

Promemoria

Krav på tidsbegränsade anställningars varaktighet för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas enligt den tillfälliga lagen

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ändring i förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som innebär att en tidsbegränsad anställning som är avsedd att vara under minst ett år från beslutstillfället ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt 17 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Förslaget lämnas mot bakgrund av det arbetsmarknadsläge som utbrottet av covid-19 har gett upphov till.

Förordningsändringen föreslås träda i kraft den 3 december 2020.

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Kravet på att kunna försörja sig i 17 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige är uppfyllt om sökanden har inkomster som innebär att han eller hon inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Vid bedömningen av vilka behov sökanden har för att nå en skälig levnadsnivå ska hänsyn tas endast till sökandens behov och inte till eventuella familjemedlemmars.

Om inkomsterna kommer från en tidsbegränsad anställning krävs att anställningen är avsedd att vara under minst ett år från beslutstillfället för att kravet på att kunna försörja sig ska vara uppfyllt.

Migrationsverket får meddela närmare föreskrifter om försörjningsförmåga.

Denna förordning träder i kraft den 3 december 2020.

2 Nuvarande ordning

Till följd av flyktingsituationen under 2015 infördes lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) som trädde i kraft den 20 juli 2016. Genom lagen anpassades det svenska regelverket tillfälligt till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Giltighetstiden för den tillfälliga lagen förlängdes i juni 2019 och den gäller till och med den 19 juli 2021.

Den tillfälliga lagen innebär bl.a. att de som beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller verkställighetshinder som huvudregel ges tidsbegränsade uppehållstillstånd. Vidare har bl.a. möjligheterna till uppehållstillstånd på grund av anknytning till skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd begränsats. Sedan den 1 juni 2017 finns det i lagen även bestämmelser om uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå, det så kallade gymnasierregelverket. Gymnasierregelverket innehåller bestämmelser om längre uppehållstillstånd för studier, uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, uppehållstillstånd för fortsatta studier och uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning. Den 1 juli 2018 infördes i gymnasierregelverket en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga som fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning.

Enligt 17 § den tillfälliga lagen finns en möjlighet att bevilja permanent uppehållstillstånd när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut, om utlänningsen kan försörja sig genom inkomster från anställning eller näringsverksamhet. Bestämmelsen omfattar den som har haft ett uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller verkställighetshinder och vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen. Den omfattar även personer som har haft ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats eller beviljats enligt gymnasierregelverket.

En förutsättning för att beviljas permanent uppehållstillstånd är att personen har fyllt 25 år eller har fullföljt en gymnasieutbildning eller motsvarande, en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller en sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna. Om inkomsterna kommer från en anställning ska anställningen ha anmälts till Skatteverket och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor får inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

I förarbetena till 17 § har regeringen bl.a. uttalat att kravet på att kunna försörja sig bör vara uppfyllt om det finns regelbundna inkomster som tillgodoser utlänningsens eget uppehälle inklusive kostnaden för egen bostad och kan förväntas göra det under en längre tid. Att kunna försörja sig bör, i likhet med vad som gäller vid arbetskraftsinvandring, innebära att inkomsterna inte är så låga att utlänningsen behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för att täcka kostnaderna för bl.a. boende och uppehälle. Inkomsterna ska komma från anställning eller

näringsverksamhet eller en kombination av dessa. Subventionerade anställningar bör inte kunna utgöra grund för permanent uppehållstillstånd. Vid bedömningen av om inkomsterna gör det möjligt för utlänningen att försörja sig bör en sammantagen bedömning göras av hans eller hennes ekonomiska situation. Om det rör sig om en anställning måste denna vara varaktig så att försörjningsförmågan kan antas bestå en längre tid. Med varaktig anställning avses i första hand tillsvidareanställningar. Även en tidsbegränsad anställning bör dock kunna anses varaktig om det handlar om en anställning som ska pågå under en längre tid (prop. 2015/16:174 s. 60–61).

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande (RS/017/2020) uttalat att det inte bör vara aktuellt att bevilja permanent uppehållstillstånd på grund av en anställning som är avsedd att vara under kortare tid än två år framåt från beslutstillfället. I ställningstagandet har Migrationsverket också uttalat att om den återopade anställningen är en subventionerad anställning ska ansökan avslås.

I förordningen (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga förordningen) finns bestämmelser som kompletterar den tillfälliga lagen. Förordningen gäller, i likhet med den tillfälliga lagen, till och med den 19 juli 2021. Enligt 2 § den tillfälliga förordningen är kravet på att kunna försörja sig i 17 § den tillfälliga lagen uppfyllt om sökanden har inkomster som innebär att han eller hon inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Vid bedömningen av vilka behov sökanden har för att nå en skälig levnadsnivå ska hänsyn tas endast till sökandens behov och inte till eventuella familjemedlemmars.

När den tillfälliga lagen upphör att gälla träder lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå i kraft. Lagen är tidsbegränsad och innebär bl.a. att det, efter att den tillfälliga lagen har upphört att gälla, finns möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, uppehållstillstånd för fortsatta studier, uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning och permanent uppehållstillstånd vid försörjning.

3 Ny bestämmelse i den tillfälliga förordningen

Förslag: Om sökandens inkomster kommer från en tidsbegränsad anställning krävs att anställningen är avsedd att vara under minst ett år från beslutstillfället för att kravet på att kunna försörja sig i 17 § den tillfälliga lagen ska vara uppfyllt. En bestämmelse med den innebörden ska införas i den tillfälliga förordningen.

Skälen för förslaget: Som framgår ovan finns det i 17 § den tillfälliga lagen en möjlighet att bevilja permanent uppehållstillstånd till en utlänning som kan försörja sig genom inkomster från anställning eller näringsverksamhet. Om en anställning ligger till grund för

försörjningsförmågan måste den vara varaktig så att försörjningsförmågan kan antas bestå en längre tid. Med varaktig anställning avses i första hand tillsvidareanställningar men även en tidsbegränsad anställning kan anses varaktig om den ska pågå under en längre tid (prop. 2015/16:174 s. 60–61). Migrationsverket beviljar i dag permanent uppehållstillstånd om en tidsbegränsad anställning är avsedd att vara under minst två år från beslutstillfället.

Utbrottet av covid-19 har lett till ett skärpt arbetsmarknadsläge med stigande arbetslöshet som följd. Det kan därför antas ha blivit väsentligt svårare än tidigare för utlänningar att få en anställning som kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen. Det innebär att fler utlänningar än under normala omständigheter kan få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och därmed inte ha rätt att vistas i Sverige. Med anledning av det skärpta läget på arbetsmarknaden som utbrottet av covid-19 har gett upphov till bör det under rådande omständigheter vara tillräckligt om utlänningen har en tidsbegränsad anställning som är avsedd att vara under minst ett år från beslutstillfället för att han eller hon ska anses kunna försörja sig. En bestämmelse med den innebörden bör införas i den tillfälliga förordningen.

Förslaget innebär att personer med en sådan tidsbegränsad anställning kan beviljas permanent uppehållstillstånd enligt 17 § den tillfälliga lagen, om försörjningskravet i övrigt och övriga förutsättningar för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda. Att försörjningskravet i övrigt ska vara uppfyllt innebär bl.a. att inkomsterna från anställningen måste vara av sådan storlek att utlänningen inte behöver försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (prop. 2015/16:174 s. 60 och 2 § den tillfälliga förordningen). Enligt nuvarande ordning gäller vidare bl.a. att inkomsterna inte får komma från en subventionerad anställning (prop. 2015/16:174 s. 60 och Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/017/2020). Vid prövning av om permanent uppehållstillstånd ska beviljas bör Migrationsverket vara observant på att ett anställningsavtal inte är ett skenavtal (jfr prop. 2015/16:174 s. 58–59).

Förutom personer som har haft uppehållstillstånd som har tidsbegränsats eller beviljats enligt gymnasiregelverket omfattar den föreslagna förordningsbestämmelsen även personer som har haft ett uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller verkställighetshinder och vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen.

Med anledning av det skärpta arbetsmarknadsläget som covid-19 har medfört är det regeringens avsikt att det inom kort ska remitteras förslag till lagändringar som bl.a. innebär att tiden som en utlänning har på sig för att etablera sig på arbetsmarknaden efter en fullföljd utbildning förlängs från sex till tolv månader och att en viss form av subventionerad anställning (en yrkesintroduktionsanställning) ska kunna ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Förordningsändringen ska träda i kraft den 3 december 2020. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Förordningsändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det kan antas finnas ett antal personer som omfattas av den föreslagna förordningsändringen som har fullföljt sin utbildning innan sommaren och vars uppehållstillstånd snart löper ut. Förordningsändringen bör därför träda i kraft den 3 december 2020.

Förordningsändringen ska, om inte något annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från den dag då den träder i kraft. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

5 Konsekvenser

Bedömning: Eventuella kostnadsökningar kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

Skälen för bedömningen: Antalet personer som har beviljats permanent uppehållstillstånd vid försörjning är 48 personer under år 2017, 112 personer under år 2018, 370 personer under år 2019 och 1 578 personer under perioden januari till oktober 2020. Av dessa var andelen kvinnor 15 procent år 2017, 10 procent år 2018, 10 procent år 2019 och 8 procent under perioden januari till oktober 2020.

Det är svårt att bedöma hur många personer som kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd till följd av den föreslagna förordningsändringen. Svårigheten består bl.a. i att bedöma hur många av de personer som omfattas av 17 § den tillfälliga lagen som har eller kommer att få en tidsbegränsad anställning som sträcker sig över minst ett år men kortare tid än två år från beslutstillfället.

Även om osäkerhet råder kring hur många fler personer som kommer att beviljas permanent uppehållstillstånd med den föreslagna förordningsändringen är bedömningen att det kommer att vara ett relativt begränsat antal. De eventuella kostnadsökningar som förslaget kan medföra bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

Fler män än kvinnor har tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen, varför fler män än kvinnor kan komma att omfattas av förslaget. Förslaget bedöms inte medföra några miljömässiga konsekvenser.