

Avdelningen för kunskapsstyrning för socialtjänst
Elisabet Svedberg
elisabet.svedberg@socialstyrelsen.se

Unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen – lägesbild i maj 2019

Inledning

Socialstyrelsens kunskapscentrum för ensamkommande barn har som mål att

- ha kunskap om hur situationen utvecklas för ensamkommande barn
- och unga
- ha kunskap om vilket stöd beslutsfattare och professioner behöver
- ta initiativ till aktiviteter vid behov samt
- sprida kunskap.

Utifrån detta uppdrag för kunskapscentrum dialoger med olika aktörer för att hålla sig uppdaterad om situationen för ensamkommande barn och unga. I dialogerna hösten 2018 framkom att det var oklart hur kommunernas beredskap såg ut för att ta emot unga som skulle få tillfälligt uppehållstillstånd utifrån den så kallade nya gymnasielagen. Centret presenterade en bild i december 2018: *Kommunernas beredskap – unga som får uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen*, artikelnummer 2018-12-52, Socialstyrelsen.

Under våren 2019 har centret fortsatt att följa situationen. I dialog med myndigheter¹, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och organisationer² har det bland annat framkommit att det finns oklarheter vad gäller förutsättningarna för de unga som kan ansöka om förlängt tillfälligt uppehållstillstånd i enlighet med nya gymnasielagen att beviljas ett sådant tillstånd. Frågan avgörs inte av Socialstyrelsen, men eftersom det har konstaterats att den ovisshet som råder kan ha påverkan på målgruppens hälsa och sociala situation har kunskapscentrum för ensamkommande barn tagit initiativ i frågan.

¹ Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Migrationsverket, Folkhälsomyndigheten, Arbetsförmedlingen, Rättsmedicinalverket, länsstyrelsen Gävleborgs och Östergötlands län, Statens Institutionsstyrelsen (SIS), Barnafriid Linköpings universitet, Myndigheten för delaktighet (MFD), Skolverket, Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

² Ensamkommandes förbund, Mötesplats Otto, Malmö, Vi står inte ut, Röda Korset, Sveriges Invandrare Mot Narkotika (SIMON), Frälsningsarmén, Svenska Kyrkan, Rädda Barnens ungdomsförbund, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queers rättigheter (RFSL), Flyktinggruppernas Riksråd (FARR), UNHCR, Stockholms Stadsmission, Unga Forum Skåne Stadsmission och SOS Barnbyar Hammarkullen.

Bakgrund

De ändrade bestämmelser som utgör den så kallade nya gymnasielagen som trädde i kraft den 1 juli 2018³ gav unga ensamkommande över 18 år som fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning, en möjlighet att ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, om vissa förutsättningar var uppfyllda. Med unga i denna PM menas de unga som har fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen.

Migrationsverket tog emot 11 776 ansökningar utifrån de nya bestämmelserna fram till den 30 september 2018, som var sista datum att söka tillfälligt uppehållstillstånd. Kort efter det att de nya reglerna börjat gälla uppstod oklarheter kring om lagen var tillämplig eller inte.⁴ Utifrån det beslutade Migrationsverket i juli 2018 att avvakta med bifallsbeslut i väntan på avgörande av Migrationsöverdomstolen i två överklagade ärenden. Den 25 september 2018 bedömde domstolen att lagen var tillämplig. Då hade de unga möjlighet att ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd för 13 månader. Om studierna kräver ytterligare tid för att genomföras kan förlängt uppehållstillstånd beviljas. Hur länge beror på vilken utbildning det handlar om. När studierna är avslutade kan den unge få ett uppehållstillstånd på sex månader för att hitta ett arbete. Om den unge får ett arbete som möjliggör försörjning kan ett permanent uppehållstillstånd ges.

Kommunernas beredskap hösten 2018

För att få en nationell bild skickade Socialstyrelsen under hösten 2018 ut en enkät till 83 kommuner och stadsdelar (69 svarade) om deras beredskap att tillhandahålla utbildningsplats, boende samt hantera ansökningar om försörjningsstöd för de unga. Resultatet speglade hur situationen såg ut i oktober och november 2018 och visade i korthet att kommunerna hade beredskap att erbjuda de unga utbildningsplatser och att kommunerna hade beredskap att ordna platser för ytterligare unga som får tillstånd att stanna utifrån den nya gymnasielagen. Kommunerna uppgav även att de hade beredskap för att hantera eventuellt behov av försörjningsstöd efter individuell bedömning. Boendesituationen var den svåraste frågan att lösa för kommunerna. Närmare hälften av kommunerna uppgav att de samarbetade med civilsamhället framför allt när de gällde boendesituationen.⁵

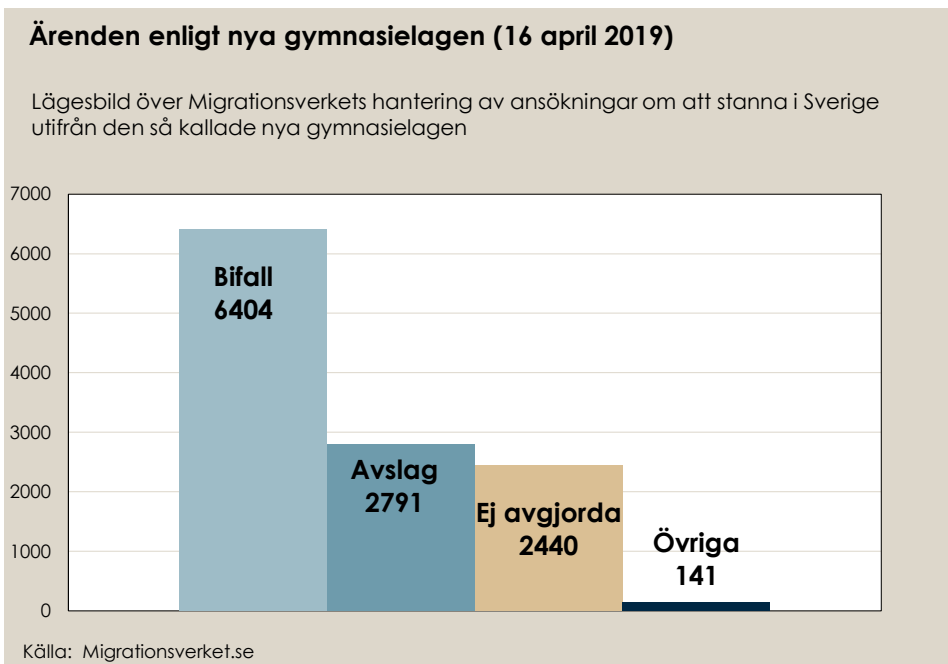
Ärenden hos Migrationsverket april 2019

Av de ansökningar som Migrationsverket tog emot, totalt 11 776 ansökningar, har 6 404 ansökningar bifallits, 2 791 avslagits och 2 440 är fortfarande inte avgjorda.

³ I lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

⁴ Migrationsdomstolen i Malmö meddelade i en dom att beredningen av lagförslaget i den del som avser sänkt beviskrav för identitet varit så bristfällig att lagstiftningen inte får tillämpas. Migrationsdomstolen i Stockholm meddelade i en dom några dagar senare att det sänkta identitetskravet strider mot EU-rättsliga bestämmelser.

⁵ Kommunernas beredskap – unga som får uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen. 2018-12-18. Art.nr 2018-12-52. Socialstyrelsen.



Tabellen ovan visar att 6 404 sökande har fått bifall, att 2 791 fått avslag och att 2 440 ärenden återstår att avgöras i huvudsak hos migrationsdomstolarna. Med övriga avses avskrivna ärenden och ärenden som lämnats utan åtgärd. Så kan det bli t.ex. vid återtagande av ansökan eller om en person sökt flera gånger.

Lägesbild våren 2019

Syftet med detta arbete har varit att på olika sätt fortsatt följa utvecklingen och få en lägesbild av hur situationen ser ut våren 2019 för de unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen.

Kunskapscentret har följt situationen genom olika dialoger med organisationer, myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Samtal har förts med några organisationer⁶ och vid ett studiebesök gavs tillfälle att tala med några av de unga. Ensamkommandes förbund har även genomfört en undersökning och resultat som är relevanta för denna PM har tagits med.⁷

Utöver det har kunskapscentret genomfört telefonintervjuer med representanter från 14 kommuner i maj 2019. Detta är ett urval av kommuner från de som svarade på myndighetens enkät som skickades ut i oktober 2018. Totalt valdes 19 kommuner ut och 14 har deltagit. Kunskapscentret övervägde att bjuda in till hearing men bedömde att det skulle bli en allt för stor arbetsbörda för kommunerna.

Parallellt med detta har länsstyrelserna i samråd med kunskapscentrum, SKL och Migrationsverket skickat ut en enkät till landets kommuner för att få en nationell lägesbild av situationen för de unga som beviljas uppehållstillstånd för studier. En sammanställning av resultaten beräknas vara klar i slutet av juni 2019.

⁶ Agape Göteborg, Barnrättsbyrån Stockholm och Stadsmissionen Malmö

⁷ <http://ensamkommandesforbund.se/17743-2/>

Situationen för de unga

Organisationerna beskriver fortsatt utsatthet

Under våren har centret haft dialog med olika organisationer. Bilden som de ger av situationen för de unga som fått tillfälliga uppehållstillstånd för gymnasiestudier, de som väntar på besked och de som ska ansöka om förlängt uppehållstillstånd är problematisk. De uppger att den psykiska ohälsan är utbredd, oron för framtiden är stor hos de unga och det råder oklarhet bland dem som ska informera de unga om vad som gäller vid ansökan om förlängning av de tillfälliga uppehållstillstånden. Organisationerna efterfrågar också tillförlitlig information från nationell nivå om vilka förutsättningar som krävs för att få förlängt uppehållstillstånd.

Organisationerna har i dialog med centret fört fram att:

- Det råder bristande kunskap hos studie- och yrkesvägledarna (SYV) och skolpersonal om vilka studier som ger möjlighet att få förlängt uppehållstillstånd enligt nya gymnasielagen. Det finns risk att unga redan går/valt utbildningar som inte kommer att ge möjlighet till förlängt uppehållstillstånd.
- Unga har svårt att ta emot hjälp när de har missbruksproblem och/eller psykiska svårigheter eftersom de är rädda att de ska få frånvaro från skolan och därmed inte klara av kraven för förlängt uppehållstillstånd.
- Många har osäkra boendelösningar och försörjning vilket har lett till att unga uppger att de gjort saker de inte velat för att få pengar till boende, exempelvis att sälja sex, sälja droger med mera.
- De unga kan utgöra lätta offer för den kriminella världen som rekryterar dem till att begå brottsliga handlingar.
- De som har lyckats få ett tillfälligt boende inhyser ibland också andra, även personer som är papperslösa.
- De unga som är aktuella för studier enligt nya gymnasielagen förstår sällan stegen i processen, och det är även svårt för dem som representerar organisationerna, vilket leder till att det är svårt att ge stöd.
- De unga har många gånger svårt att få kontakt med socialtjänsten och blir ofta bollade mellan kommuner.

Möte med ensamkommande unga själva

I april 2019 mötte Kunskapscentrum ett tiotal ensamkommande unga för att ta del av deras erfarenheter. De unga representerar sig själva och ger inte en nationell bild av ungas situation. Mötet skedde hos Unga Forum, Skåne Stadsmissions barn- och ungdomsverksamhet som har en verksamhet för ensamkommande. De flesta som funnits i deras verksamhet har fått avslag på sin asylansökan och har levt utan handlingar under lång tid innan de fått tillfälligt uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Flera av dessa unga berättade att i väntan på uppehållstillstånd har avsaknaden av de fyra sista siffrorna i personnumret inte bara juridisk betydelse utan påverkar också hur de blir bemötta av till exempel socialtjänsten. De unga upplever också att de stöter på människor som har fördomar om dem som grupp och som är rädda för dem. De tycker att det är tråkigt att de får så dåligt

bemötande hos olika myndigheter som de vänder sig till, och beskriver att de känner sig värdelösa. Trots att de fått tillfälligt uppehållstillstånd kvarstår problemen med bostad. De flyttar runt hos kompisar och är rädda för att behöva bo på gatan. En av dem som fått uppehållstillstånd efter fyra år har idag kroppsliga men som hen kopplar till den långa tid hen har behövt leva med oro.

”Man måste kämpa mer än andra för att lyckas”

– rapport från Ensamkommandes förbund

En nyligen publicerad rapport från Ensamkommandes förbund (april 2019)

”Man måste kämpa mer än andra för att lyckas” beskriver livsvillkoren för ensamkommande barn och unga upp till 25 år i Malmö. Resultaten baseras på 100 enkätsvar respektive fokusgruppssvar från berörd målgrupp samt 20 intervjuer med lokala myndigheter och organisationer. Rapporten belyser hur ensamkommande barn och unga hamnar i segregation och stor social utsatthet. Vad gäller nya gymnasielagen pekar rapporten på att de långa handläggningstiderna är problematiska eftersom kommunerna inte besitter formellt ansvar under tiden. Vad gäller den grupp som beviljas tillfälligt uppehållstillstånd vittnas det om att engagemanget från vuxna varit stort men att avsaknad av myndighet med övergripande ansvar är ett problem då det råder oklarhet i frågor om omsorg och samhällsservice för denna grupp.

Dialogmöte med myndigheter och SKL

Övergripande frågor som diskuterats i dialog med myndigheter, däribland Migrationsverket, Skolverket och SKL är svårigheterna för många av de unga att över huvud taget klara studier med bristande språkkunskaper, posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) och/eller funktionsnedsättningar.

Vid dialogerna framkommer också att många unga väljer yrkesutbildningar framför nationella program för att ha större möjlighet till arbete.

En mer konkret fråga som uppmärksammades under dialogen var att det i vissa fall råder oklarheter kring förutsättningarna för förlängt uppehållstillstånd för gymnasiestudier.

Samtliga representanter var eniga om att de oklarheter som finns behöver redas ut och klargöras. Unga riskerar att ha fått eller få obefintlig, felaktig eller oklar information om vilka utbildningar som kan ge en möjlighet till förlängt uppehållstillstånd. Det behövs någon form av informationsinsatser till de unga, och de som möter dem, så som skolor och andra, om vad lagen kräver.

Telefonintervjuer med 14 kommuner

Socialstyrelsen har genomfört telefonintervjuer med ett urval av de kommuner som svarade på enkäten hösten 2018 om deras beredskap att tillhandahålla utbildningsplats, boende samt hantera ansökningar om försörjningsstöd för de unga. De som svarade arbetade inom socialtjänsten, utbildning eller med integrationsfrågor. Det som framkommer i intervjuerna ger en bild av hur det ser ut i de intervjuade kommunerna våren 2019 och ger ingen nationell bild av situationen. Länsstyrelsernas enkätundersökning kommer däremot att ge en nationell bild av läget.

De frågor som ställdes var:

- Hur ser er kommuns arbete ut i förhållande till de som fått beviljat tillfälligt uppehållstillstånd utifrån den nya gymnasielagen när det gäller boende, försörjningsstöd samt utbildning?
- Har ni kännedom om det finns unga i er kommun som fortfarande väntar på besked om uppehållstillstånd utifrån den nya gymnasielagen. Antingen från Migrationsverket eller från domstol. Vet ni något om deras situation?
- Har ni kännedom om det vistas unga personer som fått avslag på sin asylansökan i er kommun? I så fall, vet ni något om deras situation?

Nedan redovisas vad som framkommit i telefonintervjuerna.

Boende

Kommunernas tillvägagångssätt när det gäller boende skiljer sig åt. Av de intervjuade kommunrepresentanterna finns de som uppger att de tillhandahåller boende till alla unga som har beviljats uppehållstillstånd, och de som betraktar dem som alla andra vuxna i kommunen och gör individuella bedömningar.

De lösningar för boende som nämns är:

- elevhemslokaler tillsammans med andra av kommunens gymnasie-elever
- svenska kyrkan har öppnat lokaler för gruppen att bo i
- kommunen hyr lägenheter från privata hyresvärdar.

De mindre kommunerna menar att deras storlek bidragit till möjligheten att hjälpa till, eftersom målgruppen inte är så stor. I de något större kommunerna beskrivs en redan pressad situation vad gäller bostadssituationen och att de därför inte har möjligheter att tillhandahålla boende. Flera kommuner uppger att de som har vårdbehov bor i kommunens regi och de utan vårdbehov hänvisas till boende i Migrationsverkets regi. Civilsamhället har i de senare fallen tagit ett stort ansvar för att ordna boende för de unga.

De större kommunerna beskriver att de inte har full insyn i hur de ungas boendesituation ser ut.

Försörjningsstöd

Även hanteringen av försörjningsstöd skiljer sig åt i de intervjuade kommunerna. Några kommuner uppger att de unga som har tillfälligt uppehållstillstånd för gymnasiestudier erbjuds boende i kommunens bostäder och ges även möjlighet till att ansöka om försörjningsstöd. När de får uppehållstillstånd får de ett andrahandskontrakt.

En annan kommun uppger att alla de unga med tillfälligt uppehållstillstånd har försörjningsstöd.

De flesta av de intervjuade kommunerna betraktar dessa unga som andra unga vuxna som studerar och utgår från socialtjänstlagen (2001:453), SoL och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. De gör individuella bedömningar och har inga generella beslut för den här målgruppen.

Flera av de intervjuade uttrycker oro för vad som händer efter att de unga har avslutat studierna. Enligt lagen har de då sex månader på sig för att få ett arbete

som kan försörja dem. De menar att det kan vara svårt för unga att på så kort tid få ett arbete som de kan försörja sig på.

Utbildning

På frågan om ifall de unga har utbildningsplatser svarar de flesta kommuner att de unga har det.

När det gäller att ansöka om förlängt uppehållstillstånd för studier tar alla 14 kommunerna upp att informationen om vilka studier som kan ge förlängt uppehållstillstånd är bristfällig och flera yrkesgrupper är osäkra på hur de ska bistå de unga med information. Studie- och yrkesvägledarna förväntas ha kunskap om vilka utbildningar och program som kan ge individen möjlighet till ett fortsatt uppehållstillstånd, men det saknas information om detta.

En annan yrkesgrupp som nämns är lärarna som försätts i en svår situation när de har skyldighet att rapportera hur det går för respektive elev. Eftersom de personer som har tillfälligt uppehållstillstånd för gymnasiestudier har krav på sig att klara skolan blir lärarens omdömen direkt avgörande vid fråga om fortsatt uppehållstillstånd. Enligt de som intervjuades i kommunerna uttrycker lärarna osäkerhet i frågan.

Det skiljer sig åt mellan de intervjuade som beskriver hur det går för de unga i skolan. Många beskriver att det går bra i skolan för de flesta och andra beskriver att deras tidigare brist på utbildning försvårar lärandet. Civilsamhället har i många kommuner tagit en stor roll när det gäller både läxhjälp och information om utbildningar, som komplement till studie- yrkesvägledarnas information. Ett par kommuner beskriver att de stöttar civilsamhället ekonomiskt för att bedriva läxläsning eftersom den visat sig vara gynnsam för gruppen.

Kommunernas kännedom om de som väntar på besked

Det finns en grupp av unga som fortfarande väntar på besked om uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen. I det läget utreds och prövas de asylskäl som angetts innan den unges ansökan om uppehållstillstånd för gymnasiestudier prövas.

Majoriteten av de kommunrepresentanter som intervjuats uppgav att de kände till denna grupps situation. Gruppen har i stor utsträckning boende, antingen i Migrationsverkets regi eller i alternativa lösningar. De flesta går i någon form av utbildning.

Kommunernas kännedom om de som fått avslag

En grupp har fått avslag på sin ansökan. Det finns en enhetlig bild av att gruppen i stor utsträckning får stöd från civilsamhället med bland annat boende och läxhjälp. Däremot uppger kommunerna att de inte känner till hur det går för dem i skolan. Flera uppger att de som fått avslag har lämnat kommunen och flyttat till en större kommun, alternativt lämnat landet.

Initiativ utifrån behov av information och förtydliganden

Mot bakgrund av dialogen med myndigheter och SKL tog kunskapscentret initiativ till ett möte med Skolverket, Migrationsverket och SKL för att gemensamt klargöra, så långt som möjligt, vilka förutsättningar som gäller för beslut om förlängda uppehållstillstånd för gymnasiestudier. Tre möten har genomförts under våren 2019. Vid det senaste mötet deltog även Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Syftet med mötena har varit att komma fram till möjliga förtydliganden. Den konkreta utmaningen är att Skolverket, å ena sidan, inte kan informera om vilka olika typer och/eller kombinationer av utbildningar eller omfattningen av dem som kan ge uppehållstillstånd, eftersom det är Migrationsverket som beslutar om uppehållstillstånd. Däremot kan Skolverket informera om vad en sammanhållen yrkesutbildning är enligt gällande regleringar i skolväsendet. Migrationsverket, å sin sida, framhåller att det ska framgå av dokumentation från utbildningsanordnaren vilken utbildning en viss sökande studerar på och att det inte är Migrationsverket som bedömer till exempel vilka utbildningar som är att klassa som en sammanhållen yrkesutbildning.

Studier enligt den nya gymnasielagen ska som huvudregel bedrivas på heltid. På introduktionsprogrammen innebär det i genomsnitt 23 undervisningstimmar per vecka. I Komvux på gymnasial nivå används verksamhetspoäng som ett mått på studiernas omfattning. 20 verksamhetspoäng per vecka beräknas som en veckas heltidsstudier. Det finns ingen relation mellan verksamhetspoäng och antal undervisningstimmar. Det innebär att huvudmannen, som ansvarar för utbildning, är den som fastställer antal undervisningstimmar. En sammanhållen yrkesutbildning får, enligt Skolverket, utifrån den enskilde elevens behov och förutsättningar, kombineras med till exempel orienteringskurser, kurser i svenska för invandrare eller i svenska som andraspråk på grundläggande nivå, men det är inte klart utifrån den nya gymnasielagens perspektiv om dessa går att kombinera om eleven ska läsa heltid på sammanhållen yrkesutbildning på gymnasial nivå.

Myndigheterna och SKL konstaterar att de här oklarheterna kan göra att de unga, som ansöker om förlängt uppehållstillstånd för studier, har påbörjat eller påbörjar en utbildning som sedan inte ger möjlighet till förlängt tillstånd. Klart är att den individuella studieplanen får en viktig roll och att det där anges vilken typ av utbildning det är och omfattningen av utbildningen (heltid)⁸.

Vårens samverkan mellan myndigheterna har resulterat i att Skolverket har uppdaterat sin webbplats så att det nu finns information om ”Ensamkommandes utbildning”⁹ som förtydligar vad som gäller inom skolväsendet för nyanlända elevers skolgång och ensamkommandes utbildning. Informationen innehåller bland annat förslag på hur ett introduktionsprogram kan se ut, hur en individuell studieplan kan göras, vilka uppgifter den ska innehålla och hur omfattande den ska vara.

⁸ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/administrera-utbildning/gora-indiv-duell-studieplan>

⁹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-nyanlanda-elevers-skolgang/ensamkommandes-utbildning>.

Migrationsverket tar fram rättsliga ställningstaganden, som är verkets generella rekommendationer om tillämpningen av lagar och förordningar inom myndigheten. Det finns ett ställningstagande för uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå som ger vägledning för många av de frågor som är aktuella när det gäller förlängningar av uppehållstillstånd för gymnasiestudier men vissa frågor kvarstår. Migrationsverkets rättsavdelning ser nu över det rättsliga ställningstagandet, och möjligheterna till förtydligande i vissa frågor. I skrivande stund är det oklart när Migrationsverket kan vara klara med översynen, eller om viss vägledning ändå kan ske i annan form i avvaktan på det rättsliga ställningstagandet. Migrationsverket ser också över informationen på sin webbplats.

Migrationsverket bedömer att de uppehållstillstånd som beviljas med stöd av den nya gymnasielagen kommer att börja löpa ut i större utsträckning från oktober 2019, och Migrationsverket beräknar att ansökan om förlängning i det individuella fallet kommer in några månader innan tillståndet löper ut. Migrationsverket bedömer därför att förlängningsansökningarna kommer börja komma in i slutet av sommaren, och att besluten börjar fattas under hösten.

Slutsatser

Socialstyrelsen kan konstatera att den grupp som nu är föremål för tillfälliga uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen återigen har hamnat i en oviss situation. Det handlar om de unga som fått ett tillfälligt uppehållstillstånd för studier och som nu ska ansöka om ett förlängt uppehållstillstånd. Många har sedan hösten 2015 levt i ovisshet och deras förutsättningar har vid flera tillfällen ändrats och varit oförutsägbara.

Skolverket har tagit fram förtydligande information men det är varje utbildningsanordnare som fastställer hur många undervisningstimmar som är heltidsstudier, vilket kan betyda att det som anses vara heltidsstudier kan variera i landet.

Migrationsverket har beslutat att revidera sitt rättsliga ställningstagande men det är oklart när detta arbete kan vara färdigt.

Behovet av väl underbyggd information om förutsättningarna för uppehållstillstånd i enlighet med nya gymnasielagen är stort. Regelverket är komplext vilket gör det svårt för de unga som ansöker om tillfälligt uppehållstillstånd att göra rätt val och för de som möter unga att ge adekvat rådgivning.