

Till Justitiedepartementet
Johanna Johnsson

Yttrande över utkastet till lagrådsremiss "Ny möjlighet till uppehållstillstånd"

Ärende Ju2018/00750/L7

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, har beretts tillfälle att lämna synpunkter till förslaget.

Allmänna synpunkter

Förslaget syftar till att kompensera ensamkommande barn som lidit skada av långa handläggningstider i första instans. En ny möjlighet till uppehållstillstånd ska skapas för den som påbörjat eller avser påbörja studier motsvarande gymnasieskola eller yrkesutbildning.

Problembilden är egentligen bredare än vad som ryms i regeringens förslag. En ensidig fokusering på vissa typer av skyddsskäl och en bred tillämpning av internflyktsalternativ tillsammans med orimligt höga krav på bevisning har under de senaste åren lett till många tveksamma utvisningsbeslut för personer som sökt asyl som ensamkommande barn. Detta illustreras till exempel av att andelen avslag för asylsökande från Afghanistan har ökat kraftigt, samtidigt som säkerhetsläget försämrats. Att de ensamkommande har drabbats hänger bland annat samman med att de under den långa handläggningstiden hunnit fylla 18 eller skrivits upp i ålder och därmed inte kunnat tillgodoräkna sig barnets särskilda skyddsbehov. FARR har liksom många andra aktörer ifrågasatt rättssäkerheten i dagens asylprocedurer, inte minst vad beträffar åldersbedömningarna.

Långa handläggningstider samvarierar helt naturligt med lång vistelsetid och anknytning till Sverige, samtidigt som den eventuella anknytningen till hemlandet och möjligheten till återetablering avtar. Men möjligheten att väga in dessa faktorer som skäl för uppehållstillstånd försvinner abrupt på 18-årsdagen. Även av det skälet är lång handläggningstid negativ för denna grupp.

Även om situationen påverkats av många faktorer så är de långa handläggningstiderna en viktig del. FARR delar regeringens uppfattning att asylsökande barn drabbas synnerligen negativt av långa handläggningstider och välkomnar en möjlighet till uppehållstillstånd för denna grupp samt att yrkesprogram i detta avseende likställs med nationellt gymnasieprogram.

Utöver att de ensamkommande barnen riskerar uppnå vuxen ålder under processen har forskning visat att den långa väntan på beslut innebär stor risk för ohälsa. Mot denna bakgrund hade FARR föredragit åtgärder för att förbättra situationen för gruppen som helhet, inte begränsat av åldersgränser eller av datumgränser som är irrelevanta i sammanhanget.

FARR vill också erinra om några andra regler som skulle behöva förändras för att de ungdomar som omfattas ska få en rimlig livssituation.

Sammanfattning av FARR:s yrkanden

- FARR tillstyrker förslaget att skapa en ny möjlighet till uppehållstillstånd för dem som sökt asyl som ensamkommande barn.
- FARR avstyrker att registreringsdatum eller beslutsdatum ska vara avgörande för att omfattas av möjligheten till uppehållstillstånd på grund av studier.
- FARR yrkar att lagförslaget ska omfatta dem som efter en orimlig handläggningstid fått ett utvisningsbeslut och som därefter inte fått saken prövad i domstol före 18 års ålder.
- FARR avstyrker tidsgränsen om femton månader och yrkar att mer än sex månaders handläggning till delgivning av första beslut ska anses som orimligt lång tid för den som sökt asyl som ensamkommande barn.
- FARR avstyrker den inhibitionsregel som föreslås och yrkar att en inhibitionsregel motsvarande den som gäller vid anförande av verkställighetshinder införs.
- FARR yrkar att kommunernas ansvar för asylsökande ungdomar 18-21 år ska återställas samt att åldersgränserna för ansökan till gymnasieprogrammen höjs och övergången från introduktionsprogram till nationellt program säkerställs.
- FARR yrkar att regelverk och informationsinsatser ska ses över så att boende och försörjning tryggas för de ungdomar som får uppehållstillstånd under gymnasiestudier och yrkesprogram.
- FARR yrkar att lagförslaget ska kompletteras med en ändring som gör att uppehållstillstånd kan beviljas trots att identiteten inte är styrkt.
- FARR yrkar att regeringen klargör att ungdomar som väntas omfattas inte tvingas lämna landet innan lagändringarna träder i kraft, samt att bistånd enligt LMA-lagen ska utgå under den tid.

Synpunkter och kommentarer till regeringens förslag

Betydelsen av när barnet ansökt om asyl

Regeringen föreslår att endast barn som registrerat sin asylansökan senast den 24 november 2015 ska ges möjlighet att erhålla uppehållstillstånd enligt den föreslagna lagstiftningen.

FARR anser att det är problematiskt ur ett barnrättsperspektiv att det datum barnet registrerat ansökan om asyl därigenom ges en avgörande betydelse för frågan om uppehållstillstånd. Den 24 november 2015 framstår vidare som godtyckligt valt datum med hänsyn till syftet att gynna asylsökande barn som drabbats av långa handläggningstider.

Migrationsverket införde under 2016 en spårindelning som innebär att uppenbara avslag och uppenbara bifall prioriteras. Detta har lett till långa väntetider för de flesta ensamkommande barn. Inom respektive spår har Migrationsverket som huvudregel handlagt ärenden i den ordning de inkommit till verket. De som registrerat sin asylansökan efter den 24 november 2015 kan därmed förväntas ha haft ännu längre handläggningstid än de som registrerat sin asylansökan senast detta datum.

FARR har vidare direkt kontakt med fall där ensamkommande barn sökt registrera sin asylansökan i anslutning till den 24 november 2015 men, på grund av den hårda pressen på ansökningsenheterna under hösten 2015, varken getts möjlighet att registrera asylansökan eller viljeyttring.

Varför den 24 november valts som brytdatum förklaras inte av regeringen. Det skulle kunna hänga samman med att regeringen vid införandet av den tillfälliga begränsningslagen utlovat att barn som sökt asyl senast den 24 november skulle undantas från denna. Men huruvida den tillfälliga lagen tillämpats eller ej saknar större betydelse för den skada som orsakats på grund av lång handläggningstid. Vilka som ska få uppehållstillstånd och vilka som ska utvisas regleras i praxis, inte i den tillfälliga lagen. Detta gäller i stor utsträckning även betydelsen av ålder. Den färdiga lagrådsremissen bör därför i första hand undvika att använda registreringsdatum som rekvisit och i andra hand förklara varför det skulle utgöra en relevant grund för att utesluta asylsökande barn som drabbats av långa handläggningstider.

Betydelsen av när Migrationsverket avgör ärendet

Samma invändning kan göras mot gränsdatumet den 20 juli 2016. Eftersom den skada som orsakats på grund av lång handläggningstid inte påverkas nämnvärt av om beslutet fattats enligt den tillfälliga lagen eller inte, så bör även detta rekvisit utgå.

FARR vill vidare återknyta till regeringens pressmeddelande den 27 november, ”En ny möjlighet till uppehållstillstånd för ensamkommande”, varav framgår att den som väntat femton månader på beslut avses innefattas av förslagen. Utgångspunkten för lagstiftaren bör även fortsatt vara den skada den asylsökande lidit av en orimligt lång väntan på beslut.

En grupp omfattas inte av förslaget trots att de på liknande sätt skadats av lång handläggningstid. Vissa ensamkommande barn som inte har kunnat bevisa sina personliga skyddsbehov får trots att de fortfarande är barn vid beslutet avslag på grund av att beslutsfattaren anser att barnet inte har kunnat bevisa att det saknar ett ordnat mottagande i hemlandet, ibland influerat av bedömningen att det inte behövs något ordnat mottagande eftersom barnet ändå snart fyller 18. Om ett barn i denna situation utnyttjar sin rätt att överklaga men hinner fylla 18 innan domstolen fattar beslut så kan bedömningen om ordnat mottagande inte längre påverkas. Den unge omfattas då varken av de nuvarande gymnasierglerna eller av de föreslagna, trots att situationen är fullt jämförbar. Detta blir resultatet även om alla skulle vara överens om att det faktiskt inte fanns något ordnat mottagande.

FARR anser därmed att den 20 juli 2016 ej bör användas som rekvisit.

FARR anser även att lagförslaget ska justeras så att det datum Migrationsverkets beslut *delges den sökande* blir avgörande och inte det datum Migrationsverket fattat sitt beslut.

FARR anser att lagförslaget bör omfatta dem som efter en orimlig handläggningstid fått ett utvisningsbeslut och som därefter inte fått saken prövad i domstol före 18 års ålder.

Orimligt lång handläggningstid

Regeringen föreslår att artikel 31.3 samt 31.3 c) i direktiv 2013/32/EU ska användas som utgångspunkt för att fastställa vad som utgör orimligt lång handläggningstid. Av direktivet framgår att medlemsstaterna ska avsluta prövningsförfarande inom sex månader men att detta får förlängas med en ytterligare period på högst nio månader om tillströmningen av asylsökande är sådan att det blir mycket svårt att klara sexmånadersfristen. Regeringen föreslår med denna grund att en orimligt lång handläggningstid definieras som att *beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, 15 månader eller senare från registreringsdatumet [..]*.

FARR anser att redan en kortare period än femton månader bör anses utgöra orimligt lång handläggningstid för ensamkommande barn. Dessa utgör en särskilt sårbar grupp med rätt till särskilda förfarandegarantier ovanstående direktivs artikel 24 och 25. Det kan inte anses vara i enlighet med direktivet att den yttersta gränsen ska vara femton månader även för dessa grupper. Tidigare har vidare Migrationsverket genom regleringsbrev ålagts fatta beslut för ensamkommande barn redan inom tre månader.

FARR anser att lagförslaget ska justeras på så vis att det innefattar personer som sökt asyl som ensamkommande barn och ej erhöll beslut inom sex månader.

Avseende inhibition

Regeringen föreslår att den bestämmelse om förbud mot verkställighet som idag ingår i den tillfälliga lagens 16e § ska bytas ut mot att Migrationsverket "får" besluta om inhibition. Samma regel föreslås ingå i den nya 16f §. Men detta skulle utgöra en otillräcklig garanti för de sökande med lagakraftvunna utvisningsbeslut som avses omfattas av förslaget. Om bestämmelsen inte är tvingande föreligger risk för att en enskild handläggares avgörande om inhibition får till följd att sökande som har rätt till uppehållstillstånd enligt förslaget verkställs innan de erhåller beslut i sak.

För att värna den enskildas rättigheter i denna del bör inhibitionsregeln istället motsvara den i 12 kap. 19 a § utlänningslagen. Detta skulle innebära att beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas innan prövningen gjorts. Dessutom skulle rätt till överklagande med suspensiv effekt inte inskränkas vid en första ansökan enligt denna paragraf.

Endast en ansökan ska enligt lagförslaget tillåtas enligt den nya paragrafen 16 f §. Eftersom möjligheten dessutom avses finnas under en synnerligen begränsad period, saknas anledning till oro för att en inhibitionsregel skulle missbrukas i den delen.

Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd

Utlänningslagen begränsar möjligheten till uppehållstillstånd till personer som har styrkt identitet, när tillståndet inte beviljas av asylskäl. FARR förutsätter att förslaget kompletteras med en skrivning som möjliggör uppehållstillstånd för denna grupp när identiteten gjorts sannolik. FARR anser att det faktum att Migrationsverket ändrat en ålder inte kan tas till intäkt för att identiteten inte ens är sannolik. Detta bör framgå av lagrådsremissen för att missförstånd inte ska uppstå på den punkten.

Boende, försörjning och skolgång

Många asylsökande ungdomar lever idag mer eller mindre på gatan beroende på att de tvingas lämna sitt boende när de fyller 18 eller skrivs upp i ålder. Om de fortfarande är asylsökande erbjuds de boende av Migrationsverket, men för att kunna fortsätta i skolan väljer många att stanna på studieorten, trots att de inte har ordnat boende. Möjligheterna att gå vidare i gymnasiet begränsas av åldersregler och möjligheten att släppas in i en ny skola.

Även bland de (få) som fått uppehållstillstånd enligt den tillfälliga begränsningslagens 16e § lever en del i misär, eftersom reglerna är mycket oklara för vem som har ansvar för dessa ungdomars boende och försörjning. Ungdomarna kommunplaceras inte, men har till skillnad från dem som bostad i EBO vanligen inte någon egen bostad. De får inte den extra månad med ersättning enligt LMA som personer som haft EBO får. Ungdomarna har rätt till studiestöd enligt CSN och vissa sociala förmåner, men ingen tycks ha till uppgift om att upplysa dem om möjligheterna. Socialtjänsten som har det yttersta ansvaret och som ska kunna återsöka de pengar som läggs ut, vägrar på vissa platser att hjälpa till eftersom de inte känner till gruppen.

FARR anser att regeringen bör se över relevant regelverk och förordna om information till ansvariga myndigheter, för att tillförsäkra boende och försörjning för dem som beviljas uppehållstillstånd enligt 16 e och 16 f §§.

FARR anser att kommunernas ansvar för ungdomar 18-21 år ska återställas eftersom de extra kommunbidraget för att låta ungdomarna bo kvar inte har fått avsedd effekt. Vidare bör åldersgränsen för asylsökande och papperslösa att påbörja gymnasiestudier höjas till den som gäller för andra elever.

Möjligheten att gå vidare från introduktionsprogram till nationellt gymnasieprogram bör säkerställas för denna grupp.

Slutkommentar

Även om FARR välkomnar förslaget anser vi att det är olyckligt att det läggs ännu en regel till en redan mycket svårbegriplig lag. Ungdomarna kommer att få tillbringa ytterligare en lång tid i otrygghet tills lagen är färdigformulerad och de som ansöker hunnit få besked.

Vi saknar en viktig pusselbit i förslaget - hur de som omfattas förväntas överleva tills de nya reglerna träder i kraft. De flesta som sökte asyl senast 24 november 2015 kommer att ha hunnit få beslut när lagändringen träder i kraft. Om dessa inte har möjlighet att vänta i Sverige skulle lagen bli helt verkningslös. Därför förutsätter vi att regeringen snarast meddelar myndigheterna på lämpligt sätt om att de ungdomar som kan komma att omfattas inte bör tvingas lämna Sverige innan de getts möjlighet att ansöka enligt de nya gymnasireglerna. Urvalet torde annars bli helt godtyckligt beroende på vem som råkar gripas för utvisning.

Det behövs också ett klagörande från regeringen om att kommunerna behåller ansvaret för de berörda ungdomarna och att de annars beviljas boende och dagbidrag enligt Lagen om mottagande av asylsökande (LMA-lagen) under väntetiden, trots att de fått utvisningsbeslut. Enligt LMA-lagen ska bistånd beviljas om det är "uppenbart oskäligt" att det dras in. Vi anser att det skulle vara uppenbart oskäligt att hänvisa ungdomarna till gatan samtidigt som regeringen har deklarerat att de bör få stanna om de går i gymnasiet.

På uppdrag av FARR:s styrelse

Sanna Vestin, ordförande

I detta ärende har FARRs ordförande Sanna Vestin beslutat. Juristen Björn Åhlin har varit föredragande.