

2019-10-02

Avdelningen för arbetsgivarpolitik
Anders Barane
Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Mia Hemmestad
Avdelning för vård och omsorg
Ove Ledin

Justitiedepartementet
Statsrådet Morgan Johansson

För kännedom
Arbetsmarknadsdepartementet
Utbildningsdepartementet
Socialdepartementet

Överläggning om och översyn av den så kallade gymnasielagen

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landstings arbetsutskott har i enighet beslutat att uppmana regeringen att genomföra en analys och översyn av den så kallade gymnasielagen. Arbetsutskottet vill ha överläggningar med regeringen i denna och närliggande frågor.

Välfärdens utmaningar är välkända. Det är angeläget att syftet med olika regelverk kan fullgöras och att kommunernas resurser tas i anspråk på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. SKL har i remissyttranden riktat kritik mot delar av den så kallade gymnasielagen och den bristfälliga konsekvensanalysen av förslaget. Otydlighet i lagstiftningen och oklarheter kring tillämpningen skapar betydande merarbete i kommunerna. Stora ansträngningar görs av gymnasieskolor, den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolor för att möta behoven hos målgruppen.

SKL ifrågasätter hur ändamålsenligt regelverket är. Målgruppens förutsättningar och arbetsmarknadsstatistik visar att möjligheterna att efter utbildningen få en anställning enligt regelverkets krav framstår som små. Utan ett sådant arbete saknas möjlighet för individerna att få fortsatt uppehållstillstånd och de förväntas lämna landet.

Bakgrund

Den så kallade gymnasielagen omfattar ca 7 800 före detta ensamkommande barn som sedan den 1 juli 2018 ges en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier.¹ Regelverket är komplicerat och kommunernas behov av stöd från SKL har varit omfattande. Regeringen har framhållit att det är Migrationsverket som avgör alla frågor som rör uppehållstillstånd och att Migrationsverket har en allmän serviceskyldighet i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.² Mer än ett år efter lagstiftningens ikraftträdande råder det dock fortsatt osäkerhet kring vilka utbildningar som kan ge förlängt uppehållstillstånd. De ungdomar som omfattas av regelverket, lärare, studie- och yrkesvägledare samt annan skolpersonal som möter

¹ Reglerna finns i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, den tillfälliga lagen

² Prop. 2017/18:252, s 50

målgruppen har i stor utsträckning lämnats ensamma och utan stöd när det gäller val som kan få avgörande betydelse för individernas möjlighet att stanna i Sverige.

Nulägesbeskrivning – förutsättningar och konsekvenser

Bristfälliga språkkunskaper hos målgruppen

SKL:s medlemmar signalerar att majoriteten av de ungdomar som omfattas av den så kallade gymnasielagen kommer att läsa olika yrkesinriktade utbildningar inom framför allt den kommunala vuxenutbildningen. Medlemmarna larmar om att många i målgruppen har för bristfälliga förkunskaper, särskilt i svenska språket, för att klara av att fullfölja de utbildningar som krävs för förlängt uppehållstillstånd.

Skolpersonal uttrycker oro och frustration över regelverket och den egna arbetsmiljön, eftersom många av eleverna mår mycket dåligt. Det finns behov av utökade stödfunktioner. En ojämn fördelning av målgruppen har resulterat i att det på vissa håll i landet råder en brist på sådana utbildningsplatser som målgruppen efterfrågar. Kostnaderna för att tillhandahålla utbildningsplatser påverkar redan ansträngda kommunala verksamheter. Om en elev inte kan uppvisa pågående studier vid prövning av förlängningsansökan saknas det förutsättningar för att få ett förlängt uppehållstillstånd

Små möjligheter att få ett godkänt arbete efter fullföljd utbildning

En annan del av regelverket som väcker många frågor är de krav som gäller för uppehållstillstånd efter att utbildningen är fullföljd. Enligt reglerna i den tillfälliga lagen ska den sökande inom sex månader efter fullföljd utbildning ha en anställning som möjliggör försörjning och uppfyller vissa andra krav, eller kunna försörja sig genom inkomster från näringsverksamhet. Individens kan då beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Är förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd inte uppfyllda är individen som utgångspunkt skyldig att lämna landet när uppehållstillståndet går ut.

Enligt förarbetena till den tillfälliga lagen ska anställningen, för att kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd, vara varaktig. Försörjningsförmågan ska kunna antas bestå under en längre tid. Enligt Migrationsverkets bedömning avses en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad anställning som varar i minst två år från beslutstillfället.³ Subventionerade anställningar kan inte ligga till grund för permanent uppehållstillstånd.⁴ Utöver kravet på varaktig försörjning ska anställningen ha anmälts till Skatteverket inom en viss tid. Lön, försäkringsskydd och andra anställningsvillkor får inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

³ Se [Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående prövning av rätten till permanent uppehållstillstånd enligt 17 § lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, SR 19/2017](#)

⁴ Se prop. 2015/16:174 s. 60 f.

SKL:s avdelning för arbetsgivarpolitik har kartlagt förekomsten av tillsvidareanställningar inom kommunsektorn. Av kartläggningen framgår att det är en relativt låg andel av utrikes födda under 25 år som har en tillsvidareanställning. Personalstatistik från 2017 visar att endast 16 procent av utrikes födda under 25 år har en tillsvidareanställning inom landets kommuner, 20 procent har en tidsbegränsad anställning och hela 64 procent är timanställda. På den totala arbetsmarknaden har mer än hälften av unga under 25 år en tidsbegränsad anställning, och utrikes födda har det i högre utsträckning än inrikes födda. En tidsbegränsad anställning är en ingång på arbetsmarknaden, och något som på lite längre sikt leder till en tillsvidareanställning.

Med utgångspunkt i denna statistik, kraven i den tillfälliga lagen och Migrationsverkets tolkning av vad som är en varaktig anställning, drar SKL slutsatsen att det kommer att bli mycket svårt för de ungdomar som omfattas av den så kallade gymnasielagen att inom sex månader efter fullföljd utbildning kunna visa att de har en sådan anställning som kan ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd. Någon annan bestämmelse som möjliggör för förlängt uppehållstillstånd efter att utbildningen är fullföljd finns inte i den tillfälliga lagen.

Stort behov av arbetskraft i välfärdssektorn

De kommande tio åren ökar både antalet barn och äldre i befolkningen kraftigt. Antalet personer i arbetsför ålder ökar däremot betydligt mindre och i vissa delar av landet minskar antalet. Välfärden kommer att behöva öka antalet anställda med knappt 200 000 personer fram till 2026, om inga förändringar sker. Därutöver förväntas cirka 300 000 medarbetare gå i pension under perioden. Behovsökning och pensionsavgångar fram till 2026 summeras till 508 000 personer.⁵

Forskning visar att flyktinginvandrare efter en längre tid i Sverige har en hög sysselsättning jämfört med vissa andra OECD-länder, även om det finns länder med en något snabbare etablering de första tio åren.

SKL:s synpunkter

Bristande konsekvensanalys

SKL var i remissyttrandet i februari 2018 avseende den så kallade gymnasielagen kritisk till stora delar av regelverket och bristen på konsekvensanalys.⁶ I en debattartikel hösten 2018 framförde SKL behovet av att staten måste reda ut ett stort antal oklarheter och att regelverket kan behöva förändras för att den nya situationen ska fungera.⁷

Mycket av det SKL förutsåg i samband med att remissyttrandet skrevs har blivit verklighet, till exempel otydligheterna kring hur vissa bestämmelser ska tolkas och den osäkra tillgången till utbildningsplatser, med en svår situation för både individer

⁵ [Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden](#), Rekryteringsrapport 2018, SKL

⁶ [Ny möjlighet till uppehållstillstånd](#), SKL:s yttrande februari 2018

⁷ [Det här krävs för att gymnasielagen ska fungera](#), SKL:s debattartikel i Dagens samhälle oktober 2018

och kommuner som följd. Möjligheten att få uppehållstillstånd för studier är delvis kopplad till utbildningar som kommunen inte har någon lagstadgad skyldighet att tillhandahålla. SKL pekade i remissyttrandet på risken med att knyta möjligheten att få uppehållstillstånd till vissa typer av utbildningar utan att kartlägga förekomsten av och kommunernas kapacitet att tillhandahålla sådana utbildningar.

Vikten av att motverka ett parallellsamhälle

I yttrandet framhöll dock SKL att förslaget kan motverka ett växande parallellsamhälle avseende denna grupp unga vuxna. Att möjligheten att få uppehållstillstånd för studier utökades med inriktning mot etablering på arbetsmarknaden ansågs också vara positivt.

Målgruppen omfattar ungdomar som ansökte om asyl 2015 och många kommer att ha varit i Sverige fem år eller längre när de har fullföljt sin utbildning. Det finns anledning att ifrågasätta om dessa individer kommer att lämna Sverige efter ett eventuellt avslag på ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Ett ökat antal papperslösa innebär en stor utmaning för hela samhället.

SKL har i ovan nämnt remissyttrande och vid ett flertal tillfällen därefter efterfrågat tydlighet gällande ersättning till kommunerna för de merkostnader som inte kommer att täckas av ersättningssystemet för mottagande av ensamkommande barn och unga.⁸ SKL och förbundets medlemmar väntar fortfarande på svar avseende dessa frågor.

Överläggning om och översyn av regelverket

I SKL:s remissyttrande i mars 2019 gällande förlängning av den tillfälliga lagen, där den så kallade gymnasielagen ingår, angavs följande: *SKL anser att det behövs en analys av om regelverket avseende uppehållstillstånd för studier är ändamålsenligt. Bestämmelserna om tillstånd efter fullföljd utbildning kan särskilt behöva ses över. Det är angeläget att syftet med reglerna om uppehållstillstånd för studier kan fullgöras.*⁹

Gymnasieskolor, den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolor avsätter avsevärda resurser för att möta målgruppens behov. Det kan ifrågasättas hur ändamålsenligt det är ur såväl medmänskligt hänseende som för samhällsnyttan att gymnasieskolor, kommunal vuxenutbildning och folkhögskolor investerar i ett antal tusen unga människor, när förutsättningarna för att tillvarata deras framtida kompetens ser så bristfälliga ut.

SKL vill se att regeringen nu genomför en analys och översyn av det gällande regelverket. SKL:s arbetsutskott vill ha överläggningar med regeringen i denna och närliggande frågor.

⁸ [SKL:s skrivelse till regeringen om höjda ersättningar m.m. samt kartläggning av kommunernas kostnader för ensamkommande](#), mars 2019

⁹ [Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige](#), SKL:s yttrande mars 2019

Sveriges Kommuner och Landsting



Anders Knappe

Ordförande