



## 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. Uppehållstillstånd 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. Uppehållstillstånd 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. språkintrouktion, 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 särvox.

Regeringen anger att förslaget är en tillfällig ordning för en klart avgränsad grupp, varför långvariga effekter på återvändandearbetet bör bli små och påverkan på provningssystemets 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 utlänningar 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 utlänning avger en 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 utlänningsens 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 sårvox. 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 sårvox 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 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 språkintrouktion. Elever som inte blir behöriga till ett nationellt program kan efter språkintrouktion fortsätta sina studier inom ett annat introduktionsprogram.

De sammanhållna yrkesutbildningar som ges inom komvux och sårvox 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 deltidsstudier om det finns särskilda skäl, som kan vara sjukdom eller funktionsnedsättning. I de nu aktuella fallen bör särskilda skäl också kunna vara att utlänningen är förhindrad att studera på heltid på grund av arbete.

### *Ikraftträdande, 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 uppe 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 självant 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 säkerhetskänslighet 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 asyrrätten.

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 Høj 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 utlänningsomgång 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 uppdragas 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 behövt 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. anfört 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 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. Skyddsskålen 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 underårligheten 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 oöverblickbara 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 lagförslagets komplexitet. Detta är den fjärde tillfälliga lagen på migrationsområdet på två år. Även lagförslagets 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 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. 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 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 språkintrouktion. 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 språkintrouktion 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.