

Till Justitiedepartementet  
Alexandra Wilton/Wahren

**Yttrande över utkastet till lagrådsremiss "Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå"**  
Ärende Ju2016/08546/L7

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, har beretts tillfälle att lämna synpunkter till förslaget. Trots sitt namn innebär förslaget i huvudsak att uppehållstillstånd som givits enligt den tillfälliga begränsningslagen kan förlängas för ungdomar som går i gymnasiet.

### **Allmänna synpunkter**

FARR välkomnar att regeringen presenterar detta förslag, som aviserades redan i förarbetena till Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (begränsningslagen).

I vårt remissvar inför införandet av begränsningslagen har vi framfört skarpa invändningar mot tidsbegränsade uppehållstillstånd i allmänhet och tidsbegränsade uppehållstillstånd för barn i synnerhet. Dessa invändningar kvarstår, och har bara förstärkts genom att vi nu börjar se konsekvenserna. Vi tar fortfarande avstånd från den människosyn som manifesteras i att anställningsbarhet är avgörande för att få permanent uppehållstillstånd - inte skyddsbehov. Genom det föreliggande lagförslaget skulle samma människosyn omfatta ungdomar. Den som klarar att få betyg kan i förlängningen få stanna i landet medan den mest skadade och sårbara som inte uppnår skolkraven, kommer att straffas med kortare tillstånd och större risk för utvisning.

Eftersom möjligheten till längre tillstånd trots allt fyller en lucka och förhoppningsvis något kan motverka begränsningslagens destruktiva inverkan på ungdomars mående och integration, ställer vi oss ändå bakom att lagförslagen om gymnasiestudier genomförs, som komplement till begränsningslagen. Vi vill dock erinra om några andra regler som skulle behöva förändras för att lagändringarna ska få avsedd effekt.

### **Sammanfattning av FARR:s yrkanden**

#### **Åtgärder som behövs för att förslagen ska få avsedd effekt**

- Återställ kommunernas ansvar för ungdomar 18-21 år för att skolgången inte ska avbrytas.
- Höj åldersgränsen för asylsökande att ansöka till nationellt gymnasieprogram.
- Inför ett moratorium för ålderssuppskrivningar tills vetenskapligt utprovade metoder har införts.

- Tillse att god man, ungdomsboende och skolgång kvarstår tills beslutet vunnit laga kraft, i fall då åldersuppskrivning till 18 skett samtidigt med utvisningsbeslut i första instans.
- Erbjud åldersutredning eller återtagande av uppgiven ålder för de ungdomar vars ålder skrivits upp utan utredning, med möjlighet till uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder.
- Tillämpa fyraårsregeln även för ensamkommande som ansökt efter 24 november 2015.
- Låt det tionde grundskoleåret utgöra grund för uppehållstillstånd på motsvarande sätt som introduktionsprogrammen.

### **Övriga yrkanden**

- Inför rätt att överklaga uppehållstillståndets längd.
- Se över lagen om svenskt medborgarskap i syfte att klargöra att tidsbegränsade tillstånd med sikte på bosättning skall ingå i kvalifikationstiden för naturalisering.

## **Synpunkter och kommentarer till regeringens förslag**

Kommentarerna nedan följer avsnitten i lagförslaget.

### **Lagtexterna**

Lagtexterna som föreslås är extremt komplicerade. Vi uppmanar regeringen att sammanföra paragraferna så att lagtexten blir möjlig att förstå för de ungdomar som omfattas och deras ombud.

### **Längre uppehållstillstånd för studier**

#### **Längre uppehållstillstånd för den vars tillstånd ska tidsbegränsas enligt den tillfälliga lagen.**

Denna del handlar om att ungdomar som går ett nationellt gymnasieprogram kan få uppehållstillstånd för hela gymnasietiden plus sex månader om de annars skulle ha fått ett kortare tillstånd enligt begränsningslagen.

FARR tillstyrker förslaget.

Vi vill uppmärksamma regeringen på att de flesta kommuner från och med höstterminen 2016 tar sin hand ifrån de ensamkommande barn som fyller 18 eller skrivs upp i ålder till 18. Detta innebär i praktiken att skolgången inte är garanterad, eftersom barnet oftast tvingas flytta från kommunen utan lagstadgad rätt att komma in på ett gymnasieprogram på den nya orten. Om lagförslaget ska få avsedd effekt bör det kompletteras i första hand med ett återställt regelverk som gör att ansvaret stannar i den ursprungliga placeringskommunen. I andra hand bör förslaget kompletteras med en justering av skollagen. Fortsatt skolgång vid kommunbyte behöver säkras för asylsökande (och i fall av avslag i asylärendet fram till att detta vunnit laga kraft). Åldersgränsen för att ansöka till nationellt program behöver höjas till densamma som för bosatta elever. Dessa önskemål kan komma att tillgodoses genom den pågående gymnasieutredningens förslag (SOU 2016:77), men behöver samordnas och tidigareläggas.

#### **Längre uppehållstillstånd för ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd senast den 24 november 2015**

Denna del handlar om att ensamkommande barn som endast kan få uppehållstillstånd fram till 18-årsdagen på grund av brist på ordnat mottagande i hemlandet istället kan få uppehållstillstånd i fyra år förutsatt att de går i gymnasiet.

Dessa barn skulle med tidigare praxis och även enligt begränsningslagens övergångsregel ha fått permanenta uppehållstillstånd. FARR tillstyrker att dessa barn åtminstone ska kunna få fyraåriga uppehållstillstånd istället för de korta som de erbjuds idag.

Vi konstaterar att denna del av lagförslaget har blivit nödvändig genom att Migrationsverket ändrat praxis och infört tillfälliga uppehållstillstånd alternativt utvisning även för ensamkommande barn över 16 år som sökte asyl senast den 24 november 2015. Detta kommer delvis att läkas genom de föreslagna lagändringarna.

Men under hösten 2016 har Migrationsverket ändrat praxis även beträffande åldersbedömningar.

FARR har granskat ett antal utvisningsbeslut för ensamkommande barn vars ålder samtidigt skrivits upp till 18 under hösten 2016. Granskningen visar att Migrationsverkets utgångspunkt att den sökande är vuxen tills motsatsen är bevisad, i skarp kontrast till riktlinjer från EU och UNHCR. Åldern har i samtliga granskade fall skrivits upp utan utredning eller över huvud taget indikation på att personen är vuxen. Denna praxis innebär att ett okänt antal barn klassas som vuxna och får beslut om utvisning, om de inte kan bevisa sitt skyddsbehov på samma sätt som om de vore vuxna. De som drabbas är främst ensamkommande som på grund av sitt ursprung saknar godkända id-handlingar - och varav en stor andel av liknande skäl inte heller kan bevisa sitt personliga skyddsbehov gentemot föräldrarnas hemland.

Omkring 2000 ensamkommande barn har skrivits upp i ålder i samband med utvisningsbeslut under hösten. Samtidigt har endast några tiotal fått tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av brist på ordnat mottagande. Den praxisändring som regeringen uppmärksammat, att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd och därmed undgå begränsningslagens övergångsregel för äldre barn som inte kan bevisa ett personligt skyddsbehov, har alltså i praktiken inte kommit till så stor användning. För att lagförslaget ska få avsedd effekt krävs att ett moratorium för åldersuppskrivningar införs, tills vetenskapligt utprövade metoder har införts.

Förutom ett stopp för åldersuppskrivningar föreslår FARR att de barn vars ålder skrivits upp utan utredning ska erbjudas en sådan alternativt återfå sin uppgivna ålder och därefter ges möjlighet till uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och/eller uppehållstillstånd för gymnasiestudier.

Ett minimikrav är att de ensamkommande barn som får avslag och samtidigt skrivs upp till 18 inte ska berövas god man, boende och därmed skolgång förrän åldersuppskrivningen (och utvisningsbeslut) kunnat överklagas och vunnit laga kraft. Annars löper dessa ungdomar en särskilt stor risk att falla utanför möjligheten till uppehållstillstånd för gymnasiestudier även om de efter överklagande får tillstånd. Denna del löses inte av gymnasieutredningens förslag utan behöver angripas av regeringen genom förordning eller annan reglering.

### **Längre uppehållstillstånd för ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd efter den 24 november 2015**

Denna del handlar om samma grupp av barn som föregående avsnitt, men som sökt asyl senare. De skulle kunna få tillstånd för hela gymnasietiden plus sex månader om de går ett nationellt program.

Ensamkommande barn som saknar mottagande i hemlandet bör få en stabil tillvaro och uppmuntras till studier. Därför föreslår FARR - förutsatt att permanent uppehållstillstånd inte kan ges - att samma regel om fyra års tillstånd ska gälla för ensamkommande barn oavsett när de ansökt om asyl. Detta skulle vara en bättre ordning än att ungdomar som redan har utstått mycket och är under stor press ska vara beroende av betygssättningen för sin möjlighet att rehabiliteras och gå ut skolan.

I andra hand tillstyrker vi förslaget som det ser ut, men erinrar om att det inte kommer att få avsedd effekt om inte kommunernas ansvar för gymnasisterna löses - se ovan.

### **Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå**

#### **Ett tidigare uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen**

Denna del handlar om att ungdomar som redan har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt begränsningslagen ska kunna få ett kortare fortsatt tillstånd om de går ett introduktionsprogram i gymnasiet eller ett tillstånd för hela gymnasietiden plus sex månader om de går ett nationellt program. De som haft tillstånd för introduktionsprogram ska också kunna få fortsatt tillstånd för nationellt program.

FARR tillstyrker förslagen, med samma kommentarer som ovan angående kommunernas ansvar.

#### **Ensamkommande barn vars ansökan har registrerats hos Migrationsverket senast den 24 november 2015 och som har fått, eller annars skulle få, ett av- eller utvisningsbeslut med uppskjuten verkställighet**

Denna del handlar om att ensamkommande barn som enligt Migrationsverkets nuvarande praxis skulle få utvisningsbeslut som ska verkställas när de fyllt 18, istället kan få fyra års tillstånd förutsatt att de går i gymnasiet.

FARR välkomnar förslaget men konstaterar att det nästan helt sätts ur spel genom nuvarande praxis för åldersuppskrivningar - se ovan.

#### **Ensamkommande barn vars ursprungliga ansökan har registrerats senast den 24 november 2015 och som hunnit bli vuxna när en ny ansökan om uppehållstillstånd prövas**

Denna del handlar om att även ensamkommande som hunnit bli vuxna innan de får beslut ska kunna få fyraåriga tillstånd under förutsättning att de går i gymnasiet.

FARR välkomnar förslaget, men erinrar om att det inte kommer att få avsedd effekt om inte kommunernas ansvar för gymnasisterna löses - se ovan.

#### **Ensamkommande barn vars ansökan har registrerats hos Migrationsverket efter den 24 november 2015**

Denna del handlar om att även barn som inte omfattas av fyraårsregeln men har eller skulle kunna få tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av brist på ordnat mottagande i hemlandet ska kunna få ett kortare fortsatt tillstånd om de fyllt 17 och går ett introduktionsprogram i gymnasiet eller ett tillstånd för hela gymnasietiden plus sex månader om de går ett nationellt program. De som haft tillstånd för introduktionsprogram ska också kunna få fortsatt tillstånd för nationellt program, om de fyllt 18.

Få ensamkommande barn kvalar in till nationellt program före 18 års ålder. Det är bra att även ensamkommande barn som ansökte efter den 24 november och fått stanna tillfälligt på grund av brist på ordnat mottagande i hemlandet får en möjlighet att fortsätta i introduktionsprogram.

Men förslaget innebär att de flesta skulle utsättas för omprövning flera gånger: först ett tillstånd på grund av bristen på mottagande tills de fyller 18, därefter tillstånd i en eller två omgångar för språkintrödn och därefter nationellt program. Därför förordar FARR i första hand att ensamkommande barn behandlas lika även om de sökte asyl efter den 24 november. Ett fyraårigt tillstånd skulle vara till fördel för dem som presterar svagt i behov av rehabilitering, för alla som behöver trygghet för att klara studierna och för Migrationsverket som skulle slippa en rad omprövningar.

Även detta förslag riskerar att bli utan effekt om inte frågan om åldersuppskrivningar och frågan om kommunernas ansvar löses - se ovan.

### **Uppehållstillstånd för fortsatta studier**

Dessa delar handlar om att ungdomar som inte hunnit slutföra sin gymnasieutbildning enligt den ursprungliga tidsplanen ska kunna få tillståndet förlängt studietiden ut plus sex månader, samt att tillstånd för introduktionsprogram ska kunna förlängas med ytterligare en 13-månadersperiod.

FARR tillstyrker förslagen.

### **Övriga lagändringar (utanför begränsningslagen)**

Dessa delar handlar om när ansökan ska vara gjord, återkallelse för ungdomar som inte studerar, samt att en ny lag införs som innebär att möjligheterna till uppehållstillstånd för att gå ut gymnasiet plus sex månader ska finnas kvar tre år efter att begränsningslagen upphört att gälla. Det finns även följändringar i etableringslagen och bosättningslagen.

FARR har inga kommentarer till dessa ändringar.

FARR föreslår att det tionde grundskoleåret införs som en grund för uppehållstillstånd på motsvarande sätt som introduktionsprogrammen. Detta för att elever som väljer ett i andra avseenden förstärkt alternativ inte ska missgynnas genom minskad möjlighet att gå ut gymnasiet.

Genom de nu föreslagna lagarna och övriga ändringar i utlänningslagstiftningen som skett de senaste åren har flera varianter av tidsbegränsade uppehållstillstånd tillkommit för personer vars ursprungliga avsikt är att bosätta sig i Sverige. I dessa fall finns vanligen utrymme för permanentning av tillstånden i ett senare skede. Enligt praxis (se Migrationsöverdomstolens vägledande dom 2008:17) bör i dessa fall hela den lagliga vistelsen tillgodoräknas som kvalifikationstid för svenskt medborgarskap. Informationen om detta är bristfällig och osäkerheten stor, särskilt för asylsökande där huvudregeln tidigare har varit att uppehållstillstånd har varit permanenta. Därför föreslår FARR att regeringen initierar en utredning av lagen om medborgarskap för att klargöra att de tidsbegränsade tillstånden med sikte på bosättning skall räknas in i kvalifikationstiden för naturalisering.

### **Ytterligare ändringar i begränsningslagen**

#### **Tidsbegränsat uppehållstillstånd för flyktingar**

Denna del handlar om att personer med flyktingstatus som fått kortare tillstånd än tre år på grund av att de klassats som säkerhetsrisk, ska kunna få förlängt med tre år om det skett en felbedömning eller risken har upphört.

FARR tillstyrker förslaget, med reservation för att vi anser att flyktingar i normalfallet bör ha permanenta uppehållstillstånd.

#### **Undantag från försörjningskravet om sökanden är ett barn**

Denna del handlar om att förälder som bor i Sverige inte ska behöva uppnå ett försörjningskrav för att ett barn som föds i Sverige ska få uppehållstillstånd.

FARR tillstyrker förslaget.

## **Överklagande av beslut**

Denna del handlar om att rätten till överklagande införs i begränsningslagen, med hänvisning till tillämpliga delar av bestämmelsen om överklagande i Utlänningslagen. I regeringens motivering påpekas att uppehållstillståndets längd inte kan överklagas.

FARR tillstyrker att rätten till överklagande införs i den tillfälliga lagen.

FARR anser dock att uppehållstillståndets längd bör införas som en ny grund för överklagande. Upphållstillståndets längd är med nuvarande lagstiftning tätt knuten till statusfrågan som har en kraftfull rättsverkan. Frågan om status kan överklagas, men ett överklagande där bara uppehållstillståndets längd nämns riskerar att avvisas. I många fall bör utgångspunkten vara att ett överklagande av uppehållstillståndets längd implicit innefattar statusfrågan - på liknande sätt som en ansökan om ny prövning normalt behandlas som en sådan även om inte formuleringen är helt korrekt. Detta för att skydda den sökandes rättigheter eftersom ombud vanligen saknas i dessa situationer. Införande av uppehållstillståndets längd som en grund för överklagande skulle förhindra att praxis skiftar mellan domstolarna och att överklaganden avvisas trots att statusfrågan borde ha prövats.

## **Slutkommentar**

Som vi beskrivit ovan riskerar ett välkommet förslag att få liten effekt genom att myndigheter - vid sidan om lagändringarna från regering och riksdag - har ändrat spelreglerna. Regeringen kan inte undgå ansvar för denna situation. Regeringen har i remissbehandlingen av begränsningslagen gått ut med budskapet att det är tillåtet att genomföra lagändringar som får kraftiga negativa konsekvenser, om det övergripande målet är att avskräcka asylsökande från att ta sig till Sverige. Denna helt öppna signalpolitik utgör i sig en signal till andra att bete sig på samma sätt. Migrationsverket skriver nu upp ungdomar i ålder utan motivering eller utredning och utvisar dem som skrivits upp eller fyllt 18, även om de enligt begränsningslagens övergångsregel skulle ha fått permanenta tillstånd. Kommunerna utestänger ungdomar från ungdomsboenden, förhindrar deras skolgång och river upp deras integration. Detta är förfärligt - men kanske framstår som logiskt och tillåtet när regeringen har deklarerat att huvudsyftet med Sveriges flyktingpolitik är att avskräcka? Finns det över huvud taget någon inskränkning eller elakt bemötande som inte skulle kunna försvaras med en sådan målsättning?

Vi uppmanar återigen regeringen att besinna sitt ansvar och klargöra för allmänheten och myndigheterna att begränsningslagen var ett tillfälligt undantag. Låt oss höra regeringen deklarerera att i fortsättningen ska myndigheterna ta hänsyn till utsatta grupper, göra sina bedömningar på ett rättssäkert sätt och tillgodose mänskliga rättigheter - även i flyktingpolitiken.

På uppdrag av FARR:s styrelse

Sanna Vestin, ordförande