

Yttrande 2018-02-19

Justitiedepartementet

Remissvar på lagrådsremissen *Ny möjlighet till uppehållstillstånd* från Ensamkommandes Riksförbund

Om Ensamkommandes Riksförbund

Ensamkommandes Riksförbund består av 19 lokalföreningar med namnen Ensamkommandes Förbund + stad, som alla består av ensamkommande och andra unga flyktingar. Styrelserna i riksförbundet och i lokalföreningarna är barn och unga som flytt till Sverige. Sammanlagt organiserar Ensamkommandes Riksförbund nära 3000 barn och unga som medlemmar. Vi arbetar för ett öppet och inkluderande samhälle där ensamkommande och andra unga flyktingar har samma rättigheter och möjligheter som andra barn och unga. Det gör vi dels genom sociala aktiviteter för gruppen för att skapa stöd, gemenskap och en bra start i det nya samhället, dels genom att politiskt och medialt höja gruppens egna röst.

Sammanfattning

Bakgrunden till regeringens förslag är att de som kom till Sverige som ensamkommande barn, men som på grund av Migrationsverkets långa handläggningstider i deras ärenden hunnit bli vuxna under asylprocessen inte ska drabbas av väntetiden som de själva inte kunnat påverka och därför ges en ny chans till uppehållstillstånd. Generellt är Ensamkommandes Riksförbund mycket kritiska till att ensamkommande barn från Afghanistan är den grupp som fått vänta längst på beslut om uppehållstillstånd av alla grupper av asylsökande och att vuxnas ärenden hanterades innan barns ärenden, vilket till exempel Dagens Nyheter uppmärksammat under våren 2017, till exempel den 19 juni 2017. I och med detta frångick Migrationsverket sina egna principer om att barns ärenden bör prioriteras och hanteras snabbt och barnrätten åsidosattes till förmån för prioriteringar av så kallade lätta ärenden, vilket nu försatt dessa unga personer i en mycket svår sits som regeringen med detta lagförslag vill försöka åtgärda.

Vi välkomnar förslaget av flera anledningar, även om vi noterar att detta blir ett tillägg till den redan komplicerade lagen om uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå, som i sin tur bygger på den tillfälliga lagen om begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd i Sverige. Den så kallade tillfälliga lagen som ligger till grund för dessa tillägg har vi varit emot sedan den presenterades. Vi hade gärna sett att lösningen för gruppen skedde genom en annan väg än genom lagen om uppehållstillstånd på grund av studier. Framförallt anser vi att samtliga utvisningar till Afghanistan bör stoppas.

Förslaget som ligger ger dock en möjlighet att åtgärda situationen som uppstått när Migrationsverket väntat längst med att fatta beslut i dessa barns - numera unga vuxnas - ärenden, vilket ger upprättelse åt en hårt utsatt grupp. Det ger också fler ensamkommande unga möjlighet att bidra till Sverige genom studier och arbete vilket de vill och kan om de ges chansen. Det har tidigare forskning visat, se till exempel Wadensjös och Çelikaksoys forskningsresultat från 2015.

Synpunkter i korthet:

- Ändring av brytpunkten från 24 november 2015 till och med 31 december 2015
- Ändring av gränsen för när beslut om utvisning ska ha fattats från 15 månader till 12 månader
- Inkludera de som fick beslut om utvisning tre månader och kortare innan de fyllde 18 år
- Förläng fönstret för tiden att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd i enlighet med lagförslaget från 1 juni-31 augusti till istället 1 juni-31 oktober
- Gör det möjligt att få permanent uppehållstillstånd för de som omfattas av lagen om uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå inte bara om man får ett arbete minst sex månader efter gymnasieexamen, utan även om man blir antagen till ett program på högskola eller universitet

Synpunkter på olika delar av förslaget

Ändring av brytpunkten från 24 november 2015 till och med 31 december 2015

Ensamkommandes Riksförbund anser att brytpunkten för vilka som ska omfattas av förslaget bör ändras från 24 november 2015 till och med 31 december 2015.

Många ensamkommande unga kom de facto innan den 24 november, men kunde inte registrera sig i tid på grund av köerna som skapats av trycket som då rådde. Därför är det mer rimligt att inkludera alla som kom år 2015, för att undvika en sådan godtycklig gräns som 24 november. I slutet av år 2015 hade söktrycket minskat och problemet med köer var inte lika stora. Genom att lägga brytpunkten 31 december 2015 undviks en olycklig situation där personer som faktiskt kom innan det utsatta datumet, men inte kunde påverka möjligheten att registrera sig omgående, blir lidande. För att få en förståelse för hur många det kan handla om kan nämnas att i december 2015 sökte 3 217 ensamkommande barn asyl i Sverige.

Vi noterar att regeringen har valt en lösning för denna grupp som baserar sig på gymnasielagen, som i sin tur bygger på den tillfälliga lagen som aviserade på en presskonferens den 24 november 2015. Vi vill dock anföra att det inte var den tillfälliga lagen, som man anger som skäl till att brytpunkten är satt vid 24 november, som orsakat de långa handläggningstiderna hos Migrationsverket som gjort att dessa barn fått vänta så länge och som i grunden är förklaringen för varför man söker nya lösningar för gruppen. Därför har egentligen detta datum väldigt lite att göra med hur länge man har väntat, och det är ju den orimligt långa väntan som är orsaken till lagförslaget.

Ändring av gränsen för när beslut om utvisning ska ha fattats från 15 månader till 12 månader

Ensamkommandes Riksförbund anser att det ska räcka med att den unge väntat i 12 månader på sitt första negativa beslut från Migrationsverket istället för de föreslagna 15 månaderna.

Regeringen argumenterar i lagrådsremissen att enligt EU:s normer är 15 månader vad som bör betraktas som en lång handläggningstid, se sidan 28. Detta är resultatet av ett resonemang vi vill ifrågasätta. Man hänvisar till att artikel 31.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, som ska genomföras i svensk rätt senast den 20 juli 2018, stipulerar att huvudregeln bör vara att fatta beslut inom sex månader från det att ansökan lämnats in. Denna tidsfrist kan i undantagsfall förlängas till högst 15 månader. Vi ifrågasätter varför man väljer det som är att betrakta som absolut längst tid har bedömts som det rimliga att sätta som gräns, istället för vad som är huvudregeln, särskilt när det gäller barn som bortprioriterats i handlägningsordningen hos Migrationsverket.

Dessutom vill vi uppmärksamma att den svenska lagstiftaren genom sitt beslut om en ny förvaltningslag också bedömt att det är att betrakta som lång tid att vänta i sex månader. Den 21 september 2017 beslutade riksdagen om regeringens förslag till en ny förvaltningslag, som träder i kraft den 1 juli 2018. I den fastslår man att den enskilde har rätt att klaga hos en myndighet om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Det innebär att riksdagen anser att sex månader innan ett beslut hos myndigheter är fattat är att betrakta som lång väntan på ett beslut.

En gräns på 12 månader för detta lagförslag skulle ändå vara dubbelt så lång tid som riksdagen alltså redan tycker är lång tid och som är huvudregeln för när beslut om uppehållstillstånd ska beviljas eller avslås enligt EU. Med detta i åtanke är ändå 12 månader mer rimligt än 15 månader.

Vi vill också påpeka att 12 månaders väntan i barn och ungas liv är en mycket lång tid och en betydande del av deras liv, vilket borde räcka.

Inkludera de som fick beslut om utvisning tre månader och kortare innan de fyllde 18 år

Som förslaget ser ut nu omfattas enbart de som fick avslag när de var 18 år eller äldre. Vi vill uppmärksamma regeringen på att det finns en grupp som fick avslag precis innan sin 18-årsdag, men som kommit innan 24 november 2015 och som väntat över 15 månader, och som på grund av att beslutet fattades så nära inpå 18-årsdagen inte haft en möjlighet att bevisa om de inte haft ett ordnat mottagande i hemlandet efter att Migrationsverket - ofta med bristande information - bedömt att de hade ett sådant. På så sätt har även denna grupp drabbats av långa handläggningstider eftersom att de fick sitt beslut så sent i asylprocessen och 18-årsdagen blev avgörande även för dem, då de inte kan motbevisa Migrationsverkets bedömning av det ordnade mottagandet efter 18 år. De har många gånger fått sina beslut en vecka eller till och med en dag innan de fyllde år, vilket lämnat ungdomen totalt utan möjlighet att kunna bistå Migrationsverket med den information som handläggaren inte utrett tillräckligt i grundärendet för att bevisa att familjen inte finns i hemlandet, om så var fallet.

Denna grupp fick avslag för att handläggaren på Migrationsverket bedömt att det fanns ett ordnat mottagande för barnet i hemlandet, vilket det i många av dessa fall inte har gjort. Migrationsverkets utredningar av ensamkommande barns ärenden har enligt flera olika källor och rapporter brustit, vilket till exempel den betydande ökningen av återförvisade ärenden rörande ensamkommande barn som skett mellan år 2015 och 2017 visar. Återförvisningar sker när domstolarna skickar tillbaka ärenden till Migrationsverket, bland annat för att utredningarna inte är kompletta. År 2015 återförvisades sex procent av ärenden rörande ensamkommande barn och år 2017 18 procent, vilket Dagens Nyheter rapporterade 10 februari 2018. Ökningen visar på sviktande kvalitet hos Migrationsverket för ensamkommande barn, där frågan om ordnat mottagande är av central betydelse.

Medlemmar i Ensamkommandes Riksförbund har under asylintervjun knappt fått frågor rörande eventuella föräldrars eller andra äldre nära släktingars vistelseort och inte heller blivit ombedda att komma med underlag för att bevisa något om detta. I de fall frågor har ställts om detta har Migrationsverket ändå kommit till felaktiga beslut. Därefter har de fått ett beslut där Migrationsverket hävdar att de har en familj i hemlandet och därmed fått avslag. Eftersom att det var mycket kort tid mellan avslagsbeslutet och födelsedagen hade de heller ingen chans att överklaga avslagsbeslutet innan de blev vuxna, eftersom att när de sedan anses som vuxna så har det ingen betydelse om det finns ett ordnat mottagande eller inte.

Ett exempel som kan illustrera detta är fallet x. Fallet x rör en medlem i Ensamkommandes Riksförbund som sökte asyl i Sverige den 13 oktober 2015. Hen fick sitt beslut om utvisning fredagen den 6 oktober 2017. På söndagen den 8 oktober fyllde hen 18 år. Migrationsverket trodde inte på att hens familj befanns sig på flykt i ett grannland vilket medlemmen berättat men inte fått möjlighet att utveckla och myndigheten bestämde därmed att det fanns ett ordnat mottagande. Beslutet fattades på fredagen och medlemmen fyllde 18 år på söndagen, och lämnades därmed utan någon som helst möjlighet att kunna invända mot Migrationsverkets bedömning om familjens vistelseort innan vuxenblivandet.

Lagförslaget är utformat på så sätt att det ska omfatta dem som fått ett beslut enligt den tillfälliga lagen om begränsningar i möjligheten att få uppehållstillstånd. Gruppen som kom innan 24 november 2015 och var barn vid beslut skulle, efter påtryckningar från Miljöpartiet, inte omfattas av den tillfälliga lagen för att de skulle, om de beviljades uppehållstillstånd, få ett permanent istället för ett tillfälligt sådant. Men nu drabbas dessa individer snarare av att de undantagits från den tillfälliga lagen, vilket inte kan ha varit lagstiftarens mening. Flera personer i denna grupp skulle alltså fått ett permanent uppehållstillstånd om deras mottagande i hemlandet utretts tillräckligt hos Migrationsverket, men nu har de istället hamnat i kläm med ett avslagsbeslut som inte gått att överklaga och de kommer heller inte omfattas av detta nya lagförslag, såsom det ser ut nu. Ensamkommandes Riksförbund menar att denna grupp har också drabbats av långa handläggningstider, eftersom de fick sitt beslut så tätt inpå sin 18-årsdag att de inte kunde göra något för att bevisa sitt icke-ordnade mottagande, och borde därmed omfattas av lagen eftersom den syftar till att ge personerna som drabbats av långa handläggningstider och därmed fyllt 18 år en ny chans. Detta kommer annars vara en grupp som faller mellan stolarna på ett mycket olyckligt sätt.

Enligt regeringens tjänstemän rör det sig om cirka 1000 personer i gruppen som fick ett avslagsbeslut tätt inpå sin 18-årsdag. Gruppens storlek påverkas också av hur nära man anser att beslutet ska ha fattats innan födelsedagen. Där föreslår Ensamkommandes Riksförbund att de som fått sitt avslagsbeslut tre månader eller kortare innan sin 18-årsdag borde omfattas av detta lagförslag.

Förläng fönstret för tiden att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd i enlighet med lagförslaget från 1 juni-31 augusti till istället 1 juni-31 oktober

Ensamkommandes Riksförbund noterar att tidsperioden för när en ansökan om uppehållstillstånd som förslaget beskriver enbart kan göras mellan 1 juni och 31 augusti 2018 enligt liggande förslag. Detta sammanfaller med semesterperioder i Sverige, vilket innebär att exempelvis många av de offentliga ombud som är ansvariga för att lämna in denna ansökan för sina klienter kommer vara lediga en stor del av tiden. Ensamkommandes Riksförbunds medlemmar har sedan tidigare erfarenhet att deras offentliga ombud är svåra att nå, särskilt under semestertider. Vår farhåga är att ansökningar inte kommer lämnas in i tid på grund av att olika myndigheter och aktörer är svåra att nå sommartid, och att ungdomarna återigen ska drabbas av något som de själva inte kunde rå för. Därför anser vi att tiden för möjlig ansökan förlängs med minst två månader, det vill säga från 1 juni till 31 oktober 2018.

Gör det möjligt att få permanent uppehållstillstånd för de som omfattas av lagen om uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå inte bara om man får ett arbete minst sex månader efter gymnasieexamen, utan även om man blir antagen till ett program på högskola eller universitet

Lagförslaget som det ser ut nu innebär en ändring av en befintlig bestämmelse om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, eftersom regeringen lagt till möjligheten att uppehållstillstånd ska

kunna beviljas om utlänningen studerar på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux eller särvox. Vi ser det därför som möjligt och brukligt att framföra synpunkter på en annan nuvarande bestämmelse i lagen om uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå.

Som det är nu enligt lagen om uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå kan de berörda omvandla sitt tillfälliga uppehållstillstånd till ett permanent om man sex månader efter avslutad gymnasieexamen har fått ett varaktigt jobb man kan försörja sig på. Ensamkommandes Riksförbund vill uppmärksamma regeringen på konsekvenserna av detta, till exempel att det därmed inte finns några incitament för unga nyanlända att välja ett högskoleförberedande nationellt gymnasieprogram, eftersom att den typen av program förbereder för vidare studier och inte för ett arbete direkt efter avslutad gymnasieexamen.

I kontakt med våra medlemmar hör vi unga som ska välja gymnasieutbildning som säger att de borde välja yrkesförberedande program istället för ett högskoleförberedande program på gymnasiet av just denna anledning, även om de har viljan, betygen och begåvningen att klara av ett högskoleförberedande program och senare högskolestudier. Av de som snabbast klarar språkinträdning går de flesta vidare till ett högskoleförberedande program i dagsläget enligt Skolverket. Dessa individer som redan nu kommit in på ett nationellt högskoleförberedande gymnasieprogram, ofta efter bara två år i Sverige, funderar i nuläget i vissa fall på att byta till ett yrkesförberedande program av anledningen att det ger större möjlighet till att få ett jobb - vilket som helst - snabbt efter avslutad gymnasieexamen och därmed den enda möjligheten till permanent uppehållstillstånd. Ungdomarna i den senare kategorin har bevisligen kapacitet för att vidareutbilda sig och i framtiden utgöra kvalificerad arbetskraft för Sverige, eftersom att de på kortare tid än genomsnittet lyckats komma in - inte bara på ett nationellt program - utan dessutom ett högskoleförberedande sådant, vilket kräver fler betyg avklarade från språkinträdning. Det är en investering att låta unga begåvade människor bidra till samhället långsiktigt genom att utbilda sig. Därför borde permanent uppehållstillstånd kunna beviljas om man sex månader efter avslutad gymnasieexamen blir antagen till ett program på högskola eller universitet.

I de flesta andra fall vill regeringen stimulera att både unga generellt och vuxna nyanlända ska utbilda sig för att bättre matchas med den svenska arbetsmarknaden, men för gruppen unga nyanlända har man i realiteten stängt dörren för att kunna läsa vidare på universitet och högskola genom den nuvarande lagstiftningens krav på arbete sex månader efter avslutad gymnasieexamen. Ensamkommandes Riksförbund tycker det är anmärkningsvärt att man i denna fråga inte resonerar konsekvent med den övriga linjen om vikten av utbildning för nyanlända.

Vi vill dessutom påtala troliga konsekvenser av denna del i lagen om uppehållstillstånd på grund av studier på gymnasial nivå för en annan grupp nyanlända. Risken när unga nyanlända som precis gått ut gymnasiet och då söker vilket arbete som helst är att det sker bortträngningseffekter av vuxna nyanlända utan gymnasiekompetens, som också kommer söka de enklare jobben på svensk arbetsmarknad. De motiverade unga nyanlända som hade kunnat börja på högskola för att utbilda sig och i framtiden skaffa sig ett kvalificerat arbete kommer då att konkurrera med vuxna nyanlända med kort tidigare utbildning.

Till sist vill vi anmärka på det orimliga i att denna lagstiftade blockering av möjligheten att studera vidare kommer skapa en framtida arbetsmarknad som är tydligt skiktad, där personer som flydde som unga till Sverige enbart jobbar i okvalificerade yrken, även om de haft kapacitet och vilja att vidareutbilda sig för att kunna bidra långsiktigt till Sverige. Det kan inte vara regeringens mening att bidra till detta.

Generella synpunkter

Lätförståelig information om vad lagstiftningen innebär behövs

Ett stort problem med lagen om studier på gymnasial nivå var att väldigt få aktörer förstod vad lagen innebar och för vem, och än mindre kunde förklara det för ungdomar. Detta ledde till stor förvirring och falskt hopp hos många unga som trodde de skulle omfattas men inte gjorde det. Detta var mycket påfrestande för en grupp unga som redan lever i stor osäkerhet och som slits mellan hopp och förtvivlan. Ensamkommandes Riksförbund vill påtala vikten av tydlig, lättillgänglig och lätförståelig information som vänder sig direkt till målgruppen vid förändringar i lagstiftningen samt att se till att viktiga aktörer runt omkring de unga, som till exempel skolor i det här fallet, har kompetens i frågan och/eller vet vart de kan vända sig för att förklara för de som undrar. Detta är en fråga om att inte i onödan öka den psykiska ohälsan hos gruppen som redan är under hård press.

Utvisningarna till Afghanistan bör stoppas

Även om vi med detta remissvar inkommer med synpunkter som berör konkreta delar av lagförslaget, noterar vi att de flesta som avses och kommer omfattas av det är unga afghaner, eftersom att det är den grupp som fått vänta längst hos Migrationsverket och därför hårdast drabbats av långa handläggningstider. Vi anser att alla utvisningar till Afghanistan bör stoppas, oavsett. Flera internationella organisationer som enligt egen utsago sällan uttalar sig i liknande fall menar att utvisningar till Afghanistan bör stoppas eftersom att säkerheten är för dålig för samtliga. Amnesty International uppmanar i en rapport från oktober 2017 europeiska regeringar att upphöra med utvisningar till Afghanistan. Internationella Rödakorskommittén har gjort samma bedömning, också i oktober 2018. Rädda Barnen och Svenska Kyrkan krävde samma sak i november.

Kontaktpersoner:

Benjamin Fayzi, vice ordförande Ensamkommandes Förbund Stockholm, 073-395 31 82

Josefin Åström, verksamhetsutvecklare Ensamkommandes Förbund Stockholm, 070-836 39 96

Omid Mahmoudi, ordförande Ensamkommandes Riksförbund, 070- 881 090 998