

YTTRANDE

Diarienummer Ju2021/00574

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm  
[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)  
[ju.l7@regeringskansliet.se](mailto:ju.l7@regeringskansliet.se)

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner  
Ågatan 3  
582 22 Linköping

### **Remissvar *Kompletterande regler för uppehållstillstånd vid gymnasiestudier (utkast till lagrådsremiss) Ju2021/00574***

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner (RSS) är medlemsförening för de tio stadsmissionerna i Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige. Stadsmissionerna arbetar lokalt och regionalt med både akuta insatser och stöd till varaktig förändring. Utöver basbehovsstöd som värme, vila, mat, hygien tillhandahålls även juridisk rådgivning, samtalsstöd och vägledning vidare i samhället. Dessutom driver stadsmissionerna flera offentlig- eller privatfinansierade verksamheter såsom akuthärbärge, skyddat boende, HVB, avgiftningsklinik, äldreboende, barn- och ungdomsmötesplats m.m.

Till stadsmissionernas verksamheter vänder sig personer i svåra livssituationer varje dag. Sveriges stadsmissioner möter människor som lever i hemlöshet och fattigdom, utsatthet och utanförskap. Vi möter också många asylsökande, ensamkommande och papperslösa och bistår både med akuta basbehov och juridisk och social rådgivning. Samt försöker hitta lösningar på utsattheten, bland annat genom samhällsinformation till nyanlända, integrerande verksamhet, hyresförmedling, rådgivning kring arbete och studier.

#### **Sammanfattning**

- Sveriges Stadsmissioner instämmer i regeringens bedömning att det med anledning av covid-19 finns skäl att vidta åtgärder för personer som omfattas av lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen).
- Sveriges Stadsmissioner tillstyrker regeringens förslag att förlänga tiden för etablering på arbetsmarknaden från sex till tolv månader. Enligt Sveriges Stadsmissioner krävs dock ytterligare åtgärder för de ungdomar som omfattas av gymnasiergelverket men som inte kommer att träffas av de lättnader som regeringen föreslår.
- Sveriges Stadsmissioner tillstyrker regeringens förslag att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas den som kan försörja sig genom inkomster från arbete i kombination med studiemedel för studier på halvtid. Sveriges Stadsmissioner anser att regering ur ett förutsebarhetsperspektiv bör förtydliga vad som i sammanhanget avses med studier som ska pågå "en längre tid".
- Sveriges Stadsmissioner tillstyrker regeringens förslag att en yrkesintroduktionsanställning ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd. Sveriges Stadsmissioner anser dock att det

utifrån regeringens förslag är högst oklart hur kravet på varaktighet i 17 § tillfälliga lagen ska kunna uppfyllas genom en yrkesintroduktionsanställning.

- Sveriges Stadsmissioner anser att förslaget bör träda i kraft tidigare än vad som föreslås.
- Sveriges Stadsmissioner föreslår vidare att regeringen bör göra ytterligare kompletteringar vad gäller *Åldreomsorgslyftet* och subventionerade anställningar för personer med icke normativ funktionalitet som grund för permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen.

## Riksföreningen Sveriges Stadsmissioners synpunkter

### Avsnitt 5

Sveriges Stadsmissioner instämmer i regeringens bedömning att det med anledning av covid-19 finns skäl att vidta åtgärder för personer som omfattas av lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen). Inte minst för de ungdomar som omfattas av det så kallade gymnasieregelverket, då det redan innan covid-19 var svårt att uppfylla lagens krav på en anställning med godkända villkor, inom 6 månader från avslutade studier.

### Avsnitt 6

Sveriges Stadsmissioner välkomnar regeringens förslag att förlänga tiden för etablering på arbetsmarknaden från sex till tolv månader.

Sveriges Stadsmissioner anser emellertid att förslaget inte är tillräckligt eftersom det inte kommer att omfatta de ungdomar med uppehållstillstånd enligt gymnasieregelverket som fullföljde sina utbildningar under slutet av 2019 och under 2020. Enligt Migrationsverkets statistik rör det sig om 1200 ungdomar vars uppehållstillstånd enligt 16 d § eller 16 i § löpte ut under den perioden.

När regeringens förslag förväntas träda i kraft kommer det således finnas ungdomar med uppehållstillstånd enligt gymnasieregelverket vars sex månader för etablering på arbetsmarknaden redan passerat. Den som i brist på anställning, som kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen, fått ett slutgiltigt avslagsbeslut kommer återigen omfattas av ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut. I samband med detta försvinner rätten att arbeta i Sverige och då också möjligheten att lagligen fortsätta på eventuella anställningar. Så även om det i teorin föreslås vara möjligt för den här gruppen att beviljas ytterligare uppehållstillstånd i upp till sex månader, kommer det i praktiken vara mycket svårt för dessa ungdomar att tillgodogöra sig ett sådant tillstånd. Särskilt med beaktande av en förmodad utdragen handläggningstid hos Migrationsverket.

Dessa ungdomar kommer således i praktiken enbart få sex månader på sig att etablera sig på arbetsmarknaden trots att de drabbats oerhört hårt av coronavirusets inverkan på arbetsmarknaden under 2020.

Sveriges Stadsmissioner anser därav att det är orimligt att de ungdomar som sannolikt drabbats hårdast av coronavirusets påverkan på arbetsmarknaden inte ska omfattas av de föreslagna lättnaderna. Enligt Sveriges Stadsmissioner krävs således ytterligare åtgärder för denna grupp.

## Avsnitt 7

Sveriges Stadsmissioner tillstyrker regeringens förslag att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas den som kan försörja sig genom inkomster från arbete i kombination med studiemedel för studier på halvtid. Sveriges Stadsmissioner anser emellertid att regeringen bör förtydliga vad som avses med studier som ska pågå under "en längre tid".

Ur ett förutsebarhetsperspektiv bör kravet på studiernas varaktighet framgå tydligt av lag. Sveriges Stadsmissioner har i sitt tidigare yttrande gällande Ju2020/03215 *Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik* uppmärksammat regeringen på att erfarenheter från stadsmissionernas juridiska ombudsverksamhet har visat att Migrationsverket och migrationsdomstolens rättstillämpning varit i hög grad oenhetlig och inkonsekvent i tillämpningen av gymnasierregelverket. Socialstyrelsen har dessutom rapporterat om att skolpersonal, studie- och yrkesvägledare och andra yrkesgrupper upplever att informationen kring bl.a. vilka utbildningar som kan ge förlängt uppehållstillstånd är bristfällig och oklar.

Till detta bör tilläggas att vid bedömningen av om en ungdom kan beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen är det omständigheterna vid beslutstillfället som är avgörande. Handläggningstiden hos Migrationsverket uppgår inte sällan till flera månader och i värsta fall över ett år för sådana ansökningar. För ungdomar som omfattas av gymnasierregelverket kommer det därför vara svårt att planera sin försörjning utifrån regeringens förslag, gällande inkomster från arbete i kombination med studier, om det inte är tydligt i lagtexten hur länge studierna måste pågå. Om inte eventuella krav på studiernas varaktighet tydligare regleras i lag kommer det att lägga ytterligare ett lager av oklarhet över gymnasierregelverket, vilket i slutändan kommer att drabba de ungdomar som omfattas av reglerna.

Sveriges Stadsmissioner ställer sig också frågande till om regeringen avser att förslagen inte innefattar krav på studiernas innehåll eller nivå. Eftersom rättstillämpare haft problem att tolka regeringens avsikter avseende studiernas nivå på de sammanhållna yrkesutbildningarna (se MIG 2020:21), vore det därför lämpligt om eventuella krav på studiernas innehåll förtydligades.

## Avsnitt 8

Sveriges Stadsmissioner tillstyrker regeringens förslag att en yrkesintroduktionsanställning ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd.

Sveriges Stadsmissioner anser dock att det utifrån regeringens förslag är högst oklart vilka krav på varaktighet som ska gälla för en yrkesintroduktionsanställning som ska ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt 17§ tillfälliga lagen.

Stöd för en yrkesintroduktionsanställning kan lämnas i högst tolv månader. Samtidigt har regeringen betonat att övriga förutsättningar för permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen, såsom kravet på varaktighet, ska vara uppfyllda för en yrkesintroduktionsanställning. Regeringen har, vad gäller varaktigheten, hänvisat till förarbetet till den tillfälliga lagen. I det framgår att en varaktig anställning avser en tillsvidareanställning eller en anställning som kan "pågå en längre tid". Regeringen har dock även hänvisat till Migrationsverkets interna styrdokument, i vilken lagen tolkas som att en anställning måste pågå minst två år, från beslutstillfället, för att kunna ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen.

Enligt Sveriges Stadsmissioner är det därför ytterst oklart hur kravet på varaktighet ska kunna uppfyllas genom en yrkesintroduktionsanställning som per definition endast kan pågå under högst tolv månader.

Sveriges Stadsmissioner är vidare kritiska till att regeringen hänvisar till en myndighets interna styrdokument som gällande rätt. Enligt Sveriges Stadsmissioner är det tvåårskrav som framhålls av Migrationsverket i det rättsliga ställningstagandet dessutom inte direkt överförbart på 17 § tillfälliga lagen. Migrationsverket baserar sin tolkning på en bestämmelse i utlänningslagen om permanent uppehållstillstånd för den som tidigare beviljats uppehållstillstånd på anknytning, men där förhållandet upphört (5 kap. 16 § 3 st. 1 p. utlänningslagen). Enligt Migrationsöverdomstolen och Utlänningsnämndens tidigare praxis gällande den här bestämmelsen har det ansetts att en person har särskild anknytning i form av anställning som *pågått* är minst 2 år på heltid (se t.ex. MIG 2008:11).

Det är alltså stor skillnad på den bestämmelse i utlänningslagen som Migrationsverket baserar sin tolkning på och den aktuella bestämmelsen i 17 § tillfälliga lagen. Den förstnämnda reglerar situationen då en person enkom genom tidigare anställning kan anses ha skaffat sig en särskild anknytning till Sverige. Det är alltså en bakåtsyftande bedömning som inte tar sikte på försörjningsförmågan. Bestämmelsen i 17 § tillfälliga lagen handlar om hur en person ska kunna försörja sig under en längre tid framöver, vilket alltså är en framåtsyftande bedömning.

Att Migrationsverket tolkar en varaktig anställning som en anställning som ska pågå minst två år från beslutstillfället är därför inte i linje med uttalandena i förarbetena till den tillfälliga lagen. I praktiken motsvarar en sådan anställning en tillsvidareanställning mot bakgrund av omvandlingsregeln i 5 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Om lagstiftaren avsett att enbart tillsvidareanställningar skulle kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen hade det inte behövt förtydligas att anställningar som ska pågå en längre tid även ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd.

## Avsnitt 9

Sveriges Stadsmissioner anser, som ovan nämnts, att det finns risk att många ungdomar som omfattas av gymnasieregelverket inte kommer ha möjlighet att åtnjuta de lättnader som regeringens förslag innebär. Därför finns det enligt Sveriges Stadsmissioner anledning att förslaget ska träda i kraft tidigare än vad regeringen föreslagit.

## Övriga synpunkter

Utöver vad som anförts ovan anser Sveriges Stadsmissioner att det finns ytterligare tillägg som regeringen bör komplettera det aktuella lagförslaget med. Dessa redogörs för nedan.

### Äldreomsorgslyftet

Regeringen har beslutat att betala ut statsbidrag till kommuner för kostnader till följd av satsningen Äldreomsorgslyftet (2020/05025/SOF). Bidraget syftar till att stärka kompetensen inom kommunalt finansierad vård och omsorg om äldre genom att ge ny och befintlig personal möjlighet att genomgå utbildning till vårdbiträde eller undersköterska på betald arbetstid. Tanken är att satsningen ska ge ökade möjligheter till fast anställning.

För ungdomar som omfattas av gymnasieregelverket skulle en anställning med stöd av Äldreomsorgslyftet således kunna ge ökade möjligheter till en varaktig försörjning. Det finns emellertid frågetecken kring om

en anställning med stöd av Äldreomsorgslyftet är en sådan subventionerad anställning som kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt 17 § tillfälliga lagen (prop. 2015/16:174 s. 60).

Sveriges Stadsmissioner har vidare fått följande information från Migrationsverkets rättsenhet gällande hur anställningar med stöd av Äldreomsorgslyftet ska bedömas:

*Eftersom vi inte har någon närmare rättslig styrning om en viss anställning inom vården där staten står för den del av lönekostnaden som hänför sig till kompetensutveckling anses vara "subventionerad" kommer detta att bedömas med utgångspunkt i verkets rättsliga ställningstagande och med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Vi kan därför inte i dagsläget ge något förhandsbesked rörande om en sådan anställning kommer att kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd eller ej.*

Mot bakgrund av detta är det enligt Sveriges Stadsmissioner av vikt att regeringen förtydligar att en anställning som delvis finansieras genom Äldreomsorgslyftet ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd på grund av försörjning. Det är oerhört viktigt att detta är tydligt för de ungdomar som omfattas av gymnasieregelverket eftersom det annars blir omöjligt för ungdomarna att med säkerhet planera sin framtida försörjning på ett sätt som uppfyller lagstiftningens krav på anställningar.

#### Subventionerade anställningar för personer med icke normativ funktionalitet

Sveriges Stadsmissioner vill slutligen uppmärksamma regeringen på att ungdomar som omfattas av gymnasieregelverket och har icke normativ funktionalitet utesluts från viktiga insatser från arbetsförmedlingen som riktar sig till personer med nedsatt arbetsförmåga. Detta eftersom förarbetena utesluter anställningar med subventioner (se ovan). Migrationsverket har förtydligat i sitt interna rättsliga stöd gällande 17 § tillfälliga lagen att lönebidrag (LBI), offentligt skyddat arbete, utvecklingsanställning (UVA), skyddat arbete vid Samhall och trygghetsanställning (TSA) inte kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd på grund av försörjning. I praktiken innebär detta att vissa personer utifrån sin funktionalitet ges sämre förutsättningar att uppfylla villkoren för permanent uppehållstillstånd än personer med normativ funktionalitet.

Lagstiftaren har tagit tydlig ställning och godtar studier på särvox eller gymnasiesärskola, men däremot saknar Sveriges Stadsmissioner liknande motivering när det kommer till kraven för arbete vid permanent uppehållstillstånd. Att anställningsformer som syftar till att underlätta anställningen för personer med icke normativ funktionalitet utesluts kan inte ses på annat sätt än som diskriminerande.

Mot bakgrund av detta efterfrågar Sveriges Stadsmissioner en ändring av regelverket för att anställningar som riktar sig till personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av en icke normativ funktionalitet ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd på grund av försörjning.

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner



Tomas Lindroos  
Ordförande