

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Stockholm 2017-01-09

Remissvar på utkast till lagrådsremiss- Uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå

Sammanfattning

UNICEF Sverige välkomnar förslagen kring en ny grund för uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Det ger en möjlighet för ungdomar att beviljas ett längre uppehållstillstånd för att fullfölja sina studier och öka möjligheterna till arbete och etablering på arbetsmarknaden. Vad gäller förslagen kring längre uppehållstillstånd för studier för personer som har beviljats skyddsstatus ser vi dock en risk att asylrätten urholkas genom att villkora uppehållstillstånden. Vi ser också att den grundläggande principen om icke-diskriminering har åsidosatts. Lagförslagen måste kunna säkerställa att de barn som har skyddsskäl och av olika anledningar inte kan eller vill studera ges en hållbar varaktig lösning.

UNICEF Sverige förordar istället att Sverige återgår till beslut om permanenta uppehållstillstånd som utgångspunkt för en varaktig hållbar lösning för barn och unga som har skyddsskäl. Att bevilja permanenta uppehållstillstånd ger ett starkare skydd som främjar barns rätt till trygghet och skydd och en hållbar varaktig lösning för den enskilde. Trots att förslagen öppnar upp för nya möjligheter till långsiktigare lösningar för barn på flykt ser vi med oro på syftet och inriktningen av förslagen. Huvudsyftet är att uppmuntra till studier på gymnasiet för ungdomar snarare än att stärka barns rättigheter i asylprocessen. Vi anser vidare att formen för uppehållstillstånd är ej behovsanpassat utan gynnar de som har förutsättningar att studera och lyckas.

Icke-diskriminering av och mellan barn en grundläggande rättighet enligt barnkonventionen. Utifrån ett likabehandlingsperspektiv ser vi problematiskt på att föreslagen innehåller olika regler beroende på barns formella status och tidpunkt för registrering av sin asylansökan. Utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv bör bestämmelserna gälla lika för alla barn oberoende av skyddsgrund och tidpunkt för när asylansökan registrerades. Förslaget bör även förtydliga att man inte ställer högre krav på barn som vistas i Sverige med uppehållstillstånd på grund av studier än övriga barn i Sverige.

Likabehandlingsprincipen kan även ifrågasättas vad gäller förslag på krav på anställning inom sex månader efter studentexamen för beviljande av fortsatt uppehållstillstånd. Vi föreslår att regeringen ser över eventuella lättnader i anställningsform för ungdomar i likhet med vad övriga ungdomar med gymnasiekompetens rimligen kan erbjudas för arbete på den svenska arbetsmarknaden för att inte ställa högre och orimliga krav på ungdomarna.

Utöver uppfyllande av barnkonventionens grundprinciper belyser barnkonvention att barn på flykt har särskilda rättigheter. Våra synpunkter på lagrådsremissen som presenteras nedan fokuserar på asylsökande barn och deras rätt till uppehållstillstånd med utgångspunkt ur barnkonventionens bestämmelser.

Förslag enligt lagrådsremissen:

4. Längre uppehållstillstånd för studier

4.1 Längre uppehållstillstånd för den vars tillstånd ska tidsbegränsas enligt den tillfälliga lagen. En utlänning som beviljats uppehållstillstånd och vars uppehållstillstånd ska tidsbegränsas enligt den tillfälliga utlänningslagen ska kunna få ett längre uppehållstillstånd om han eller hon fyllt 17 men inte 25 år och studerar på ett nationellt gymnasieprogram. Tillståndet ska gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen.

4.2 Längre uppehållstillstånd för ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd senast den 24 november 2015. Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljats ett ensamkommande barn på grund av verkställighetshinder för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, och som fyllt 17 år, ska vara fyra år om han eller hon studerar i gymnasieskolan, inklusive introduktionsprogram.

4.3 Längre uppehållstillstånd för ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd efter den 24 november 2015. Giltighetstiden för ett uppehållstillstånd som beviljats en utlänning på grund av verkställighetshinder för att saknas ordnat mottagande i hemlandet, och som fyllt 17 år samt studerar på ett nationellt gymnasieprogram, ska vara sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen. (Introduktionsprogram utgör inte per definition ett nationellt gymnasieprogram.)

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige välkomnar regeringens initiativ till förslag som möjliggör för unga asylsökande att få längre uppehållstillstånd i Sverige. Detta ser vi som ett steg framåt i arbetet med att tillgodose mer långsiktiga lösningar för barn på flykt. Vi vill dock betona betydelsen av permanenta uppehållstillstånd som utgångspunkt för en varaktig hållbar lösning för barn och unga som har skyddsskäl. Vi förordar därmed att Sverige återgår till beslut om permanenta uppehållstillstånd till barn och deras familjer som huvudregel. Att bevilja permanenta uppehållstillstånd ger ett starkare skydd som främjar barns rätt till trygghet och skydd och en hållbar varaktig lösning för den enskilde. Utöver uppfyllande av barnkonventionens grundprinciper belyser barnkonvention att barn på flykt har särskilda rättigheter.¹ FN:s barnrättskommitté har uttryckligen påtalat att stater ska sträva efter hållbara och långsiktiga lösningar för barn som är på flykt och söker en fristad.² Att ha asylskäl men ändå inte ges en permanent fristad som barn är inte förenligt med denna rekommendation.

Förslagen kan till viss del innebära att barn kan känna sig trygga med att de kommer att få avsluta sina gymnasiestudier. De kan dock fortfarande inte garanteras permanent uppehållstillstånd i landet. Utifrån ett barnrättsperspektiv är oro och otrygghet, ovisshet den överhängande konsekvensen av den nuvarande tillfälliga utlänningslagen med tillfälliga uppehållstillstånd som regel. Följande förslag ger utrymme för en viss respit kring längden för uppehållstillstånd men förslagen innefattar en hög risk för att man i praktiken skjuter upp oron för utvisning och återvändande till studentdagen än tidigare 18-årsdagen. Det är fortfarande osäkert vad som följer efter uppehållstillståndet på grund av studier har löpt ut. Det är inte säkerställt att permanent uppehållstillstånd senare kommer att beviljas. Därmed kvarstår osäkerheten för barn som har skyddsskäl och har rätt till en långsiktig hållbar lösning.

Trots att förslagen öppnar upp för nya möjligheter till långsiktigare lösningar för barn på flykt ser vi med oro på syftet och inriktningen av förslagen. Huvudsyftet är att uppmuntra till studier på gymnasiet för ungdomar snarare än att stärka barns rättigheter i asylprocessen. Asylrätten måste fortsatt vara i fokus och en individuell prövning med noga utreda asylskäl måste alltid komma i första hand. Uppehållstillstånd för studier kan erbjudas som ett alternativ men de asylsökande som har skyddsskäl måste kunna få ett långsiktigt skydd som inte villkoras med krav på studier. Lagförslagen måste även kunna säkerställa att de barn som har skyddsskäl och av olika anledningar inte kan eller vill studera ges en hållbar varaktig lösning.

¹ Art 22 barnkonventionen

² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6)

Vi anser vidare att formen för uppehållstillstånd är ej behovsanpassat utan gynnar de som har förutsättningar att studera och lyckas. För att skapa ytterligare incitament att påbörja studier på ett nationellt program har exempelvis längre tillstånd beviljas till de som studerar på nationellt program jämfört med de som befinner sig på ett introduktionsprogram. De som befinner sig på introduktionsprogrammet utsätts för en större påfrestning och press att fullfölja dessa studier på en utsatt tid för att få stanna kvar i landet. Rimligheten i detta kan ifrågasättas

Utifrån ett likabehandlingsperspektiv ser vi problematiskt på att föreslagen innehåller olika regler beroende på barns formella status och tidpunkt för registrering av sin asylansökan. Enligt lagrådsremissen anses det till exempel *”rimligt att regelverket ska vara generösare för de barn som kommit innan 24/11 2015.”* Utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv bör bestämmelserna gälla lika för alla barn oberoende av skyddsgrund och tidpunkt för när asylansökan registrerades. Förslaget bör även förtydliga att man inte ställer högre krav på barn som vistas i Sverige med uppehållstillstånd på grund av studier än övriga barn. I praktiken innebär förslaget skolplikt för gymnasieungdomar som vistas här med detta tillstånd. Detta gäller inte för andra barn i Sverige.

Utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv vill vi även betona vikten över att se över bestämmelserna för de barn som är under 17 år som kommer Sverige som asylsökande och saknar ordnat mottagande i hemlandet. Dessa barn undantas visserligen i dagsläget Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder men ger enbart tillfälliga uppehållstillstånd förutom i mycket begränsade undantagsfall.

5. Upphållstillstånd för studier på gymnasial nivå

5.1 Ett tidigare uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen. En utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen ska kunna få ett uppehållstillstånd för studier på gymnasialnivå om han eller hon studerar på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Tillståndet ska gälla i tretton månader alt 24 månader och kan bara beviljas en gång. En utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen ska kunna få ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om personen fyllt 18 men inte 25 år och studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan. Upphållstillståndet ska gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen.

5.2 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 kan beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Upphållstillståndet ska gälla i fyra år.

5.3 Ensamkommande barn vars ursprungliga ansökan har registrerats senast den 24 november 2015 och som hunnit bli vuxna när en ny ansökan om uppehållstillstånd prövas ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå. Upphållstillståndet ska gälla i fyra år.

5.4 Ensamkommande barn vars ansökan har registrerats hos Migrationsverket efter den 24 november 2015. En utlänning som beviljats ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder med anledning att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon har fyllt 17 men inte 25 år och studerar på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan. Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader och kan bara beviljas en gång. En utlänning som har haft ett uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder som består i att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet, ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om han eller hon har fyllt 17 men inte 25 år, studerar på ett nationellt program i gymnasieskolan. Detsamma ska gälla den som har haft ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå för studier på ett introduktionsprogram, dock ska den nedre åldersgränsen då vara 18 år. Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader utöver den tid som återstår av utbildningen.

6. Upphållstillstånd för fortsatta studier. Om en utlänning haft ett uppehållstillstånd på grund av studier eller ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå och inte har fullföljt utbildningen ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för fortsatta studier 13 månader i taget.

UNICEF Sveriges kommentarer:

UNICEF Sverige ser positivt på förslaget om en ny grund för uppehållstillstånd till ungdomar för studier på gymnasial nivå. Det ger en möjlighet att fullfölja sina studier och öka möjligheterna till arbete och etablering på arbetsmarknaden.

Utifrån ett icke-diskrimineringsperspektiv ser vi det dock som problematiskt på att föreslagen innehåller olika regler beroende på barns formella status och tidpunkt för registrering av sin asylansökan.

För att ungdomar som beviljas uppehållstillstånd för studier ska ges en rimlig chans måste ordentliga stödinsatser under utbildningen sättas in för de ungdomar som har behov av det. Detta gäller framför allt för studerande som går på introduktionsprogram för att få behörighet till ett nationellt program. De incitament som lagförslagen vill skapa får inte innebära en orimlig belastning för den asylsökande och ge upphov till orimlig stress och press för individen. Konsekvenserna av förslagen får inte leda till att man ställer högre krav på barn som vistas i Sverige med uppehållstillstånd på grund av studier än övriga barn i Sverige.

7. Uppehållstillstånd efter fullföljd utbildning

Samtliga förslag föreslår att ungdomarna efter fullföljd gymnasial utbildning ges sex månaders uppehållstillstånd för att söka och bli erbjuden anställning för att beviljas förlängt uppehållstillstånd i Sverige.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Krav på anställning inom sex månader efter studentexamen ställer höga krav på ungdomar och kan i praktiken ses som en näst intill omöjlig uppgift. Det är inte lämpligt att ställa orimliga krav på ungdomar att tvingas bli etablerade på arbetsmarknaden inom en så kort tidsperiod som sex månader. Vi föreslår att regeringen ser över eventuella lättnader i anställningsform för ungdomar i likhet med vad övriga ungdomar med gymnasiekompetens rimligen kan erbjudas för arbete på den svenska arbetsmarknaden.

Vi föreslår även att regeringen ser över möjligheten för uppehållstillstånd på grund av högre studie som en naturlig fortsättning för de ungdomar som vill fortsätta studera för att etablera sig på arbetsmarknaden.

11. Följdändringar i etableringslagen och bosättningslagen

Den som har beviljats uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, för fortsatta studier eller efter fullföljd utbildning ska ingå i målgruppen för etableringslagen och lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi föreslår att lagförslagen bör förtydliga hur boende och annat kringgående stöd till ungdomarna med uppehållstillstånd för studier säkerställs för att skapa faktiska förutsättningar att studera och leva under en skälig levnadsstandard.

12.3 Undantag från försörjningskravet om sökanden är ett barn

Det ska inte ställas något försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige.

UNICEF Sveriges kommentarer:

Vi ser positivt på förslaget att tydliggöra i den tillfälliga utlänningslagstiftningen att även barn som föds i Sverige är undantagna försörjningskrav för sina föräldrar. Detta har tidigare varit en otydlighet i lagen som därmed behöver åtgärdas.

14. Kostnader och andra konsekvenser- *barnkonsekvensanalys*

Vi ser positivt på att förslaget till lagrådsremiss uppvisar en barnkonsekvensanalys. Detta är ett framsteg från tidigare lagrådsremiss gällande den tillfälliga utlänningslagen. Analysen anser vi dock inte är fullständig utan saknar många viktiga aspekter utifrån ett barnrättsperspektiv. Grundläggande principer så som icke-diskriminering och barns rätt till delaktighet är frågor som överhuvudtaget inte omnämns vilket är beklagligt. Principen om barnets bästa i förhållande till förslagen bör även utvecklas närmare och beröra de avgörande konsekvenser för barn och deras rättigheter som förslaget innebär. Att behandla barn olika baserad på skyddsstatus och tidpunkt för registrering av asylansökan samt att villkora uppehållstillstånd är exempel som inte är förenliga med barnets bästa eller en hållbar långsiktig lösning för barn på flykt.

Övrigt

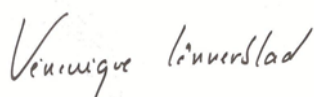
Rättssäkerhetsgarantier inklusive åldersbedömningar

Förslaget pekar vid ett flertal tillfällen på att personer som har skyddsskäl alltid får stanna i Sverige. Vi anser dock att det fortfarande är oklart hur länge och på vilka villkor. De olika förutsättningar och asylprövningen inklusive åldersbedömningar måste förbättras utifrån ett barnrättsperspektiv för att anses vara rättssäkra för den enskilde. Om ett asylsökande ensamkommande barn till exempel har fått sin ålder uppskriven till 18 år och saknar asylskäl kommer den personen inte omfattas av förslaget om längre uppehållstillstånd för gymnasiestudier och inte ha möjlighet att överklaga beslut eftersom uppskrivning av ålder inte är ett formellt beslut.

Komplex och svårbegripligt lagförslag

UNICEF Sverige anser att förslagen som presenteras är mycket komplexa och svårövergripliga. Vi föreslår att regeringen bör se över kring hur det kan förenklas för en mer effektiv och rättssäker tillämpning. Detta för att underlätta för myndigheterna att tillämpa och för de sökande att begripa. Rent principiellt bör regeringen driva fram en permanent human asylrättslagstiftning snarare än stifta fler tillfälliga lagar.

UNICEF Sverige



Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare

Underlaget är framtaget av Karin Ödquist Drackner, barnrättsjurist UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: karin.odquist@unicef.se