

Yttrande

Ju2020/03215 Kompletterande promemoria till betänkandet
En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner 20200110

Till Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.ema@regeringskansliet.se
Ju2020/03215

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner är medlemsförening för de tio stadsmissionerna i Eskilstuna, Göteborg, Kalmar, Linköping, Skåne, Stockholm, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro och arbetar för människor som lever i utsatthet och utanförskap i Sverige i. Stadsmissionerna arbetar lokalt och regionalt med både akuta insatser och stöd till varaktig förändring, med bland annat juridisk rådgivning, samtalsstöd och vägledning vidare i samhället.

Vi har verksamheter för barn och ungdomar som kommit ensamma till Sverige, vi möter asylsökande och nyanlända i alla åldrar och driver verksamheter som erbjuder hjälp till personer som saknar uppehållstillstånd. Till Stadsmissionernas verksamheter vänder sig personer i svåra livssituationer varje dag. Vi har god kännedom om faktorer som skapar och bidrar till utsatthet och vilka effekter en lagstiftning kan få på både lång och kort sikt.

Sammanfattande synpunkter

1. Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, härefter RSS har tidigare inlämnat yttrande över En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). Yttrandet kompletteras med följande synpunkter enligt nedan.

Uppehållstillstånd på grund av anknytning i vissa fall

2. Avsikten med förslaget är att det i vissa fall ska ge familjer som har haft svårigheter att sammanbo i hemlandet en möjlighet att återförenas i Sverige trots att anknytningspersonen inte har permanent uppehållstillstånd. RSS välkomnar förslaget då det öppnar för en utökad möjlighet för HTBQI-personer att återförenas med sina familjemedlemmar. ¹

Undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för kvotflyktingar

3. I den kompletterande promemorian föreslås att försörjningskravet inte ska gälla om den person som utlännings åberopar anknytning till har tagits emot i Sverige som kvotflykting, om uppehållstillstånd görs inom tre månader från det att den åberopade anknytningspersonen har rest in i Sverige. Förslaget välkomnas. RSS anser dock att försörjningskrav generellt inte bör tillämpas i ärenden som rör familjeåterförening.

¹ Att UNHCR uppger att gruppen har särskilda behov bör särskilt beaktas vid bestämmelser som rör familjeåterförening för gruppen hbtqi-flyktingar. <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d19bdc04/un-rights-experts-urge-protection-lgbtirefugees.html>

Upphållstillstånd på grund av särskilt ömmande skäl

4. RSS välkomnar kommitténs förslag om en humanitär grund för upphållstillstånd och ser positivt på att kommitténs ursprungliga förslag justeras så att barn kan få upphållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. RSS är också positiv till förslaget om att en vuxen person kan ges upphållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande och personen fått särskild anknytning till Sverige. Vi ser dock behov av vissa förtydliganden av föreslagna reglering för att bedömningarna ska kunna göras på ett enhetligt sätt.
5. Utöver detta efterlyser RSS ett förtydligande av hur det regelverk som rör upphållstillstånd för gymnasiala studier berörs av kompletterande förslag.

Synpunkter rörande förslaget om upphållstillstånd på grund av humanitära skäl - barn

6. RSS välkomnar den komplettering som promemorian avser rörande särskilt ömmande skäl, både vad gäller vuxna och barn och ser mycket positivt på de ändringar som föreslås. Förslaget har sin utgångspunkt i Utlänningslagen och en ändring i Utlänningslagen 2 vilken genomfördes i syfte att särskilt lyfta fram barnrättsperspektivet och framhålla principen om barnets bästa. Den föreslagna ändringen av Kommitténs förslag är enligt RSS mening viktiga för att barnets bästa skulle tillgodoseas i linje med gällande rätt. Att Barnkonventionen är gällande som lag, talar ytterligare för att föreslagna justering bör genomföras med utgångspunkt i föreslagen ändring, men som dock bör kompletteras och förtydligas ytterligare för att kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt.
7. De kriterier som enligt förslaget kan vägas in i bedömningen är bland annat barnets hälsotillstånd, anpassning till Sverige. Regeringens förslag har formen av att tillämpningen av bestämmelsen är av undantagskaraktär, med utrymme för tolkning av bedömande myndighet i rena undantagssituationer- trots att förslaget i sig gör att bestämmelsen ges en vidare tillämpning. Med anledning av det finns behov av att det förtydliga vilka faktorer som ska vägas in vid bedömningen, hur olika omständigheter bör bedömas och hur avvägningar bör göras.
8. Förslaget innefattar bestämmelser enligt 5 kap 6 § utlänningslagen men utelämnar vad RSS kan utläsa hur särskilt ömmande skäl tolkas vid hinder mot verkställighet. Vid införandet av särskilt ömmande skäl angavs i Prop. 2013/14:216 att det "finns även anledning att markera att det rör sig om två olika bestämmelser och att prövningen av ömmande omständigheter i 5 kap. 6 § UtLL och bestämmelsen om verkställighetshinder i 12 kap. 18 § UtLL skiljer sig åt. Även om det kan vara likartade omständigheter som aktualiseras vid tillämpningen av de båda lagrummen, rör det sig om olika bedömningar" 3 Bestämmelsen om särskilt ömmande skäl ändrades därför till att också omfatta bedömningar om verkställighetshinder, eftersom det ansågs nödvändigt för att säkra barnperspektivet - och för att säkra bestämmelsen om barnets bästa. 4 Förslaget från regeringen saknar överväganden och aktuell reglering rörande verkställighetshinder. Utöver detta bedömer RSS att en tydlig analys behövs av hur förslaget är tänkt att bättre säkerställa barnrättsperspektivet och vilka faktorer som bör beaktas, i förhållande till barnets situation, behov och intressen.

² Bedömningen avsåg om särskilt istället för synnerligen ömmande skäl enligt 5 kap 6 § ansågs föreligga

³ Prop. 2013/14:216 s. 24

⁴ Prop. 2013/14:216 s. 23

9. Förslaget innebär att vuxna, i vissa fall, kan ges uppehållstillstånd om det föreligger en särskild anknytning, och därutöver finns särskilt ömmande skäl. Som förslaget är utformat ser bedömningen ut att göras i två steg, där det först görs en bedömning av om anknytning föreligger och därefter om omständigheterna anses vara särskilt ömmande.
10. Vad som anses vara särskild anknytning är dock inte klart och tydligt. Att anknytningen inte är beroende av att en sökande har vistats i Sverige under en viss tid framgår av förslaget, men att tidsaspekten kan ha betydelse för hur starka band personen hunnit få till Sverige.⁵ Förarbeten till nuvarande bestämmelser har särskilt betonat att bedömningar av uppehållstillstånd för barn respektive vuxna skulle skilja sig åt, 6 - och praxis och förarbetsuttalanden som rör barn kan därför inte tillämpas på samma sätt i ärenden som rör vuxna.
11. -Därutöver är informationen inte enhetlig rörande vistelsetiden. Enligt förslaget kan en vuxen person som vistats i Sverige med uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter, om det finns särskilda skäl och om övriga förutsättningar också är uppfyllda. Dock uppges på sidan 18 i kompletteringsförslaget att vistelsen bör vara legal och under en längre tid. Vistelsetiden och vad som har betydelse för möjligheten att få uppehållstillstånd bör därför klargöras.
12. Utöver ovan nämnda anser RSS att frågor som rör kvalifikationstiden bör tydliggöras. Den handläggningstid som löper från inlämning av asylansökan och som enligt förslaget får räknas som vistelsetid och därmed är tillståndsgrundande kan utredas och utvecklas närmre. Exempelvis bör besvaras om handläggningstider vid andra typer av prövningar kan beaktas och inte bara handläggningstid som gäller vid asylprövningsärenden, eller om anknytningsgrundande vistelsetid kan beräknas efter att preskription inträtt och ärendet prövas därefter, och huruvida beräkningen i så fall görs, eller om detta inte är aktuellt.

Personer som kan beröras av kompletteringsförslaget

Ungdomar som haft tillstånd för studier

13. RSS möter ett stort antal ungdomar som kommit ensamma till Sverige och som sedan 2015 på olika sätt påverkats mycket negativt av de senaste årens ändringar i lagstiftning, olika typer av myndighetsbeslut som senare kommit att kritiseras, oförutsägbar rättstillämpning. RSS hoppas, och ser positivt på att bestämmelsen kan omfatta personer ur gruppen- men förslagets utformning gör samtidigt att det finns en risk för att en del av dessa ungdomar riskerar att falla utanför bestämmelsen i dess nuvarande utformning.
14. Bestämmelsen kan i nuvarande form riskera att tolkas snävt och därmed utestänga personer och som av olika skäl inte omfattas av de angivna grunderna och som ger en särskild anknytning. För personer som kommit till Sverige som barn och som vistats här under de år som särskilt formar en individ bör detta vägas in vid bedömningen om anknytning. I Bestämmelsen bör utöver det också kompletteras så att vissa medicinska skäl kan vägas in om det föreligger särskilt ömmande skäl i enlighet med förslaget.

⁵ Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik, s. 18.

⁶ Prop. 2013/14:216, s. 19.

15. Förslaget tar upp frågan om skyddsbehov som inte kvarstår efter artonårsdagen, men berör inte frågan om andra situationer som kan aktualiseras. Unga som fått tillstånd genom anknytning får efter 18-årsdagen avslag på sin förlängningsansökan då anknytningen till familjen inte längre räknas som bestående - trots att familjens enhet är densamma. Om ungdomen inte hunnit etablera sig riskerar hen utvisning med nuvarande regelverk, vilket inte kan anses vara en rimlig konsekvens som var lagstiftarens avsikt.
16. Om artonårsdagen innebär att ungdomar som haft tillstånd genom anknytning automatiskt får ett utvisningsbeslut kan följderna i förlängningen innebära att vissa grupper av ungdomar systematiskt utestängs från gymnasiala studier då etablering genom arbete blir det enda sättet att möjliggöra ett fortsatt uppehållstillstånd. Ett sådant regelverk är negativt ur flera aspekter däribland etableringsmöjligheter, och det innebär dessutom att ungdomar exponeras för ökad exploatering och utsatthet på arbetsmarknaden.

Utöver detta vill RSS tillägga följande.

Kommentarer gällande den tillfälliga lagen

17. Remissförslaget rör bestämmelser om uppehållstillstånd vid anknytning i vissa fall och uppehållstillstånd vid särskilt ömmande skäl. Med anledning av att regeringen valt att dra tillbaka förslaget om lättnader gällande försörjningskrav som bland annat skulle underlätta för ungdomar som haft uppehållstillstånd för gymnasiestudier utöver vad som angetts ovan vill RSS belysa ett antal frågor nedan, eftersom en långsiktig och hållbar migrationslagstiftning också behöver vara rättssäker för alla som omfattas av den.
18. I remissförslaget finns inte någon utredning vad gäller utlänningar som studerar på gymnasial nivå och därmed omfattas av lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, så kallad tillfälliga lagen. RSS anser att det inte finns en tydlig konsekvensanalys av fortsatt tillämpning av två regelverk som ska gälla parallellt, såsom utlänningslagen och den tillfälliga lagen. Detta kan skapa fortsatt förvirring hos de sökande och medföra tillämpningssvårigheter för myndigheter.
19. RSS har av erfarenhet sett återkommande situationer där instanser, såsom Migrationsverket och migrationsdomstolarna, tolkar den tillfälliga lagen på olika sätt, vilket i sig skapar en rättsosäkerhet för den sökande. Vidare finns det en kunskapsbrist i samhället om den tillfälliga lagen och dess villkor specifikt för ungdomar som bedriver gymnasiala studier. Detta medför att det sker, runtom i landet, godtyckliga bedömningar som kan resultera i förödande konsekvenser för ungdomen.

RSS vill därför lyfta fram denna problematik genom nedanstående punkter, även om detta inte specifikt ligger i utredningens arbetsområde.

Permanent uppehållstillstånd

20. Av betänkandet framgår det att utlänningar vars tillstånd är avhängigt av gymnasiala studier inte kommer att omfattas av det nya regelverket för permanent uppehållstillstånd. Detta med anledning av att kommittén anser att det endast finns ett system och ett regelverk för att beviljas nämnda tillstånd. RSS finner det anmärkningsvärt att kommittén gör denna bedömning utan tydlig grund. Det saknas en konsekvensanalys av att avskilja ungdomar som bedriver gymnasiala studier från den övriga gruppen som kommer att omfattas av det nya regelverket för permanent uppehållstillstånd. RSS efterlyser därmed en vidare utredning gällande just det sagda.
21. RSS vill även påpeka att exempelvis målgruppen flyktingar omfattas av samma regler gällande permanent uppehållstillstånd som ungdomar som bedriver gymnasiala studier, enligt den tillfälliga lagen. De föreslagna reglerna medför att målgruppen flyktingar kommer att omfattas av andra villkor för permanent uppehållstillstånd än vad målgruppen tidigare gjort.
22. Vidare vill RSS uppmärksamma att ungdomar som omfattas av gymnasierregelverket och dessutom har icke normativ funktionalitet inte har möjlighet att uppfylla villkoren för permanent uppehållstillstånd. Dessa personer behöver, i vissa fall, arbeten som är anpassade efter individens egna förutsättningar. Lagstiftaren har tagit tydlig ställning och godtar studier på särvox eller gymnasiesärskola, men däremot saknar RSS liknande motivering när det kommer till kraven för arbete vid permanent uppehållstillstånd. Att personer med icke normativt funktionssätt riskerar att falla utanför ett regelverk som inte är anpassat för dem kan inte ses på annat sätt än diskriminerande. Därför önskar RSS tydligare riktlinjer gällande detta. Upphållstillstånd om sex månader, efter avklarade studier, är slutligen alldeles för kort period för att hitta en anställning som uppfyller Migrationsverkets krav om varaktighet.

Godkända utbildningar

23. RSS ser ett stort behov av att lagstiftaren förtydligar vilka krav som ställs på de utbildningsformer som omfattas av gymnasielagen. Det har visat sig svårt för de ungdomar som omfattas av lagens bestämmelser att få klarhet i vilka utbildningar som är tillståndsgrundande. Socialstyrelsen har rapporterat om att skolpersonal, studie- och yrkesvägledare och andra yrkesgrupper upplever att informationen om vilka utbildningar som kan ge förlängt uppehållstillstånd är bristfällig och oklar. 7 RSS delar den bilden.
24. RSS vill dessutom uppmärksamma lagstiftaren på att Migrationsverket och migrationsdomstolens rättstillämpning varit oenhetlig och inkonsekvent vad gäller bedömningen av vilka utbildningar som kan ligga till grund för ett uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Utifrån erfarenheter från stadsmissionernas juridiska ombudsverksamhet har tillämpningen visat sig bristfällig på framförallt följande punkter:

⁷ Socialstyrelsen, PM 12344/2019, 'Unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen – lägesbild i maj 2019', 2019-06-04

25. Folkhögskolans allmänna kurs bedöms felaktigt. Det framgår inte av lagtext att folkhögskolans allmänna kurs är tillståndsgrundande enligt gymnasielagen. Att denna studieform omfattas nämns endast kortfattat i förarbetena. RSS har sett att Migrationsverket och migrationsdomstolen i stor utsträckning tillämpat krav, t.ex. på ett visst antal verksamhetspoäng, som inte är förenliga med folkhögskolan som utbildningsform. En sådan rättstillämpning leder till att studier på folkhögskola i praktiken omöjliggörs.
26. Sammanhållna yrkesutbildningar inom Komvux i kombination med studier i svenska på grundläggande nivå/SFI har under lång tid inte godkänts, i strid med vad som anges i förarbetena. Migrationsöverdomstolen har nyss avgjort frågan i ett ärende som drivits av Skåne Stadsmission, och klargjort att sådana utbildningar ska vara tillståndsgrundande även om hela utbildningen inte bedrivs på gymnasial nivå.
27. Det är RSS uppfattning att denna bristande rättstillämpning grundar sig i oklart formulerade lagregler och knapphändig vägledning i förarbetena. Bedömningen av vilka utbildningar som är tillståndsgrundande är central för gymnasielagens bestämmelser. RSS föreslår således att kraven på vilka utbildningar som omfattas av gymnasielagen bör specificeras i lag.
28. Vidare ser RSS ett behov av anpassade krav gällande utbildning för de ungdomar som har icke-normativ funktionalitet. Inte sällan är det i praktiken omöjligt att uppfylla gymnasielagens krav för studier på särvox för den här målgruppen. Detta bör åtgärdas.

Aktivt deltagande

29. Den som beviljats ett uppehållstillstånd enligt gymnasielagen måste årligen redovisa sitt aktiva deltagande enligt 20 § tillfälliga lagen. Om den sökande inte har aktivt deltagit i sin utbildning kan uppehållstillståndet återkallas med stöd av 21 § tillfälliga lagen.
30. Trots att Migrationsverket publicerat föreskrifter om vad som avses med att aktivt delta i en utbildning (MIGRFS 2020:1) samt berört ämnet i ett rättsligt ställningstagande (RS/018/2020) råder det fortsatt stora oklarheter kring vad som krävs för att en sökande ska anses aktivt delta i sin utbildning. Denna otydlighet gäller framförallt för de sökande som studerar på komvux men inte uppnår godkänt betyg i samtliga kurser. Enligt Migrationsverkets föreskrifter "ska utlänningen anses ha deltagit aktivt i utbildningen om annan bevisning visar att han eller hon fullföljer utbildningen enligt sin individuella studieplan." Det är RSS mening att det fortsatt återstår stora frågetecken kring vad sådan "annan bevisning" kan utgöra samt hur bl.a. frånvaro och skolprestation ska vägas in i bedömningen. I socialförsäkringsutskottets rapport Uppföljning av tillämpningen av gymnasireglerna (2020/21:RFR2) delas denna bild av SKR, Lärarförbundet, Lärarnas yrkesetiska råd, Sveriges Skolledarförbund samt Sveriges Vägledarförening.
31. RSS befarar att om inte lagstiftaren förtydligar vad som avses med aktivt deltagande, framförallt inom komvux, finns det en stor risk för inkonsekvent rättstillämpning och godtyckliga bedömningar i frågan. Det är en tendens som RSS sett gällande vandelsprövningen och bedömningen av vilka utbildningar som anses tillståndsgrundande.

Fullföljd utbildning

32. I 17 § tillfälliga lagen står skrivet att en sökande som inte fyllt 25 år ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd endast om han eller hon har fullföljt en
- gymnasieutbildning eller motsvarande,
 - yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta etablering på arbetsmarknaden och som ges inom ramen för ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller
 - sammanhållen yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller den särskilda utbildningen för vuxna.
33. I förarbetena till den tillfälliga lagen har lagstiftaren uttalat att med begreppet "fullföljd utbildning" avses att personen i fråga har ett examensbevis eller studiebevis om minst 2 500 poäng från ett nationellt program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller från utbildning på gymnasial nivå inom komvux eller särvox. Studiebevis får den som har gått kurser som motsvarar ett tillräckligt antal gymnasiepoäng, men som saknar godkända betyg i alla de kurser som krävs för examensbevis. Med fullföljd utbildning avses även att personen i fråga har ett utfärdat intyg, efter folkhögskolans allmänna kurs, om grundläggande omfattningskrav motsvarande tre år på gymnasieskola. 8 Eftersom yrkesinriktade utbildningar i gymnasieskolan och sammanhållna yrkesutbildningar inom Komvux eller särvox anpassas till individens kunskaper och behov blir den individuella studieplanen avgörande för när en sådan utbildning kan anses vara fullföljd.⁹
34. Att lagstiftaren som bevis på fullföljda studier har godtagit s.k. studiebevis kan enligt RSS mening inte tolkas på något annat sätt än att Migrationsverket inte ska ställa krav på att sökanden ska uppnå godkända betyg för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Det avgörande är istället om sökanden har varit aktivt deltagande i utbildningen. Trots detta råder det idag stor osäkerhet bland verksamma jurister och praktiker kring betydelsen av underkända kurser vid bedömningen av om sökanden uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd. Under hösten 2020 har RSS fått kännedom om att Migrationsverket i ett flertal ärenden gett avslag på ansökningar om permanent uppehållstillstånd med motiveringen att sökanden fått betyg F i en eller flera kurser. Ett sådant resonemang strider inte bara mot lagstiftarens vilja utan riskerar också att ge upphov till ett godtyckligt och rättsosäkert system där gymnasielärares betygsättning blir direkt avgörande för frågan om sökanden har rätt att stanna kvar i Sverige. RSS efterlyser därför ett förtydligande från lagstiftaren gällande betydelsen av godkända betyg när det gäller prövning av rätten till permanent uppehållstillstånd för personer som faller under gymnasieregelverket i tillfälliga lagen.

⁸ Prop. 2016/17:133 s. 90

⁹ Prop 2017/18: 252 s. 66

Vandel

35. RSS har sett en oroväckande utveckling gällande tillämpningen av vandelsprövningen i 17 a § tillfälliga lagen i relation till uppehållstillstånd enligt gymnasielagen. Tolkningen av vilken typ av brottslighet som kan utgöra grund för att vägra uppehållstillstånd enligt gymnasielagen har över tid har blivit striktare, framförallt sedan Migrationsöverdomstolens avgörande i MIG 2019:23.
36. Det är RSS uppfattning att det i praktiken numera tillämpas ett nästintill absolut hinder mot att bevilja uppehållstillstånd enligt gymnasielagen om den sökande någon gång under sin vistelse i Sverige begått ett brott med fängelse i straffskalan. Oavsett vilket straff som utdömts. Andra omständigheter av vikt för bedömningen beaktas sällan av varken Migrationsverket eller migrationsdomstolen, vilket är oförenligt både med förarbeten och praxis.
37. Även om grunden för uppehållstillståndet är studier har Migrationsverket och migrationsdomstolen inte beaktat gymnasielagens huvudsakliga syfte vid vandelsbedömningen. Den nya möjligheten till uppehållstillstånd i 16 f § tillfälliga lagen tillkom för att förbättra situationen för de ensamkommande ungdomarna vars möjlighet till uppehållstillstånd försämrades på grund av utdragna handläggningstider och den tillfälliga lagens inskränkningar i asylrätten. Att dessa uppehållstillstånd likställs med andra uppehållstillstånd för studier är inte ändamålsenligt eller rimligt.
38. Utveckling av en mer restriktiv vandelsprövning har lett till att mindre allvarliga brott såsom enstaka punkter av ringa narkotikabrott ansetts tillräckligt för att vägra uppehållstillstånd. Vad som dessutom är högst anmärkningsvärt är att brottslighet som vid en första ansökan om uppehållstillstånd inte ansågs tillräcklig för att vägra uppehållstillstånd, beaktats igen av Migrationsverket vid ansökningar om förlängning. RSS har erfarit att Migrationsverket och migrationsdomstolen i många ärenden då ansett att samma brottslighet varit tillräcklig för att vägra uppehållstillstånd. Detta är problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.
39. RSS anser att denna synnerligen opåkallat strikta tolkningen av vandelsprövningen leder till att gymnasielagens ursprungliga syfte undermineras och får inhumana konsekvenser för de sökande. Därför föreslår RSS att:
- Lagstiftaren inför en nedre gräns för vilken brottslighet som kan utgöra skäl att vägra uppehållstillstånd enligt gymnasielagen vid tillämpningen av 17 a § tillfälliga lagen
 - Lagstiftaren förtydligar i lag vilka omständigheter som måste beaktas vid en vandelsprövning enligt 17 a § tillfälliga lagen.

Verkställighet

40. Majoriteten av de personer som omfattas av gymnasieregelverket har lagakraftvunna utvisningsbeslut. Dessa utvisningsbeslut inhiherades när personen i fråga beviljades uppehållstillstånd för gymnasiala studier, d.v.s. verkställigheten av utvisningen sköts upp till vidare. I samband med införandet av gymnasielagen påtalade Migrationsverket att det fanns en risk att handläggningstiden gällande uppehållstillstånd enligt 16 § i tillfälliga lagen skulle komma att överstiga tillståndslängden (sex månaders uppehållstillstånd för att etablera sig på arbetsmarknaden). Som svar på detta uttalade lagstiftaren att prövningen av just denna form av uppehållstillstånd var förhållandevis enkel. Det saknades därför anledning att anta att

Migrationsverkets handläggningstider skulle överstiga tillståndets längd. Även om handläggningstiderna i undantagsfall skulle överstiga uppehållstillståndets längd innebar det enligt lagstiftaren inte någon rättsförlust för den enskilde som har rätt att vara i landet under handläggningstiden och under denna tid har möjlighet att kvalificera sig för ett permanent uppehållstillstånd vid försörjning.¹⁰

41. RSS instämmer visserligen att sökanden under Migrationsverkets handläggningstid har rätt att vistas och arbeta i Sverige. Om Migrationsverket däremot fattar beslut om avslag upphävs inhibitionen av det tidigare utvisningsbeslutet och tidsfristen för frivilligt återvändande börjar löpa. I samband med detta kallar Migrationsverket regelmässigt sökanden till ett återvändandesamtal och börjar vidta åtgärder för att verkställa utvisningsbeslutet. Sökanden kan visserligen överklaga beslutet och i överklagandeskriften begära att domstolen meddelar inhibition. Det är dock inte säkert att domstolen fattar beslut om inhibition. Det är dessutom oklart huruvida sökanden - trots beslut om inhibition från domstolen - har rätt att arbeta i Sverige under överklagandeprocessen. RSS har vid ett flertal tillfällen ställt frågan till Migrationsverket huruvida en person som har ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut har rätt att arbeta i Sverige under överklagandeprocessen och dessvärre fått motstridiga svar.
42. Påpekas bör även att arbetsgivare generellt sett inte vill anställa en person som befinner sig i en överklagandeprocess. Detta eftersom arbetsgivaren riskerar att bli straffansvarig om hen anställer någon som inte har rätt att arbeta i Sverige.
43. RSS har vidare fått kännedom om ett ärende där sökanden skickat in en förlängningsansökan efter att giltighetstiden för det föregående tillståndet löpt ut. Migrationsverket avvisade ansökan med motiveringen att ansökan inkommit för sent. Sökanden överklagade avvisningsbeslutet och migrationsdomstolen återförvisade målet till Migrationsverket för vidare handläggning. När Migrationsverket slutligen fattade beslut om bifall hade det hunnit gå fem månader efter att sökanden fullföljt sina studier. 16 § i tillfälliga lagen anger att uppehållstillstånd för att etablera sig på arbetsmarknaden ska vara tidsbegränsat och gälla i sex månader efter den dag sökanden fullföljt sin utbildning. Bestämmelsens ordalydelse ger inte utrymme för att bevilja sökanden sex månaders uppehållstillstånd fr.o.m. den dag Migrationsverket eller migrationsdomstolen prövar ansökan. Ett uppehållstillstånd enligt 16 i § i tillfälliga lagen kan för övrigt inte beviljas mer än en gång. I nämnda ärende - där migrationsdomstolen slog fast att Migrationsverket borde ha prövat förlängningsansökan i sak trots att den inkom efter att giltighetstiden för det tidigare tillståndet hade löpt ut - beviljades sökanden slutligen uppehållstillstånd enligt 16 § i tillfälliga lagen, men tillståndet sträckte sig endast 1 månad fr.o.m. Migrationsverkets beslutsdatum. Detta innebar att sökanden p.g.a. Migrationsverkets felaktiga handläggning berövades möjligheten att under sex månader etablera sig på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av detta anser RSS att lagstiftaren tydliggör genom lag att sökanden har rätt att arbeta i Sverige under överklagandeprocessen.

¹⁰ Prop. 2016/17: 133 s. 59

Avslutningsvis vill RSS betona det ansvar regeringen har för att ändamålet med reglerna rörande särskilt ömmande skäl uppnås såväl som det ansvar för att ändamålet med gymnasielagsreglerna uppnås. För att detta ska vara möjligt fordras att etableringsmöjligheterna för ungdomar som omfattas är rimliga och att dessa ger reella möjligheter till etablering i Sverige.

Gymnasielagens regelverk tydliggör vilka rättsverkningar och negativa effekter ett icke genomarbetat regelverk kan medföra för de personer som omfattas av bestämmelserna – trots att avsikten var god.

Vikten av ett enhetligt, förutsebart och ändamålsenligt regelverk kan inte nog betonas. Efter sex års parallella och tillfälliga regelverk är det önskvärt att den migrationspolitik som är tänkt att vara långsiktig och hållbar är tillräckligt underbyggd för att vara stabil, förutsebar och tydlig – inte minst för de personer som har störst behov av detta – tex personer med särskild sårbarhet, i behov av skydd eller vars situation är särskilt ömmande.

För Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner,



Tomas Lindroos,
ordförande Sveriges Stadsmissioner