

Motion till riksdagen 2018/19:3106

av **Christina Høj Larsen m.fl. (V)**

med anledning av prop. 2018/19:128 Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår proposition 2018/19:128 Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att rekvisitet ”välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd” i bestämmelsen om rätt till familjeåterförening ska tas bort och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att rätten till familjeåterförening ska gälla alla som beviljas asyl i Sverige, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning bör utökas i enlighet med utlänningslagen och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den som fyllt 18 år under asylprocessen ska ha rätt till familjeåterförening som om hen vore underårig, förutsatt att ansökan görs inom tre månader efter att uppehållstillståndet beviljades eller inom tre månader efter lagens ikraftträdande för gruppen som beskrivs i motionen, och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen som ger skydd för våldsutsatta vid anhöriginvandring ska återinföras och således tillämpas oavsett den anhörigas status och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att åldersgränsen för rätt till familjeåterförening för make, maka eller sambo ska ändras till 18 år och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att försörjningskravet vid familjeåterförening ska tas bort och tillkännager detta för regeringen.

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utlänningslagens bestämmelse om särskilt och synnerligen ömmande omständigheter ska återinföras och tillkännager detta för regeringen.

2 Inledning

I propositionen föreslås att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige ska fortsätta gälla t.o.m. den 19 juli 2021. Som följd av förlängningen införs också vissa bestämmelser för att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt FN:s konvention om begränsning av statslöshet samt ändrade tidsgränser i lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå. I propositionen föreslås också att alternativt skyddsbehövande ska få samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

3 Avslå propositionen

Enligt propositionens förslag ska lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), som innebär att den svenska asyllagstiftningen är så restriktiv som EU-lagstiftningen tillåter, alltså förlängas i ytterligare två år utöver de redan beslutade tre åren. Lagen togs fram utan att föregås av normal beredning eller någon utredning. Den har inte utvärderats eller utretts under de tre år den varit i kraft. Inga belägg för att den skulle fylla sitt syfte – att få färre människor att söka asyl i Sverige – har presenterats. Den förändring som nu görs, att ge alternativt skyddsbehövande samma rätt till familjeåterförening som flyktingar, är sannolikt en förutsättning för att inte bryta mot Europakonventionen, som har ställning som svensk grundlag. Sammanfattningsvis föreslår regeringspartierna tillsammans med Centerpartiet och Liberalerna att Sverige ska ha den mest restriktiva lagstiftning vi kan ha enligt EU-rätten och Sveriges grundlag, utan att utreda eller på saklig grund motivera varför.

Den tillfälliga lagen motiverades med att den skulle minska antalet asylsökande i Sverige, få fler att söka sig till andra länder och få andra EU-länder att ta ett större ansvar. Antalet asylsökande hade sjunkit kraftigt redan när propositionen lades på riksdagens bord till följd av de alltmer stängda vägarna in i och igenom Europa. Att Sverige – genom att frånsäga sig sitt ansvar – skulle få övriga EU-länder att ta ett större ansvar är en märklig idé. I efterhand är det tydligt att övriga EU-länder och EU-kommissionen drivit unionens migrationspolitik i en ännu mer restriktiv riktning efter att regeringen lade om den svenska politiken. Genom de lagförslag kommissionen har lagt fram – avtalet med Turkiet, stödet till den libyska kustbevakningen och avtal med en rad länder som ska hindra människor på flykt från att komma till Europa i utbyte mot bistånd och förmånliga handelsavtal – har EU:s ambitioner att hålla människor på flykt borta från Europa blivit allt tydligare. Den svenska regeringen har ett stort ansvar för denna utveckling.

I propositionen bakom den tillfälliga lagen står: ”När lagen varit i kraft i två år, den 19 juli 2018, kommer dock regeringen att bedöma behovet av att lagen gäller även

under det sista året av giltighetstiden.” Någon sådan bedömning gjordes dock aldrig. I stället meddelade regeringen i samband med att den aviserade den utvidgade gymnasielagen att den tillfälliga lagen skulle gälla under det sista året. Lagen har aldrig utvärderats och regeringen har aldrig gett sin syn på huruvida de anser att lagen har levt upp till sitt syfte.

Regeringen har aldrig utrett lagen eller utvärderat dess konsekvenser. Det har i stället Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Röda Korset gjort. Rådgivningsbyrån visar i sin rapport vilka juridiska konsekvenser lagen har fått, medan Röda Korset fokuserar på de humanitära konsekvenserna av lagen. Slutsatserna bekräftar de farhågor vi i Vänsterpartiet, samtliga omkring 50 remissinstanser som yttrade sig och Lagrådet hade redan när lagen presenterades. Familjesplittringen och de tillfälliga uppehållstillstånden försvårar integrationen och gör det svårare att bearbeta trauman. Barn med uppgivenhetssyndrom, s.k. apatiska barn, har väldigt svårt att få uppehållstillstånd. Lagen är också otydlig på många sätt och har inneburit en förflyttning av ansvar från lagstiftaren till rättstillämparna. Båda rapporterna konstaterar också att det saknas belägg för att syftet med lagen – att begränsa antalet människor som sökte asyl i Sverige – uppnåtts.

En stor brist i lagens konstruktion är att tolkningen av Sveriges konventionsåtaganden överläts till enskilda rättstillämpare, eftersom regeringen inte utrett hur de bör införlivas i lagstiftningen. Det innebär att handläggare på Migrationsverket tvingas göra avvägningar som i normala fall är lagstiftarens eller Migrationsöverdomstolens ansvar. Konsekvenserna syns i godtyckliga bedömningar och rättsosäkra beslut.

Den tillfälliga lagen motiverades också med behovet av ett ”andrum” för asylmottagandet som skulle användas till att förbättra kapaciteten i mottagandet. Efter att lagen snart varit i kraft i tre år är det svårt att se någon förbättring av kapaciteten i mottagandet. I stället görs ytterligare nedskärningar i Migrationsverkets verksamhet, och asyltagning ska fortsätta vara så restriktiv som möjligt. Vänsterpartiet är mycket kritiskt till att regeringen inte levt upp till sitt löfte på detta område. Det som behövs är ett rättighetsbaserat flyktingmottagande som tar sin utgångspunkt i den generella välfärden. Genom dessa två byggstenar skapar vi de snabbaste och mest effektiva möjligheterna för nyanlända människor att komma in i det svenska samhället samtidigt som vi bygger hela samhället starkare. Vänsterpartiets politik för flyktingmottagande utvecklas i motionen Rättighetsbaserat flyktingmottagande byggt på välfärd (2018/19:756).

Remissinstanserna fick drygt fyra veckor på sig att besvara det utkast till lagrådsremiss som regeringen remitterade. Det är mycket kort tid, även i ljuset av att det framför allt handlar om att förlänga redan gällande lagstiftning. Trots det inkom omfattande kritik från remissinstanserna, och många hänvisade även till den kritik de framförde mot den tillfälliga lagen. Regeringens svar på kritiken varierar från undermåliga till obefintliga, och verkliga motiveringar bakom regeringens avvägningar saknas.

Sedan den tillfälliga lagen trädde i kraft har över 180 000 förstagsbeslut fattats av Migrationsverket i asylärenden. Hur många som fattats enligt den tillfälliga lagen vet inte myndigheten. Under den tid den föreslås fortsätta att gälla väntas ytterligare över 105 000 beslut fattas. Inkluderat beslut om familjeåterförening blir siffrorna långt större. Det handlar om beslut av mycket stor betydelse för den enskilde. Att hantera en lagstiftningsprocess som får så stora konsekvenser för så många människor på detta sätt – utan att låta den föregås av en utredning, utan att utvärdera den befintliga lagen, utan

att lyssna på remissinstanserna och utan att ge vägledning åt rättstillämparen – är inte att ta sitt ansvar som lagstiftare på allvar. Vänsterpartiet kan inte stå bakom ett sådant förslag.

Riksdagen bör avslå proposition 2018/19:128 Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Detta bör riksdagen besluta.

4 Förslag på ändringar

Tidigare handlade migrationsdebatten ofta om enskilda fall. Vi minns t.ex. fallet med 91-åriga Ganna som var på väg att utvisas till Ukraina. I dag handlar debatten om tusentals: ensamkommande som får sin ålder uppskriven, barn och vuxna som tvingas leva åtskilda från sina familjer eller som hemlösa på våra gator och i våra parker. De enskilda ödena försvinner i de omfattande konsekvenserna av de kraftiga inskränkningar av migrationspolitiken som regeringen genomfört.

Vänsterpartiet anser att propositionen bör avslås i sin helhet. I det fall den antas har riksdagen möjlighet att förbättra lagstiftningen och mildra de konsekvenser som lagen i sin nuvarande utformning skulle få för vissa människor. Mot bakgrund av att det är de partier, utöver Vänsterpartiet, som brukar vara minst restriktiva i sin migrationspolitik som står bakom denna proposition som innebär att Sveriges asyllagstiftning fortsatt ska ligga på lägsta möjliga nivå ser vi små förutsättningar att få till några större förändringar inom denna lagstiftningsprocess. Därför lyfter vi i följande avsnitt de viktigaste förslag som rimligen borde kunna samla tillräckligt stöd i riksdagen.

Vänsterpartiet vill att Sverige och Europa ska ha en mänsklig, värdig och välkomnande flyktingpolitik. Den politiken beskriver vi närmare i motionen En mänsklig och rättssäker flyktingpolitik (2018/19:297).

4.1 Familjeåterförening

Vänsterpartiet välkomnar att alternativt skyddsbehövande får samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. Vi är dock av uppfattningen att det är en förutsättning för att lagen ska vara förenlig med Europakonventionen, som har ställning som svensk grundlag. Vänsterpartiet ser också en risk att rekvisitet ”välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd” kommer att bedömas olika för flyktingar och alternativt skyddsbehövande med konsekvensen att alternativt skyddsbehövande inte ges samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. Därför menar vi att rekvisitet bör tas bort.

Rekvisitet ”välgrundade utsikter till permanent uppehållstillstånd” i bestämmelsen om rätt till familjeåterförening ska tas bort. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Vänsterpartiet menar att rätten till familjeåterförening borde omfatta alla asylsökande som får uppehållstillstånd, exempelvis även de omkring 6 000 personer som sedan den tillfälliga lagen trädde i kraft fått uppehållstillstånd som övrigt skyddsbehövande, på grund av verkställighetshinder eller särskilt och synnerligen ömmande omständigheter.

Rätten till familjeåterförening ska gälla alla som beviljas asyl i Sverige. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Genom den tillfälliga lagen begränsades kretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på anknytning. Denna begränsning föreslås fortsatt gälla i förslaget om förlängning av lagen. Begränsning innebär bl.a. att en person som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande inte kan beviljas uppehållstillstånd och slår särskilt hårt mot personer vars relationer inte kan realiseras i deras nuvarande hemländer. Det kan t.ex. handla om samkönade relationer eller relationer som förhindrats av familj eller annan omgivning. Som lagen är utformad i förslaget är den indirekt diskriminerande. Vänsterpartiet är mycket kritiskt till denna bestämmelse och har svårt att förstå hur det kan vara regeringens önskan att neka denna grupp rätt till familjeåterförening.

Kretsen som kan beviljas uppehållstillstånd på anknytning bör utökas i enlighet med utlänningslagen. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Underåriga med uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande som fyllde 18 år under lagens giltighetstid drabbas hårt av den tillfälliga lagen, eftersom de nekats familjeåterförening under lagens giltighetstid. Även om rätten till familjeåterförening utökas har de gått miste om möjligheten att återförenas med sin kärnfamilj eftersom de hunnit fylla 18 år. Detta trots att den tillfälliga lagen explicit uttryckte att människors rätt att återförenas skulle anstå och inte berövas. EU-domstolen har i dom C-550/16 slagit fast att en person som fyllt 18 år, under asylprocessen, har rätt till familjeåterförening som om hen vore underårig, förutsatt att ansökan görs inom tre månader efter att uppehållstillståndet beviljades. Vänsterpartiet menar att regeringen har ett ansvar att leva upp till löftet om att rätt att återförenas skulle anstå.

Den som fyllt 18 år under asylprocessen ska ha rätt till familjeåterförening som om hen vore underårig, förutsatt att ansökan görs inom tre månader efter att uppehållstillståndet beviljades, eller inom tre månader efter lagens ikraftträdande för gruppen som beskrivs ovan. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

4.1.1 Ta bort femårsregeln

Debatten om den s.k. tvåårsregeln för kärleksinvandring har pågått under en lång tid. Att utlandsfödda kvinnor tvingats välja mellan att stanna kvar i en våldsam relation eller att utvisas är upprörande. Enligt utlänningslagen får den som invandrat genom anknytning (enligt 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket) och som har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i två år ges ett permanent uppehållstillstånd. Om det finns särskilda skäl – t.ex. att förhållandet har upphört främst på grund av att utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid – får permanent uppehållstillstånd ges före tvåårsperiodens slut.

Genom 8 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige gäller inte dessa bestämmelser längre när ett uppehållstillstånd beviljas på grund av anknytning till en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som har ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 eller 16 a § den lagen. I stället får den som invandrat genom anknytning uppehållstillstånd motsvarande anknytningspersonens, och undantagen rörande våld i relationen gäller inte längre.

Enligt EU:s familjeåterföreningsdirektiv (artikel 15) ska den som invandrat genom anknytning ha rätt att få uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonen senast efter fem års vistelse i landet. Därigenom kan tvåårsregeln numera ses som en femårsregel, och utan undantag för om våld förekommer i relationen. Det innebär alltså

att en person som misshandlas av sin partner kan stå inför valet att skickas tillbaka till det land hen flytt från eller leva med misshandeln tills de fem åren har passerat. Det är en obegriplig ordning, som Vänsterpartiet ifrågasätter skarpt. Det finns inte heller någon motivering för den i propositionen bakom den tillfälliga lagen eller bakom den nu föreslagna förlängningen. Att en regering som kallar sig feministisk, med samarbetspartier som ofta har hög svansföring i dessa frågor, driver en politik med dessa konsekvenser är obegripligt.

Vänsterpartiet anser att skyddet för våldsutsatta vid anhöriginvandring är för svagt även i utlänningslagen. I denna motion lämnar vi dock endast förslag som ryms inom den aktuella propositionen.

Bestämmelsen i 5 kap. 16 § utlänningslagen som ger skydd för våldsutsatta vid anhöriginvandring ska återinföras och således tillämpas oavsett den anhörigas status. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

4.1.2 Ta bort 21-årsgränsen

Genom den tillfälliga lagen har åldersgränsen för rätten till familjeåterförening för make/maka/sambo höjts från 18 år till 21 år. Höjningen motiverades av regeringen med harmoniseringen till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner, utifrån föreställningen att en sådan harmonisering skulle få färre att söka asyl i Sverige. 21-årsgränsen grundar sig på artikel 4.5 i familjeåterföreningsdirektivet, som anger att för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får medlemsstaterna kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen.

Regeringens syfte, att begränsa antalet asylsökande i Sverige, kan knappast uppnås i någon större grad genom denna bestämmelse. Regeringen är också tydlig med att höjningen av gränsen motiveras på andra grunder än de som familjeåterföreningsdirektivet föreskriver. Vänsterpartiet vill därför se en återgång till en 18-årsgräns.

Åldersgränsen för rätt till familjeåterförening för make/maka/sambo ska ändras till 18 år. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

4.1.3 Försörjningskravet

I förslaget finns försörjningskravet för familjeåterförening kvar – ett krav som inneburit att föräldrar tvingats välja vilket av deras barn som ska få komma till Sverige och att över 15 100 ansökningar om familjeåterförening avslagits sedan lagen infördes sommaren 2016, enligt siffror från Migrationsverket. Det mycket hårda försörjningskravet drabbar även de svenska medborgare som vill få leva tillsammans med sin familj och ansöker om anhöriginvandring. Det slår också extra hårt mot dem som inte kan arbeta, t.ex. pensionärer och personer med funktionsnedsättning.

Vänsterpartiet är, precis som Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och andra remissinstanser, kritiskt till att försörjningskravet inte tar hänsyn till personens förmåga att uppfylla kravet. I de fall denna förmåga begränsas till följd av omständigheter som ligger utanför personens kontroll, exempelvis med anledning av en funktionsnedsättning, kan denna kategoriska bestämmelse utgöra indirekt diskriminering. Migrationsdomstolar har bedömt att en sådan tolkning strider mot Europakonventionen och det finns ett pågående mål i Europadomstolen som rör Sveriges kategoriska tillämpning av försörjningskravet. Danmark har redan fällts av Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning för en liknande kategorisk tillämpning av försörjningskravet. Att

uppställa ett försörjningskrav för personer som på grund av en funktionsnedsättning inte kan uppfylla kravet är även indirekt diskriminering i strid med Europakonventionens artikel 14 i kombination med artikel 8 (jfr 1 kap. 4 § 2 och 1 kap. 5 § 4 diskrimineringslagen). Även pensionärer drabbas av samma form av indirekt diskriminering då de har kommit till Sverige i sen ålder och inte kunnat få en inkomstgrundad pension. Att neka pensionärer familjeåterförening med hänvisning till ett försörjningskrav är således indirekt diskriminering med anledning av ålder i strid med Europakonventionens artikel 14 i kombination med artikel 8 (jfr 1 kap. 5 § 6 diskrimineringslagen).

Enligt EU-rätten ska en individuell bedömning av försörjningskravet, som beaktar samtliga omständigheter av relevans, göras. Ett försörjningskrav får inte tillämpas kategoriskt. Den utformning lagtexten har i den tillfälliga lagen och i förslaget om förlängning leder till att bedömningarna inte görs i enlighet med EU-rätten.

Kvotflyktingar är en annan grupp som drabbas hårt av försörjningskravet, i och med att tremånadersfristen för att undantas från kravet börjar löpa när personen har beviljats uppehållstillstånd. Eftersom det i regel tar några månader mellan beslut och resan till Sverige får dessa personer en betydligt kortare tid, om någon tid alls, för att undantas från försörjningskravet. Även denna ordning saknar logik eller motivering i propositionen och riskerar att utgöra indirekt diskriminering i strid med artikel 14 i kombination med artikel 8 i Europakonventionen.

Vänsterpartiet menar att rätten till familjeåterförening måste värnas och stärkas. Därför ska försörjningskravet avskaffas.

Försörjningskravet för familjeåterförening ska tas bort. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

4.2 Synnerligen och särskilt ömmande omständigheter

I utlänningslagen finns möjlighet att få uppehållstillstånd vid synnerligen ömmande omständigheter. För barn gäller särskilt ömmande omständigheter. Genom den tillfälliga lagen har denna möjlighet begränsats till att endast gälla om det annars skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden. Regeringen ansåg det tillräckligt att portalparagrafen, 1 kap. 10 §, i utlänningslagen om barnets bästa kvarstod för att värna ensamkommande barns situation. Det är en märklig slutsats då det var just bristen på tillämpning av nämnda paragraf som motiverade införandet av särskilt ömmande omständigheter för barn. I förslaget till förlängning av den tillfälliga lagen görs inga ändringar på detta område. Att regeringen anser att denna ordning fortsatt ska gälla trots att skyddet för barn allvarligt försämrats i och med förändringen är svårbegripligt i ljuset av att FN:s konvention om barnets rättigheter blir svensk lag den 1 januari 2020.

I utlänningslagens bestämmelse om särskilt och synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 §) finns upparbetad praxis och lagkommentarer som klargör för rättstillämparen hur ärenden ska avgöras. I den tillfälliga lagen finns ingen närmare vägledning, vilket riskerar att leda till godtyckliga bedömningar och bristande rättssäkerhet.

Vänsterpartiet välkomnar att överenskommelsen mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna säger att partierna är överens om att driva en ny humanitär skyddsgrund i den parlamentariska kommittén som ska ta fram en ny migrationspolitik. Det är dock svårt att förstå syftet med att lagstiftningen ska vara undermålig och rättsosäker under tiden kommittén arbetar fram nya förslag. Den frågan svarar varken överenskommelsen eller propositionen på.

Utlänningslagens bestämmelse om särskilt och synnerligen ömmande omständigheter ska återinföras. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Christina Höj Larsen (V)

Ulla Andersson (V)

Ali Esbati (V)

Tony Haddou (V)

Ilona Szatmari Waldau (V)

Nooshi Dadgostar (V)

Ida Gabrielsson (V)

Daniel Riazat (V)

Ciczie Weidby (V)