrationsverket har säkerhetsprövat alla i den aktuella gruppen som har fått beslut, och problem av säkerhetskaraktär uppdagades då endast i ett mycket litet antal fall. Innan ett uppehållstillstånd beviljas måste en kontroll också göras av om sökanden är spärrad i Schengens informationssystem (SIS). Sannolikheten att få en träff i SIS är stor när det finns begränsat med information och det är fråga om ett medborgarskap och namn som är vanliga i asylärenden. Utifrån hur träffarna ser ut kommer Migrationsverket be berörda medlemsstater att kontrollera träffarna. Handläggningstiderna kan bli längre på grund av detta.

Så som lagtexten är formulerad i förslaget kan Migrationsverket komma att ställa vissa krav på att sökandena har försökt göra identiteten sannolik innan uppehållstillstånd beviljas. Även detta kan förlänga handläggningstiden.

Lagförslaget omfattar inte sökande som har bedömts vara barn och som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning. För sökande som har uppgett att de är barn kan det därmed framstå som mer förmånligt att uppges att de är vuxna. Detta kan försvåra arbetet med att tillvarata barnets rättigheter.

Lagförslaget kan leda till ett sämre resultat för Migrationsverkets uppdrag att arbeta för ett självantaget återvändande, då motivationen kan påverkas av en ny möjlighet till uppehållstillstånd. Ett eventuellt uppehållstillstånd kan väga tyngre än ett stödprogram för personer som felaktigt har fått uppfattningen att de omfattas av lagförslaget eller personer som förväntar sig ytterligare möjligheter till uppehållstillstånd.

Enligt lagförslaget ska en ansökan i samtliga fall lämnas in till Migrationsverket, som sedan får lämna över ansökan till den instans som hanterar frågan om uppehållstillstånd. Majoriteten av ärendena kommer att finnas hos migrationsdomstolarna. En förutsättning för snabb handläggning är att domstolarna hanterar ansökan som en alternativ grund som kan bedömas av domstolen som första instans. Om domstolarna i stället återförvisar målen till Migrationsverket riskerar handläggningstiderna att bli långa. Då ska dessutom sökandens ålder återigen registreras utifrån egna uppgifter. Det kan då bli aktuellt att på nytt registrera sökanden som underårig.

Migrationsverket ser positivt på att det genom bestämmelsen i föreslagna 16 j § tillfälliga lagen ytterligare har förtydligats att Migrationsverket eller migrationsdomstolarna ska besluta om inhibition i det enskilda ärendet samt att en ansökan om uppehållstillstånd inte längre ska medföra ett verkställighetsförbud.

Migrationsverket anser att det är svårt att överblicka konsekvenserna av lagförslaget i den del som avser mottagande av asylsökande och statlig ersättning, eftersom dessa frågor inte analyseras närmare.

Verket anger att rätten till bistånd enligt LMA kan vara på olika vis för de i den aktuella gruppen. Om en sökande som inte fått beslut om utvisning inte vidhåller skyddsbehovet kommer sökanden sannolikt att ha rätt till dagersättning men inte till bistånd i form av logi. För en sökande vars beslut om utvisning har vunnit laga kraft kommer utfallet att bero på om sökanden enbart åberopar 16 f § tillfälliga lagen eller även ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och om Migrationsverket beslutar om inhibition. Även andra omständigheter har betydelse och kan avgöra rätten till bistånd enligt LMA.

För de personer som ansöker om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå och som inte bedöms ha rätt till bistånd i form av logi enligt LMA – vilket torde vara flertalet – uppkommer frågor om vistelsekommunens socialtjänstansvar i fråga om boende. Det får förmodas att vistelsekommunen blir biståndsansvarig i fråga om boende för dessa personer enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det kan förväntas att många kommer att ha behov av bistånd för att ordna sitt boende under tiden ansökan om uppehållstillstånd för gymnasiestudier prövas. Om en sökande beviljas uppehållstillstånd kommer han eller hon inte att omfattas av bosättningslagen (2016:38) och kan därför inte anvisas till en kommun för bosättning. Ansvaret blir därmed vistelsekommunens när uppehållstillståndet beviljats.

Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik med medarbetare lämnade kompletterande upplysningar och svarade på frågor vid socialförsäkringsutskottets sammanträde den 17 maj 2018. I huvudsak framkom följande. Migrationsverket räknar med att ca 9 000 personer omfattas av förslaget men att ytterligare 2 000–3 000 personer kan komma att ansöka och åberopa reglerna. Migrationsrätten är komplicerad lagstiftning, komplexa lager har lagts ovanpå varandra. Den föreslagna lagstiftningen utgör ett sådant lager. Migrationsverket ska dock kunna klara att tillämpa bestämmelserna. Migra-

tionsverkets personal är dock inte lika rutinerad som domstolarnas. Migrationsverkets granskning av ärenden ur säkerhetshänseende baseras på rutiner som tagits fram i samarbete med Säkerhetspolisen. Bara ett litet fåtal i den aktuella gruppen har varit av intresse ur ett säkerhetsperspektiv. På grund av identitetsproblematiken är det dock svårt att få effektivitet i kontrollerna. Att kontrollera om brott begåtts i Sverige är enklare, eftersom biometri används för att knyta en person till ett visst brott. Den inhibitionsbestämmelse som nu föreslås bedöms lösa problematiken med det verkställighetsavbrott som i dag följer med automatik när någon återoppar gymnasiestudier som grund för uppehållstillstånd. Barn som uppger sig vara vuxna uppfattas av Migrationsverket som ett växande problem. Förslagets utformning skulle kunna leda till ett sådant beteende. Ungefär 6 400 av de aktuella personerna har ett pågående mål hos en migrationsdomstol. Om domstolen väljer att återförvisa hela ärendet efter att en ansökan om uppehållstillstånd enligt de föreslagna reglerna har lämnats in tas hela ärendet om hos Migrationsverket, vilket skulle ta mycket tid i anspråk och förlänga handläggningstiderna.

Sveriges Kommuner och Landsting framhåller i sitt yttrande att kravet på studiehjälp i 30 § ersättningsförordningen (2010:1122) bör tas bort alternativt att en justering görs av 30 b §. Enligt 30 § ska schablonersättning lämnas med 750 kronor per person och dygn för mottagandet av en person som

1. har fyllt 18 men inte 21 år
2. har varit ensamkommande barn
3. inte har någon förälder som är folkbokförd i Sverige
4. har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395) för någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser.

30 b § anger att om en kommun inte har rätt till ersättning enligt 30 eller 30 a § ska ersättning lämnas för sådant ekonomiskt bistånd som utgör försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen som kommunen har lämnat till en person som har fyllt 18 men inte 21 år, har varit ensamkommande barn och inte har någon förälder som är folkbokförd i Sverige.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting är vidare de åtgärder som regeringen hänvisar till i propositionen inte tillräckliga för att ge kommunerna rätt förutsättningar att möta den potentiellt ökade efterfrågan på sammanhållna yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen. Sveriges Kommuner och Landsting förutsätter att dess medlemmar kompenseras fullt ut för ökade kostnader och understryker vikten av att regeringen är lyhörd och agerar snabbt och handlingskraftigt om förslaget resulterar i en stor påfrestning för vissa kommuner.

Motionerna

I kommittémotion 2017/18:4179 av Elisabeth Svantesson och Johan Forssell (båda M) begärs avslag på propositionen. Enligt motionärerna innebär förslaget att den individuella prövningen av en asylansökan, där individens behov

av skydd ska ligga till grund för ett eventuellt uppehållstillstånd, frångås. Bland annat kommer handläggningstidens längd att utgöra skäl för uppehållstillstånd. Förslaget kommer också att göra regelsystemet rättsosäkert och än mer komplicerat. Att uppehållstillstånd ska kunna beviljas trots oklar identitet är ett betydande avsteg från huvudregeln om styrkt identitet i tillståndsärenden. Ett sänkt identitetskrav minskar också kontrollen över vilka som vistas i landet. Den ålder som anges i Migrationsverkets beslut är inte baserad på en bedömning av sökandens verkliga ålder utan endast en konstruerad ålder. Detta medför att en person som har ljugit om sin ålder kan beviljas uppehållstillstånd. De ändringar som föreslås riskerar därutöver att påverka motivationen att återvända för den som har fått avslag på sin asylansökan. Det finns också en risk för att den föreslagna ändringen av den nuvarande bestämmelsen om verkställighetsavbrott är otillräcklig.

I partimotion 2017/18:4164 av Oscar Sjöstedt m.fl. (SD) begärs avslag på propositionen. Motionärerna anger att integrationsproblem, utanförskap och arbetslöshet förekommer bland utrikes födda. I det läget bör inte tusentals vuxna människor, som saknar asylskäl, få möjlighet till uppehållstillstånd. Skolan, vården och Polismyndigheten är redan i dag hårt belastade och det är en märklig prioritering att i det läget skjuta till 2,9 miljarder kronor till den grupp som förslaget tar sikte på. Förslaget kommer att leda till rättsosäkerhet och Lagrådets kritik var hård. Vidare innebär det en säkerhetsrisk att ge uppehållstillstånd till personer med oklar identitet. En annan konsekvens är att även de som inte har rättat sig efter myndighetsbeslut eller har ljugit om ålder och identitet kan komma att premieras.

I motion 2017/18:4165 av Olle Felten m.fl. (-) begärs avslag på propositionen. Förslaget är enligt motionärerna kostnadsdrivande och komplext samt urholkar både välfärden och asylrätten.

I kommittémotion 2017/18:4178 av Fredrik Malm m.fl. (L) begärs avslag på propositionen. Motionärerna anser att fokus måste ligga på de som mest behöver hjälp. Det betyder också att de som inte har asylskäl måste lämna landet. Asylprocessen ska inte politiseras så att vissa grupper får en mer fördelaktig behandling än andra. Handläggningstid bör inte heller utgöra skäl för uppehållstillstånd. Förslagets komplexitet riskerar dessutom rättssäkerheten, och Lagrådets kritik borde ha stämt till eftertanke. Med förslaget frångår regeringen även viktiga principer om identitetskrav. En annan konsekvens är påfrestningar för skolpersonal, som indirekt blir inblandad i besluten om uppehållstillstånd. Statistik från Skolverket visar att 85 personer av 100 som har läst språkinträdning inte har klarat gymnasiestudierna efter fem år. Förslaget kan vidare innebära att fler personer utan asylskäl kan lockas till Sverige. Det finns också en risk för att den föreslagna ändringen av den nuvarande bestämmelsen om verkställighetsavbrott är otillräcklig.

I motion 2017/18:4173 av Christina Örnebjär m.fl. (L) begärs ett tillkännagivande om behovet av framtida åtgärder sett till konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen. Bristfällig lagstiftning inom migrationsområdet kan

enligt motionärerna få dramatiska konsekvenser för den enskilde och lång väntan skapar onödigt lidande. Lagändringar ska vara tydliga och främja snabb handläggning. Regelverket bör utvärderas.

I motion 2017/18:4180 av Aron Modig m.fl. (KD) begärs avslag på propositionen. Motionärerna anger att förslaget är godtyckligt och bidrar till försämrad rättssäkerhet. Principen om reglerad invandring undergrävs bl.a. genom att de som aktivt har trotsat beslut från svenska myndigheter och domstolar premieras. Den som vid ankomsten felaktigt uppgav lägre ålder än den riktiga hamnar dessutom i en bättre sits än vad han eller hon borde göra. Det är godtyckligt och orättvist att låta handläggningstiden avgöra frågan om uppehållstillstånd och mycket olyckligt att lärares bedömningar kommer att kunna avgöra frågan om förlängt uppehållstillstånd. Förslaget att de med oklar identitet ska beviljas uppehållstillstånd leder till minskad kontroll av vilka som vistas i landet. Förslaget leder enligt motionärerna också till att ett redan komplext regelverk kommer att kompliceras ytterligare.

I kommittémotion 2017/18:4174 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett förslag där datumgränsen den 24 november 2015 i förslaget till 16 f § första stycket 1 i tillfälliga lagen tas bort samt att regeringen bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag från utvisning i utlänningslagen för de personer som kan komma att omfattas av detta förslag. Motionärerna anger att det är oförenligt med en rättssäker asylprocess att införa bestämmelser om att en tidpunkt ska avgöra vilka som kan få uppehållstillstånd. Förslaget innebär att det finns risk att två personer som har ansökt samtidigt kan komma att behandlas olika på grund av när Migrationsverket registrerade ansökningarna. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett förslag där förslaget till 16 f § första stycket 3 i tillfälliga lagen vidgas till att gälla de som väntat på beslut om utvisning i mer än sex månader samt att regeringen bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag från utvisning i utlänningslagen för de personer som kan komma att omfattas av detta förslag. Enligt motionärerna bör gränsen om 15 månader ersättas med en gräns om 6 månader, vilket överensstämmer bättre med huvudregeln i asylprocedurdirektivet för hur länge ensamkommande ska vänta på beslut. Enligt motionärerna går det att ifrågasätta om det är objektivt godtagbart att möjligheterna till uppehållstillstånd ska vara beroende av Migrationsverkets handläggningstider, men eftersom det är de långa handläggningstiderna som har försämrat möjligheterna till uppehållstillstånd kan det trots allt accepteras. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att regeringen på nytt bör utreda och snarast återkomma med förtydliganden av propositionens förslag om åldersgränsen, kravet på utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden samt att regeringen bör bemyndigas att genom föreskrift besluta om ett tidsbegränsat undantag från utvisning i utlänningslagen för de personer som kan komma att omfattas av detta förslag. En person som har fått sin ansökan prövad vid 17 års ålder och då fått avslag kan enligt motionärerna hamna i en sämre situation än den som ansökte vid 17 års ålder

men får ansökan prövad efter att ha fyllt 18 år. Motionärerna menar vidare att det strider mot instansordningsprincipen att ett yrkande om ny möjlighet till uppehållstillstånd ska kunna prövas av migrationsdomstol som första instans, och som då ska pröva yrkandet i sista hand. Ärendet bör återförvisas till Migrationsverket för prövning. Förslaget innebär också att en formell ansökan måste göras i samtliga fall. Det kan komma att finnas unga som har ett öppet ärende hos Migrationsverket eller en migrationsdomstol när förslaget träder i kraft. Att en person som ännu inte har fått ett lagakraftvunnet beslut ska känna till och förstå vikten av att en ny ansökan görs är inte rimligt. Även för den som har fått ett lagakraftvunnet beslut framstår tremånadersfristen för att ge in ansökan som en kort tid.

Utskottets ställningstagande

Under 2015 sökte ett mycket stort antal personer asyl i Sverige, och en betydande andel av dessa personer var ensamkommande barn. Som en följd av detta blev utmaningarna mycket stora för inte minst det svenska asylprövningssystemet, men också för mottagningssystemet och ett flertal andra samhällsfunktioner. För att hantera den akuta situation som uppstod och upprätthålla asylrätten behövdes ett andrum i flyktingmottagandet, och det svenska regelverket anpassades därför tillfälligt till EU-rättens och internationella konventioners miniminivå, med insatser som exempelvis tidsbegränsade uppehållstillstånd och tillfälliga id- och gränskontroller. Detta skedde huvudsakligen genom tillfälliga lagen, som trädde i kraft den 20 juli 2016 (prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303). Enligt tillfälliga lagen är nu huvudregeln att uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsade, men permanent uppehållstillstånd kan beviljas den som vid förlängningsprövningen av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan försörja sig genom anställning eller näringsverksamhet. För den som är under 25 år gäller detta endast om personen har fullföljt en gymnasieutbildning eller motsvarande. I propositionen angav regeringen att den i syfte att uppmuntra till utbildning på gymnasial nivå skulle återkomma med ett förslag som innebär att längre uppehållstillstånd kan beviljas ungdomar som studerar på gymnasial nivå och sköter sina studier. Regeringen återkom med ett sådant förslag och tillfälliga lagen ändrades den 1 juni 2017 (prop. 2016/17:133, bet. 2016/17:SfU19, rskr. 2016/17:239). Barn och ungdomar som studerar på gymnasienivå kan i dag få ett längre uppehållstillstånd än vad de annars skulle ha fått för att fullfölja sina gymnasiestudier, eller ett uppehållstillstånd specifikt för gymnasiestudier. De kan även få uppehållstillstånd i syfte att söka arbete och permanent uppehållstillstånd vid försörjning.

Regeringen anger i den nu behandlade propositionen att en av utgångspunkterna när tillfälliga lagen föreslogs var att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som kommit till Sverige före aviseringen av lagändringarna den 24 november 2015, men att många ensamkommande blivit eller kommer att ha blivit vuxna när de får ett första asylbeslut som en följd av långa

handläggningstider hos Migrationsverket. Enligt regeringen finns det anledning att anta att många av dessa ungdomar skulle ha beviljats uppehållstillstånd om ansökningarna hade prövats när de var barn. I stället har de fått, eller kan komma att få, ett avlägsnandebeslut som innebär att de måste lämna landet. Utskottet kan konstatera att dessa ungdomar har vistats i Sverige under lång tid utan sin familj och under den tiden gått i skola och rotat sig här. Den långa väntan på ett beslut från Migrationsverket och osäkerheten om ett beslut ska hinna fattas innan 18-årsdagen har i många fall gjort att vistelsetiden i Sverige har präglats av stor oro och ovisshet på ett sätt som gjort denna grupp särskilt utsatt. Utskottet delar därför regeringens bedömning att det är angeläget att det görs lagändringar som innebär att så många som möjligt i denna grupp av unga vuxna, som kom till Sverige som ensamkommande barn senast den 24 november 2015 och som väntat mycket länge på Migrationsverkets beslut i asylärendet, kan beviljas ett uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Detta kan sedan leda till möjlighet att söka arbete, etablera sig på arbetsmarknaden och beviljas permanent uppehållstillstånd vid försörjning. Mot denna bakgrund anser utskottet i likhet med regeringen att tillfälliga lagen bör ändras. En utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska kunna beviljas uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, om ett antal förutsättningar är uppfyllda.

Socialförsäkringsutskottet kan dela regeringens bedömning att det är av största vikt att barn inte drabbas av åtgärder från lagstiftarens eller myndigheters sida som får negativa effekter som inte var avsedda. Avsikten med regeringens förslag är att motverka en sådan situation. Utskottet delar också regeringens bedömning att det faktum att förslaget är tydligt avgränsat såväl i tid som till persongrupp kan förutses minimera eventuella risker för att unga söker sig till Sverige eller stannar kvar i hopp om nya möjligheter till uppehållstillstånd. Utskottet anser mot den bakgrunden inte heller att gruppen bör vidgas, t.ex. genom att ta bort kraven på att ansökan om uppehållstillstånd ska ha gjorts senast den 24 november 2015 eller att beslutet om utvisning ska ha fattats, eller skulle ha fattats, 15 månader eller senare från registreringsdatum. Den som var eller är 17 år när ansökan prövas har inte omfattats av begränsningen i tillfälliga lagen varför avgränsningen till ålder enligt utskottet är rimlig.

För att komma i fråga för uppehållstillstånd enligt de föreslagna bestämmelserna ska ett antal individuella kriterier vara uppfyllda. Utskottet kan därmed inte se att förslaget skulle innebära att den individuella prövningen frångås.

Mot bakgrund av att så många som möjligt i den aktuella gruppen av unga vuxna ska kunna beviljas uppehållstillstånd för gymnasiestudier för att sedan få möjlighet att söka arbete, etablera sig på arbetsmarknaden och beviljas permanent uppehållstillstånd samt att det rör sig om en tillfällig ordning och en klart avgränsad grupp unga vuxna, som levt länge med oro, utan familj och som rotat sig i Sverige, anser utskottet i likhet med regeringen att identitetskravet kan sänkas. Det är utskottets uppfattning att identitetskraven för att få

uppehållstillstånd fyller viktiga funktioner och att det är angeläget att upprätthålla dessa krav. Utskottet anser dock att det för den nu aktuella, tydligt avgränsade gruppen kan accepteras att dessa krav frångås. Utskottet konstaterar också att en vandels- och säkerhetsprövning ska göras före ett beslut om uppehållstillstånd och att uppehållstillstånd kan vägras om det vid denna prövning kommer fram uppgifter som utgör skäl för att inte ge uppehållstillstånd. Utskottet noterar också att Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik vid utskottets sammanträde den 17 maj 2018 angav att det i denna typ av ärenden mycket sällan uppdagas problem av säkerhetskaraktär. Vidare angavs att den som befinner sig i Sverige och begår ett brott ofta kan knytas till brottet genom biometri, oavsett om uppgiven identitet är oklar.

Ett flertal motionärer har anmärkt på att förslaget är komplicerat och att lagtexten kan bli så svår att tillämpa att rättssäkerheten kan riskeras. Utskottet delar regeringens bedömning att även om det finns risk för att förslaget ytterligare komplicerar ett regelverk som redan är komplicerat, så riskerar detta förslag ändå inte att leda till sådana tillämpningssvårigheter att det kan påverka rättssäkerheten.

Enligt utskottet är det betydelsefullt att tiden fram till ett beslut om uppehållstillstånd blir så kort som möjligt. Det är inte rimligt att den grupp som omfattas av förslaget ska riskera ytterligare långa handläggningstider. Utskottet delar därför regeringens bedömning att ett krav bör finnas att ansökan ska ha inkommit till Migrationsverket senast den 30 september 2018 och att en ansökan får göras endast vid ett tillfälle.

Ett krav för uppehållstillstånd är att utlänningen har fått ett beslut om utvisning. En utlänning som omfattas av förslaget kan ha fått ett utvisningsbeslut från Migrationsverket men ha överklagat detta och ha ett mål hos en migrationsdomstol som inte är avgjort. Utskottet anser i likhet med regeringen att det i dessa fall får göras en bedömning i det enskilda fallet av om ansökan om uppehållstillstånd enligt de nya reglerna ska prövas av domstolen som första instans och att vägledning i denna fråga får sökas i allmänna processrättsliga principer och praxis på området. Utskottet noterar i detta sammanhang att Migrationsverket vid utskottets sammanträde den 17 maj 2018 informerade om att uppskattningsvis ca 6 400 av de aktuella personerna har ett pågående mål hos en migrationsdomstol. Migrationsverket pekade på att om domstolarna återförvisar målen till Migrationsverket på grund av en ansökan om uppehållstillstånd enligt de föreslagna reglerna behöver Migrationsverket pröva hela ärendet på nytt med bl.a. krav på att godta en ny uppgiven ålder. Migrationsverket konstaterade att detta leder till ökade handläggningstider.

Utskottet konstaterar att den nuvarande bestämmelsen i 16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen om att verkställighet inte får ske innan frågan om uppehållstillstånd har prövats har skapat tillämpningsproblem. Utskottet ser därför med tillfredsställelse på att bestämmelsen ersätts av en ny, tydlig bestämmelse om inhibition i 16 j § tillfälliga lagen.

Några motionärer har anfört att reglerna medför påfrestningar för skolans personal. Utskottet kan dock konstatera att frågan om uppehållstillstånd prövas av Migrationsverket och att de underlag som behövs vid bedömningen, t.ex. individuella studieplaner, är sådana dokument som redan i dag ingår i skolans ordinarie rutiner att ta fram.

Avslutningsvis vill utskottet uppmärksamma följande. Utskottet har erfarit att propositionens förslag till 1 a § i förslag till lag om ändring i lagen om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå i sin helhet hänför sig till 1 § i samma lag, och saknar självständig betydelse. 1 § upphör att gälla den 20 december 2021 (SFS 2017:354) medan 1 a § fortsätter att gälla även därefter. Utskottet utgår från att om det bedöms behövligt återkommer regeringen till riksdagen med förslag till lagändring.

Med det anförda anser utskottet att finansutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna 2017/18:4179 (M), 2017/18:4164 (SD), 2017/18:4178 (L), 2017/18:4173 (L), 2017/18:4180 (KD), 2017/18:4174 (V) yrkandena 1–3 samt 2017/18:4165 (-) i berörda delar.

Stockholm den 24 maj 2018

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Tina Ghasemi (M), Kerstin Nilsson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Rossana Dinamarca (V), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Marie Olsson (S) och Julia Kronlid (SD).

Avvikande meningar

1. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (M, SD, L, KD)

Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Tina Ghasemi (M), Emma Carlsson Löfdahl (L), Aron Modig (KD) och Julia Kronlid (SD) anför:

Personer som har ansökt om asyl i Sverige men som saknar asylskäl bör inte få uppehållstillstånd i Sverige. Regeringens förslag innebär att de som inte har rättat sig efter svenska myndigheters och domstolars beslut och som ljugit om sin ålder kan beviljas uppehållstillstånd. Förslaget kommer att leda till rättsosäkerhet. Att sänka identitetskravet och bevilja personer med oklar identitet uppehållstillstånd medför säkerhetsrisker. I de särskilda yttrandena 1, 2, 4 och 5 redovisas närmare skälen för att avslå regeringens förslag.

Riksdagen bör avslå proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

2. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (V)

Rossana Dinamarca (V) anför:

De problem som regeringens förslag är avsedda att åtgärda har uppkommit på grund av begränsningarna i tillfälliga lagen och långa handläggningstider. En kartläggning som Karolinska Institutet har gjort visar att handläggningstiderna har skapat en stor utsatthet i gruppen unga ensamkommande och bidragit till bl.a. försämrad psykisk hälsa och ökad suicidrisk. Handläggningstiderna har också inneburit att många barn hunnit fylla 18 år innan beslut fattats, vilket lett till att de i många fall fått avslag. Många har också blivit uppskrivna i ålder genom ovetenskapliga metoder som inte är rättssäkra. Det är positivt att åtgärder nu vidtas för att motverka några av de negativa effekter som tillfälliga lagen orsakat. Förslaget har emellertid flera brister och det finns en risk att tillämpningen blir oförutsebar, att rättssäkerheten kan komma att äventyras och att det blir svårt att upprätthålla principen om likabehandling. Det kommer också att vara svårt för den enskilde att förstå förutsättningarna för att få uppehållstillstånd och vilken längd på tillståndet som kommer att gälla.

Regeringens förslag är trots allt ett steg i rätt riktning och genomförandet av regeringens förslag bör inte bromsas upp. Riksdagen bör därför bifalla propositionen men samtidigt fatta beslut om att lagstiftningen ska förbättras. Mot

bakgrund av att det kan ta tid innan en ny proposition kan läggas fram förordas att riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om ett tidsbegränsat undantag från bestämmelserna om utvisning i utlänningslagen. På så sätt kan regeringens förslag träda i kraft och de unga som har möjlighet att få uppehållstillstånd enligt regeringens förslag få det samtidigt som den grupp av unga som berörs av förslagen nedan inte utvisas i väntan på att vissa ytterligare förslag bereds och behandlas i riksdagen.

Skyddsbehov ska avgöra frågan om uppehållstillstånd och inte vilket datum som en ansökan gavs in och registrerades. Datumgränsen i det nu liggande förslaget innebär att det enbart är de vars första ansökan om uppehållstillstånd registrerats hos Migrationsverket den 24 november 2015 eller tidigare som har möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Det finns en risk att två personer i samma situation som ansökt om asyl samtidigt kan komma att behandlas olika enbart beroende på när ansökan registrerades. Regeringen bör därför återkomma med ett förslag om att datumgränsen ska tas bort.

I regeringens förslag finns också en tidsgräns som innebär att beslutet om utvisning måste ha fattats 15 månader eller senare från registreringsdatumet. Denna gräns bör ersättas med en tidsgräns om 6 månader, vilket bättre överensstämmer med huvudregeln i asylprocedurdirektivet. Det går att ifrågasätta om det är en objektivt godtagbar princip att möjligheterna till uppehållstillstånd ska vara beroende av Migrationsverkets agerande och att låta handläggningstiden utgöra det i stort sett enda skälet för uppehållstillstånd, men mot bakgrund av att det är just de långa handläggningstiderna som har försämrat möjligheterna till uppehållstillstånd för den aktuella gruppen samt innehållet i asylprocedurdirektivet kan det trots allt accepteras att handläggningstiden i detta fall utgör en parameter av flera vid prövningen. Även här bör regeringen återkomma med förslag.

Propositionen innehåller vidare ett förslag som innebär att en förutsättning för att omfattas av möjligheten till uppehållstillstånd är att avslagsbeslutet har fattats eller skulle ha fattats när utlänningsen är 18 år eller äldre. Någon bedömning av huruvida personen i fråga skulle ha fått uppehållstillstånd eller inte om ansökan hade prövats före 18 års ålder kommer inte att göras. Det innebär att en person som fått sin ansökan prövad vid 17 års ålder och då fick avslag kan hamna i en sämre situation än den som ansökte om uppehållstillstånd vid 17 års ålder men får sin ansökan prövad först efter att han eller hon har uppnått 18 års ålder. Detta är problematiskt och inkonsekvent.

Vidare innehåller propositionen ett förslag om att en förutsättning för uppehållstillstånd ska vara att sökanden har fått eller annars skulle få ett utvisningsbeslut. Det kommer att finnas personer som omfattas av förslaget som fortfarande har ett öppet ärende vid någon av migrationsdomstolarna. Enligt propositionen kan i dessa fall ett yrkande om uppehållstillstånd enligt de föreslagna reglerna kunna prövas av migrationsdomstolen direkt. Det är inte förenligt med instansordningsprincipen. Målet i den aktuella delen bör därför återförvisas till Migrationsverket för prövning i enlighet med vad som gäller t.ex. vid yrkanden om uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Enligt förslaget har de personer som omfattas av den nya möjligheten till uppehållstillstånd tre månader på sig att lämna in en ansökan. Vidare får en ansökan endast göras vid ett tillfälle och en formell ansökan måste göras i samtliga fall, dvs. även då sökanden har överklagat till domstol. Det är oklart hur stor andel av de berörda personerna som faktiskt kommer att ha hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut när lagen träder i kraft. Dessutom överklagas flertalet av Migrationsverkets beslut, vilket innebär att det kan komma att finnas ett ovisst antal unga som fortfarande har ett öppet ärende hos myndigheten eller domstolen när lagförslaget träder i kraft. Det framstår som verklighetsfrämmande att en person som ännu inte har fått ett lagakraftvunnet beslut om avslag på sin ansökan ska känna till och förstå vikten av att göra en ny ansökan. Även för den som faktiskt har hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut framstår tre månader som en kort tid om avsikten är att ge de berörda en reell möjlighet till en ny prövning.

I dessa tre delar – åldersgränsen, kravet på att den unge fått eller skulle ha fått ett utvisningsbeslut och den korta ansökningstiden – är regeringens förslag bristfälligt utredda och utformade. Regeringen bör på nytt utreda och snarast återkomma med förtydliganden av propositionens förslag även i dessa delar.

Särskilda yttranden

1. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (M)

Johan Forssell (M), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M) och Tina Ghasemi (M) anför:

Inledningsvis kan konstateras att Lagrådet inte har kunnat tillstyrka att regeringens förslag läggs till grund för lagstiftning. Lagrådet har varit mycket skarpt i sin kritik mot förslaget och har bl.a. anförts att gränsen har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas. Vidare har ett flertal remissinstanser på olika grunder också riktat mycket skarp kritik mot förslaget. Flera av de på migrationsområdet tunga remissinstanserna, Kamrarrätten i Stockholm samt förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, dvs. alla migrationsdomstolar utom en, har även avstyrkt förslaget i dess helhet. Justitiekanslern avstyrker att förslaget genomförs i den remitterade utformningen och Sveriges advokatsamfund har inte kunnat tillstyrka förslaget på grund av att utformningen framstår som problematisk på flera sätt. Migrationsverket har i sitt omfattande remissvar pekat på en rad problemområden, bl.a. att den ålder som personerna i målgruppen för förslaget har såsatts ofta är en konstruerad ålder och att dessa personer kan vara flera år äldre än den registrerade åldern.

Det är mycket anmärkningsvärt att regeringen mot denna bakgrund går vidare med förslaget. Eftersom regeringen ändå väljer att göra det bör några av förslagets alla brister utvecklas närmare.

I Sverige finns en bred uppslutning kring den reglerade invandringspolitik. En individuell prövning av den enskildes skyddsskäl utgör grunden för en rättssäker asylprocess. Skyddsskäl måste alltid avgöra rätten till asyl och ett avslag måste innebära en skyldighet att lämna landet. Om ett utvisningsbeslut inte efterlevs undergrävs trovärdigheten i invandringspolitik. Med regeringens förslag blir det emellertid möjligt att bevilja uppehållstillstånd till personer som bedömts inte ha asylskäl och som fått avslag på sin asylansökan.

De föreslagna ändringarna innebär vidare att den redan svårtillämpade lagstiftningen kommer att kompliceras ytterligare. Detta kan komma att påverka rättssäkerheten.

Huvudregeln i svensk rätt är att den sökande ska styrka sin identitet för att kunna beviljas uppehållstillstånd på annan grund än asyl. För asyl är det tillräckligt att identiteten är sannolik. Enligt förslaget ska uppehållstillstånd kunna beviljas även om identiteten är oklar. Remissinstanserna har varit kritiska och bl.a. Polismyndigheten bedömer att kontrollen av vilka som vistas i landet minskar. Åldern i Migrationsverkets beslut baseras inte på en bedömning av sökandens verkliga ålder, utan är resultatet av att åldern eller underligheten inte gjorts sannolik. Det innebär att en person som har ljugit om sin

ålder eller den som fått ett beslut om utvisning men som ändå stannat kvar kan beviljas uppehållstillstånd.

Att låta handläggningstidens längd utgöra den i stort sett enda grunden för uppehållstillstånd är en ny princip i utlänningslagstiftningen och mycket olycklig. Inte heller i svensk rätt i övrigt finns denna princip.

I propositionen behandlas också bestämmelsen om verkställighetshinder i nuvarande 16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen. I förslaget tas regeln bort och ersätts av en bestämmelse om inhibition. Det finns en risk att den föreslagna ändringen inte är tillräcklig för att komma åt de svårigheter i verkställighetsarbetet som nuvarande regler har skapat.

Förslaget riskerar att skapa falska förhoppningar om att uppehållstillstånd kan ges i fler fall. Det kan i sin tur leda till att fler personer med utvisningsbeslut avviker och att andelen ärenden som överlämnas till Polismyndigheten för utvisning med tvång ökar.

Med det anförda anser vi således att propositionen bör avslås.

2. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (SD)

Jennie Åfeldt (SD) och Julia Kronlid (SD) anför:

Regeringens förslag är exceptionellt dåligt utifrån flera perspektiv. Sverige kämpar med integrationsproblem, ett tilltagande utanförskap och en stor arbetslöshet bland utrikes födda, allt som ett resultat av en långvarig ansvarslös invandringspolitik. Migrationspolitiken måste vara tydlig, restriktiv och förutsebar. Att bereda tusentals vuxna människor som sökt asyl men som bedömts sakna skyddsbehov en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd rimmar illa med en sådan migrationspolitik. Med en så stor belastning på den svenska välfärden och personal inom skola, vård och polis är det en mycket märklig prioritering att skjuta till ytterligare 2,9 miljarder kronor till en grupp vuxna män utan skyddsbehov. Medlen hade gjort betydligt större nytta inom välfärd och rättsväsende.

Lagrådet anser att gränsen är nådd för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas. Förslaget kommer således även att leda till en ökad rättsosäkerhet, avsaknad av förutsebarhet och särbestämmelser för vissa grupper. De som varit lyhörda gentemot myndighetsbeslut och lämnat landet efter beslut om avslag på en asylansökan omfattas inte av förslaget medan de som negligerat myndighetsbeslut eller ljugit om sin ålder och identitet premieras. Detta kan få överblickbara konsekvenser för lagstiftningens incitamentsstruktur.

Lagstiftningen motiveras från regeringens och utskottsmajoritetens sida med de långa handläggningstiderna i de aktuella fallen. Från Migrationsverkets sida har dock poängterats att handläggningstiderna i mycket liten grad påverkat utfallet av ärendenas prövning. Migrationsverket påtalar också att lagförslaget är utformat så att det ger en möjlighet till de som bedöms vara vuxna att stanna i landet samtidigt som detta inte erbjuds de som bedöms vara

minderåriga. Det finns således en risk att barn uppger en högre ålder, vilket kan leda till felaktig behandling och bedömning av enskildas fall. Därtill har Migrationsverket vid utskottets sammanträde den 17 maj 2018 angett bl.a. att det finns en risk för att ett stort antal ärenden återförvisas från migrationsdomstolarna. De flesta av dessa kommer troligen att leda till en helt ny prövning av Migrationsverket. Risken att blanda samman barn och vuxna såväl inom ärendehantering som i de verksamheter där personerna ska delta, såsom utbildning, är således påtaglig.

Det faktum att en utlänning ska kunna beviljas uppehållstillstånd trots att identiteten är oklar medför säkerhetsrisker samtidigt som kontrollen över vilka som vistas i landet minskar.

Med det anförda anser vi således att propositionen bör avslås.

3. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (C)

Solveig Zander (C) anför:

Tillfälliga lagen från 2016 med bestämmelser på EU:s miniminivå, och som Centerpartiet avvisade, har visat sig få svåra konsekvenser bl.a. för ensamkommande unga som kommit i kläm mellan tillfälliga lagen och orimligt långa handläggningstider hos myndigheterna. I stället för att göra ett verkligt omtag har regeringen valt att lägga fram ett nytt förslag för att unga som drabbats av den bristfälliga lagstiftningen ska få en ny chans. Centerpartiet har liksom Lagrådet och flera remissinstanser varit kritiskt mot lagförslagens komplexitet. Detta är den fjärde tillfälliga lagen på migrationsområdet på två år. Även lagförslagens tidsbegränsning framstår som godtycklig och får negativa konsekvenser för ensamkommande ungdomar som i övrigt uppfyller samma krav som de som fick sin ansökan registrerad senast den 24 november 2015.

Tusentals unga har försatts i en mycket utsatt situation genom sent agerande och dåligt underbyggd och tillfällig lagstiftning. De humanitära och mänskliga konsekvenserna för de som berörs skulle emellertid bli för stora om lagförslaget stoppas. De unga ensamkommande ska inte straffas för att regelverket är oöverskådligt och dåligt genomarbetat.

Den samlade bedömningen är därför att propositionen kan bifallas.

4. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (L)

Emma Carlsson Löfdahl (L) anför:

Politik handlar om att ta ansvar också för de svåra avvägningarna där enskilda människor direkt berörs av besluten. När beslut rör enskilda människor och är som svårast är det desto viktigare att hålla fast vid rättssäkra processer. Asylrätten med individuell prövning måste värnas. Asylrätten innebär att varje människa har rätt att söka asyl, men inte att alla har rätt att få asyl. För en ung

människa kan det vara extra svårt att hantera ett avslag som innebär att framtidsdrömmar inte går i uppfyllelse. För att Sverige på ett värdigt sätt ska kunna ta emot de med asylskäl måste fokus ligga på de som behöver hjälp mest. Det betyder också att de som inte har asylskäl och som har fått avslag måste lämna landet. Det är olyckligt att regeringen nu väljer att köra över både Migrationsverkets beslut och domstolarnas domar och dessutom nonchalerar kritik från Lagrådet. Politiker ska inte besluta vem som får stanna eller inte. Det är myndigheter och domstolar som ska avgöra de enskilda fallen.

Samtliga som omfattas av regeringens förslag saknar skyddsskäl. Ändå ska de få stanna, trots att andra som saknar skyddsskäl, t.ex. kvinnor från Irak och Somalia, måste lämna landet. Förslaget innebär också att vuxna som gått under jorden får stanna, medan de som accepterat ett avslag och återvänt blir förlo-rare. Rättvisan i detta måste ifrågasättas. Dessutom urholkas legitimiteten för myndigheters och domstolars beslut.

Förslaget är så komplext och krångligt att det riskerar rättssäkerheten. Ett redan krångligt regelverk lappas och lagas så att det bli svårt att förstå för den enskilde och för Migrationsverket att tolka och tillämpa. Lagrådet anser att gränsen har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas, vilket är ovanligt skarp kritik.

Förslaget innebär i praktiken att handläggningstider görs till asylskäl. Det är en ny princip i utlänningslagstiftningen och innebär att möjligheterna till uppehållstillstånd inte längre beror på den enskildes förhållanden, utan på Migrationsverkets agerande. Det kan starkt ifrågasättas om detta är en objektivt godtagbar princip. Det måste i stället vara individens skyddsskäl som ska vara avgörande.

Upphållstillstånd föreslås kunna beviljas även om identiteten är oklar. Med ett avskaffat beviskrav för identiteten minskar kontrollen över vilka som vistas i landet och det kan anses oklart om förslaget står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden, t.ex. inom ramen för Schengensamar-betet. För medborgarskap krävs styrkt eller sannolik identitet, vilket denna grupp inte kommer att kunna uppfylla. Regeringens har här brustit i analysen av långsiktiga konsekvenser, vilket även gäller för förslaget i stort.

Redan nu gällande regler om uppehållstillstånd på grund av gymnasie-studier lägger ett tungt ansvar på rektorer och skolpersonal, som riskerar att hamna i mycket svåra etiska dilemman eftersom de ofrånkomligen involveras i beslut om uppehållstillstånd. Det finns en uppenbar risk att lärare och rektorer måste fatta beslut om t.ex. studieresultat som blir avgörande för om en person får stanna i landet, och även kan utsättas för tryck utifrån för att undvika utvisning. Detta är inte rimligt.

Många i den aktuella gruppen läser på språkintröduktion. Det är formellt ett gymnasieprogram, men i praktiken handlar det om att lära sig grundläg-gande svenska för att därefter kunna läsa ett nationellt program. Skolverkets statistik visar att 3 679 personer påbörjade språkintröduktion i gymnasieskolan 2011. Av dem hade 0,4 procent tagit gymnasieexamen efter tre år och efter fem år 14,7 procent. Förslaget innebär att den som avslutat sin utbildning får

sex månader på sig att hitta ett jobb med lön i nivå med kollektivavtal. Misslyckas personen måste han eller hon lämna Sverige. Personer utan gymnasieexamen har svårt att få jobb och här finns en risk att personer i desperat jakt på jobb blir utnyttjade. Personer som inte lyckas få jobb ska enligt förslaget lämna Sverige. För dessa blir lagförslaget i praktiken en uppskjuten utvisning. Risken är då att fler går under jorden.

Förslaget innebär risker dels för att fler personer som saknar skyddsskäl tar sig till Sverige för att söka asyl, dels för att återvändandet ytterligare försvåras.

I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelse om verkställighetshinder i 16 e § fjärde stycket tillfälliga lagen tas bort och ersätts av en bestämmelse om inhibition. Det finns en risk att de föreslagna ändringarna inte är tillräckliga för att komma till rätta med de svårigheter som nuvarande regler har skapat.

Med det anförda bör således propositionen avslås.

5. Ny möjlighet till uppehållstillstånd (KD)

Aron Modig (KD) anför:

Svensk lagstiftning, och i synnerhet vår asyllagstiftning, måste präglas av rättssäkerhet, förutsebarhet och logik. Den måste också premiera de personer som följer regelverket och talar sanning. Dessa centrala förutsättningar uppnås inte med regeringens förslag, utan snarare det motsatta. Till exempel hamnar den som vid ankomsten felaktigt uppgett en lägre ålder än den faktiska i en bättre situation än vad personen borde hamna i. Detsamma gäller de som obstruerat mot gällande regler och inte självmant återvänt till sitt hemland efter ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Vissa av de som angav en korrekt ålder vid ansökningstillfället och de som faktiskt återvänt hem hamnar i en sämre situation.

Det är mycket olyckligt att handläggningstiderna de senaste åren har varit långa, vilket har drabbat enskilda. Men i en värld där 65 miljoner människor befinner sig på flykt är det en orättvis och godtycklig princip att låta längden på handläggningstiderna, och inte den enskildes förhållanden och asylskäl, avgöra möjligheten till uppehållstillstånd. Regeringens förslag innebär en ny och oprövad princip i svensk rätt. Att två personer i samma situation som har ansökt om asyl samtidigt behandlas olika beroende på när Migrationsverket har registrerat deras respektive ansökan och fattat beslut gör att förslaget kan bryta mot principen om allas likhet inför lagen.

Förslaget komplicerar dessutom ett redan komplicerat regelverk ytterligare. Redan gällande lagstiftning är, i aktuella delar, synnerligen komplicerad och tekniskt svår att tränga igenom, med ett stort antal snarlikt formulerade paragrafer om olika men snarlika grupper. Nu går regeringen alltså fram med ett lagförslag som ytterligare komplicerar detta. Det är inte ansvarsfullt.

Asylrätten måste värnas, men samtidigt ska Sveriges migrationspolitik vara reglerad. En konsekvens av detta är att de personer som i asylprocessen inte

bedöms vara flyktingar eller ha andra skyddsskäl, och inte heller på annan grund uppfyller kriterierna för uppehållstillstånd, måste återvända till sitt hemland. Detta är också en del i att värna asylrätten. Regeringens förslag frångår dock denna princip.

En förutsättning för att de personer som har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut ska omfattas av lagförslaget är att de fortfarande befinner sig i Sverige, alltså att de aktivt har trotsat beslut som har fattats av svenska myndigheter och domstolar. Att premiera ett sådant beteende får en mycket negativ effekt på den svenska migrationspolitikens legitimitet. Incitamenten att återvända självmant skulle minska och en olycklig signal skulle sändas utanför landets gränser om att den som tar sig till Sverige, ofta via farliga vägar och människosmugglare, och håller sig kvar tillräckligt länge så småningom kan förväntas få uppehållstillstånd, oavsett om vederbörande har behov av internationellt skydd eller inte.

Den utbildningsform som i praktiken står till buds för den aktuella gruppen är yrkesutbildning inom vuxenutbildningen. I dag finns dock inga platser till nya ungdomar inom denna utbildningsform, och inte heller någon plan eller några pengar för att skapa sådana platser. Unga som kommit till Sverige i relativt hög ålder har dessutom svårt att ta sig igenom svensk utbildning med godkända betyg. Detta talar för att regeringens förslag i stor utsträckning kommer att inge falska förhoppningar hos en redan utsatt grupp och skjuta återvändandet på framtiden.

Upphållstillstånd ska få beviljas även om utlänningens identitet är oklar. Regeringen har med detta frångått rådande praxis om styrkt identitet som en förutsättning för uppehållstillstånd som grundar sig på annat än skyddsskäl. Ett sänkt beviskrav leder till minskad kontroll över vilka som vistas i landet. Tillförlitligheten till den vandels- och säkerhetsprövning som kommer att kunna göras kan därför ifrågasättas.

Mångfald fler lärare kommer på grund av förslaget att hamna i situationen att deras bedömningar av enskilda elever kan avgöra frågan om förlängt uppehållstillstånd. Detta kan inte anses ligga inom ramen för en lärares ansvarsområde.

Lagstiftningen kan dessutom förväntas påverka Migrationsverkets och Polismyndighetens återvändandearbete negativt.

Under den tid som den tillfälliga migrationslagstiftningen gäller har bestämmelserna om synnerligen och särskilt ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd tagits bort. Detta har inneburit att grunden för uppehållstillstånd inte längre finns för några av de mest sårbara av de personer som nu befinner sig här. Om dessa bestämmelser hade gällt hade fler ensamkommande barn och unga beviljats uppehållstillstånd, dock utan att grundläggande fundament i asylrätten åsidosatts.

Med det anförda bör således propositionen avslås.