

Motion till riksdagen 2018/19:2322

av **Maria Ferm m.fl. (MP)**

En mer medmänsklig flyktingpolitik

Sammanfattning

Sedan 2016 har Sverige en tillfälligt mer restriktiv migrationslagstiftning som under en begränsad tid anpassar det svenska regelverket till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner. Lagen handlade för Miljöpartiets del om att förhindra att andra partier skulle göra upp om en ännu hårdare politik. En avgörande faktor i förhandlingarna var att lagen skulle vara just tillfällig. Därför upphör den automatiskt att gälla efter tre år, den 19 juli 2019.

Sedan de tillfälliga åtstramningarna presenterades 2015 har Miljöpartiet kämpat hårt för att kunna ta viktiga steg framåt i migrationspolitiken. Vi har öppnat upp för familjeåterförening på fler ambassader så att fler familjer från krigets Syrien har kunnat återförenas i Sverige, förhandlat fram satsningar för att motverka psykisk ohälsa bland asylsökande och nyanlända och gett alla kommuner pengar för att låta ensamkommande bo kvar även efter att de fyllt 18 år. Vi har avskaffat id-kontrollerna, fördubblat mottagandet av kvotflyktingar och inte minst drivit igenom den lag som ger många ensamkommande unga en ny möjlighet till uppehållstillstånd. Men det räcker inte. Nya steg måste tas för en mer medmänsklig flyktingpolitik.

Miljöpartiet gick till val på att arbeta för humanism när den tillfälliga lagen upphör. Vi vill att familjer ska ha rätt och möjlighet att återförenas och att personer som är svårt sjuka eller särskilt utsatta, till exempel hbtq-personer eller personer som flyr hedersvåld, ska beviljas uppehållstillstånd. Unga personer med stark anknytning till Sverige behöver få möjlighet att stanna i större utsträckning. Sverige ska inte sträva efter att vara medelmåttor när det gäller mänskliga rättigheter eller låta andra länder sätta ribban för vad vi klarar av.

I motionen utvecklar vi argumenten för att svensk flyktingpolitik behöver bli mer medmänsklig. Syftet är alltså inte att redogöra för hela Miljöpartiets politik inom migration och etablering, som är betydligt bredare än vad som tas upp i denna motion. Motionen behandlar dels de argument som fördes fram vid införandet av den tillfälliga lagen, vilka förutsättningar som rådde och vad det uttalade syftet med lagen var, dels vilka konsekvenserna av lagen har blivit – för de personer som påverkas direkt av lagen liksom för rättssäkerheten och etableringen. Det är tydligt att de argument som låg till grund för lagen inte längre är relevanta och att inte heller de nya argument som förs fram i debatten för att förlänga lagen är giltiga.

De humanitära konsekvenserna av den mer restriktiva lagstiftningen är omfattande och går inte att blunda för. Apatiska barn får inte stanna, familjer hålls splittrade, svårt sjuka nekas vård och etableringen och den psykiska ohälsan försämras av de restriktiva reglerna. Rättssäkerheten i asylprocessen har försvagats och en förlängning av lagen riskerar i delar att strida mot internationell rätt. Samtidigt är det högst oklart om syftet med lagen har uppnåtts och förutsättningarna i flyktingmottagandet idag är helt annorlunda än vad de var hösten 2015.

De långtgående begränsningar som lagen innebär är inte proportionerliga sett till de allvarliga konsekvenser som begränsningarna medför. Sverige kan bättre än att hålla familjer splittrade och utvisa svårt sjuka och utsatta personer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Förslag till riksdagsbeslut.....	3
1 Sverige kan bättre	4
1.1 Antalet asylsökande har minskat, men inte på grund av den tillfälliga lagen	4
1.2 Kapaciteten i mottagandet har stärkts och etableringen har förbättrats.....	5
1.3 Att fortsatt hålla familjer splittrade kan strida mot internationell rätt	6
2 Bristande rättssäkerhet i asylprocessen	7
3 Humanitära konsekvenser	8
3.1 Ökad psykisk ohälsa	8
3.2 Svårare att tillgängliggöra sig traumabehandling	9
3.3 Långvarig separation från barn.....	9
3.4 Apatiska barn får inte stanna	9
3.5 Svårt sjuka nekas vård för att de inte har permanenta uppehållstillstånd.....	10
3.6 Barnfamiljer utlämnas till livsfarliga resvägar	10
4 Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar nyanländas etablering	11
5 Sveriges politik i förhållande till övriga EU-länder	11
6 En mer medmänsklig flyktingpolitik.....	12
6.1 Rätt och möjlighet till familjeåterförening	12
6.2 Möjlighet till permanenta uppehållstillstånd	13
6.3 Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter och övrigt skyddsbehövande	13
6.4 Ökade möjligheter till uppehållstillstånd för unga personer med stark anknytning till Sverige.....	13
6.5 Behov av teknisk översyn av utlänningslagen.....	14

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla som beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska ha rätt och möjlighet att återförenas med sin familj och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att personer som är svårt sjuka eller särskilt utsatta ska ges möjlighet till uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om möjlighet till permanenta uppehållstillstånd och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att unga personer med stark anknytning till Sverige ska ges större möjligheter till uppehållstillstånd i Sverige och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning i syfte att se över utlänningslagen för att göra den mer enhetlig, begriplig och rättssäker och tillkännager detta för regeringen.

1 Sverige kan bättre

Den tillfälliga lag som gäller fram till den 19 juli 2019 måste förstås i ljuset av den kristämning som rådde hösten 2015. Det var avgörande för att den tillfälliga lagen kunde bli så långtgående i sin restriktivitet och för att den kunde arbetas fram, beredas och beslutas på så kort tid. Idag befinner vi oss dock i ett helt annat läge. De motiv som fördes fram för att införa lagen är inte längre aktuella och det saknas såväl saklig som moralisk grund för en förlängning av lagen.

1.1 Antalet asylsökande har minskat, men inte på grund av den tillfälliga lagen

Antalet asylsökande i Sverige sjönk från toppnoteringen på nästan 163 000 personer år 2015 till under 30 000 år 2016, och har sedan dess fortsatt att sjunka. Antalet asylsökande beräknas i år minska med 86 procent jämfört med 2015¹, och är det lägsta på 12 år.² Antalet personer som söker asyl i Sverige har också stabiliserats. Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik påpekade i en intervju i Sveriges Radio att det inte funnits någon period i myndighetens historia när antalet asylsökande varit så jämnt sett över en längre tid som under de senaste åren.³

Det saknas dock belägg för att minskningen av antalet asylsökande skulle vara en följd av den tillfälliga lagen. Utifrån statistiken kan man tvärtom konstatera att minskningen av antalet asylsökande började redan innan den tillfälliga lagen

¹ 2015 sökte ca 163 000 personer asyl i Sverige. I Migrationsverkets juliprognos var planeringsantagandet för det totala antalet asylsökande under 2018 23 000 personer. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Styrning-och-uppfoljning/Prognoser-och-remitter.html>.

² <https://www.migrationsverket.se/download/18.4a5a58d51602d141cf41003/1515076326490/Asyls%C3%B6kande%20till%20Sverige%202000-2017.pdf>.

³ Ekots lördagsintervju, 2018-10-13.

presenterades i slutet av november. När lagen väl trädde i kraft, sommaren 2016, var nivåerna på antalet asylsökande redan jämförbara med de nivåer som var före 2015.

Migrationsverket bedömde i sin prognos i april 2016 att den kraftiga minskningen av antalet asylsökande i Sverige berodde på att det blivit betydligt svårare för asylsökande att ta sig till norra Europa och Sverige i och med överenskommelsen med Turkiet och att västra Balkanrutten stängts.⁴ Den tillfälliga lagen hade vid tidpunkten för denna prognos ännu inte trätt i kraft. Även European Migration Network (EMN) konstaterar i en rapport att policyåtgärder utanför Sverige troligtvis hade en starkare effekt på antalet asylsökande som kom till Sverige 2016 och 2017 än nationella åtgärder. I rapporten hänvisas till stängda gränser eller strikta gränskontroller i Balkan, Ungern, Tyskland och Österrike, som i praktiken gjorde det ytterst svårt för asylsökande att ta sig vidare från Grekland till Sverige.⁵

Mot bakgrund av att den stora minskningen i antalet asylsökande i Sverige skedde innan den tillfälliga lagen trädde i kraft menar både Röda Korset och Rådgivningsbyrån att det saknas belägg för att lagen har haft den effekt som var avsedd, och därmed belägg för att lagen är ändamålsenlig. Röda Korset ifrågasätter därför starkt att det humanitära lidande som uppstått med anledning av den tillfälliga lagen fortsatt kan anses försvarbart.⁶ Rådgivningsbyrån framhåller att det sett till de allvarliga inskränkningar i människors rättigheter som den tillfälliga lagen innebär är ännu viktigare att lagen fyller sin funktion. Båda organisationerna drar slutsatsen att lagen inte kan förlängas utan att det finns stöd i en konsekvensanalys för att syftet med lagen har uppnåtts, i synnerhet inte mot bakgrund av att den initiala konsekvensanalysen var mycket knapphändig.⁷

1.2 Kapaciteten i mottagandet har stärkts och etableringen har förbättrats

Miljöpartiet arbetade under hela förra mandatperioden intensivt för att höja kapaciteten i mottagningssystemet, undanröja byråkratiska hinder och förbättra etableringen. Vi vill att den som kommer hit ska mötas av kunniga och engagerade språklärare – inte flera års köer på Migrationsverket, sysslöshet och höga trösklar in i samhället.

Migrationsverket är nu på väg från historiskt långa handläggningstider till historiskt korta, och nyligen påbörjades ett projekt med målsättningen att ge hälften av de asylsökande beslut inom en månad.⁸ Regering och riksdag fattade under förra mandatperioden ett hundratal beslut som alla gör att Sverige nu är bättre rustat än vi var hösten 2015, bland annat:

⁴ Migrationsverkets prognos 2016-04-27, sid 2.

<https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598f92/1485556209506/Migrationsverkets%20prognos%20april%202016.pdf>.

⁵ Reports from ENM Sweden 2017:3. The changing influx of asylum seekers in 2014–2016: Member States' responses. Country Report Sweden. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/17a_sweden_changing_influx_en.pdf.

⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 6.

⁷ Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Migrationsrättens framtid. En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid. 15.

⁸ Migrationsverkets prognos 2016-04-27, sid. 2 och 4.

<https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598f92/1485556209506/Migrationsverkets%20prognos%20april%202016.pdf>.

- En lag om att alla Sveriges kommuner ska vara med och ta emot nyanlända. 10 miljarder kronor till kommuner och landsting i generella och permanenta statsbidrag, och ytterligare stora resursförstärkningar genom höjd schablonersättning till kommunerna för mottagande av nyanlända och höjd skolschablon för asylsökande elever.
- Tidiga insatser under asyltiden, genom t ex tidig kompetenskartläggning på anläggningsboenden och svenska från dag ett.
- Utbildningsplikt för nyanlända.
- En harmonisering av regelverket för etableringsinsatser med den övriga arbetsmarknadspolitiken.
- Mer pengar till civilsamhället för deras arbete med asylsökande och nyanlända.
- Ökat stöd till traumavård för asylsökande och nyanlända.
- Ändringar i skollagen så att friskolor med kö kan ta emot nyanlända elever.
- Kunskapslyftet, som skapar fler permanenta utbildningsplatser inom bland annat kommunal vuxenutbildning (komvux), yrkesutbildning för vuxna (yrkesvux) och utbildningsplatser för tidsbegränsat anställda inom omsorg och hälso- och sjukvård.
- Satsningar på snabbspår och bättre validering av tidigare utbildning och kompetens.
- Halverad moms på reparationstjänster, RUT-avdrag för reparation av vitvaror i hemmet och utvidgat RUT-avdrag för flyttjänster, trädgårdsarbete och it-tjänster – i syfte att stimulera tjänstesektorn, satsa på hållbar konsumtion och få fler människor med kortare utbildning i arbete, särskilt nyanlända.
- Investeringsstöd, byggbonus och regelförenklingar för att kraftigt öka bostadsbyggandet, samt stöd till kommunala inneboendeförmedlingar för nyanlända.
- Ny lag som underlättar att bygga tillfälliga bostäder, till exempel modulhus. Förändringen innebär att det inte längre krävs att man kan visa att bostadsbehovet bara är tillfälligt, utan det räcker med att byggnaden är flyttbar.

Det stora flyktingmottagandet 2015 ledde inte till någon ”systemkollaps” som vissa varnade för. Sveriges ekonomi har under de senaste åren varit urstark, arbetslösheten har minskat, färre är beroende av bidrag för sin försörjning och sysselsättningsgraden är högst i EU. Allt fler nyanlända kommer i arbete snabbare och etableringstiden har halverats. Sverige ska vara ett land som står för öppenhet och medmänsklighet, och det har vi goda förutsättningar att göra.

1.3 Att fortsatt hålla familjer splittrade kan strida mot internationell rätt

Den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och friheterna (Europa-konventionen) är inkorporerad i svensk lag och enligt grundlagen får ingen lag som stiftas strida mot konventionen. I samband med beredningen av den tillfälliga lagen ifrågasatte flera remissinstanser att förslagen om att begränsa rätten till familjeåterförening var förenliga med rätten till familjeliv enligt EU-rätten och Europakonventionen. Regeringen argumenterade i propositionen för att begränsningen av rätten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande är förenlig med Europakonventionen eftersom lagen är tillfällig och förslaget därmed i praktiken handlar om att låta

familjeåterförening anstå under tre års tid, av hänsyn till de stora påfrestningar som det svenska asylsystemet utsatts för till följd av det stora antalet asylsökande.⁹

Rådgivningsbyrån gör bedömningen att en förlängning av lagen i denna del inte skulle vara laglig utan strida mot artikel 8 i Europakonventionen om rätten till privat- och familjeliv. Av Europadomstolens praxis framgår att familjeåterförening under alla omständigheter inte får anstå längre än fem år. I ömmande fall kan tidsgränsen vara kortare och i ärenden med yngre barn har Europadomstolen tidigare kommit fram till att två år var för lång tid att hålla familjen splittrad.¹⁰ Detta slås också fast i en dom från Migrationsöverdomstolen där föräldrar och ett syskon till en åttaårig pojke i Sverige beviljas uppehållstillstånd eftersom domstolen anser att det inte skulle stå i rimlig proportion till syftet med lagen att hålla familjen fortsatt splittrad. Migrationsöverdomstolen har i beslutet beaktat barnkonventionen och fäst särskild vikt vid Europadomstolens praxis, som också klargör att barnets bästa ska väga tyngst, alltså ges företräde, vid prövningen av proportionaliteten.¹¹

Såväl Rådgivningsbyrån som Röda Korset konstaterar i sina respektive granskningar av tillämpningen av den tillfälliga lagen att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i sina beslut ofta hänvisar till just att det är en tidsbegränsad lag och att möjligheten till familjeåterförening endast gäller under en begränsad tidsperiod. En förlängning av den tillfälliga lagen skulle alltså innebära att personer som har fått avslag på sina ansökningar om familjeåterförening med en sådan motivering har fått beslut på felaktiga grunder.¹²

Rådgivningsbyrån ifrågasätter även om Sveriges internationella åtaganden efterlevs i barnärenden. De konstaterar att skyddet för barn i praktiken har urholkats, även om principen om barnets bästa fortfarande ska beaktas i beslutsfattandet. Att förlänga den tillfälliga lagen skulle vara svärförenligt med riksdagens beslut om att göra barnkonventionen till svensk lag, ett beslut som ska träda i kraft 1 januari 2020.

2 Bristande rättssäkerhet i asylprocessen

Det finns en bred politisk enighet om att värna rättssäkerheten i den svenska asylprocessen. Samtidigt står det klart att den tillfälliga mer restriktiva lagstiftningen har försvagat rättssäkerheten och skapat ett mer oenhetligt beslutsfattande.

Den snabba lagstiftningsprocessen innebar att flera svåra frågor som i normala fall skulle ha utretts noggrant i en omfattande utredning lämnades utan närmare överväganden. Ett exempel på det är att det i lagtexten hänvisas till Sveriges konventionsåtaganden utan att dessa preciseras. Inte heller i förarbetena ges särskilt mycket vägledning till rättstillämparen i de avvägningar som ska göras i bedömningen av om ett beslut om utvisning riskerar att strida mot ett svenskt konventionsåtagande i det enskilda fallet. Att lagstiftaren har lämnat över ett så stort ansvar för hur lagen ska tolkas till rättstillämparen har enligt Rådgivningsbyrån och Röda Korset öppnat upp för oklarheter, godtycke

⁹ Prop. 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid. 43.

¹⁰ Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Migrationsrättens framtid. En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid. 20.

¹¹ Migrationsöverdomstolen, 2018-11-13, MIG 2018:20, målnummer UM5407-18.

¹² Ibid, sid. 19; Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 39.

och osäkerhet i beslutsfattandet.¹³ Rådgivningsbyrån uppmärksammar särskilt att den tillfälliga lagen lett till godtyckliga bedömningar av humanitära skäl, där Migrationsverket och domstolarna på egen hand ska bedöma var gränsen går och i vilka ömmande fall ett avslag skulle kunna innebära en kränkning av till exempel Europakonventionen.¹⁴

En annan omständighet som påverkat rättssäkerheten och bidragit till att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i stor utsträckning har fått klara sig utan tydlig vägledning i svåra beslutsavvägningar är att få ärenden tagits upp av Migrationsöverdomstolen eller Europadomstolen under den tid som den tillfälliga lagen varit i kraft. Det har därmed inte hunnit utvecklas någon omfattande praxis för domstolarna att luta sig mot, på motsvarande sätt som finns för den ordinarie utlänningslagen.

I en klar majoritet av de beslut som ingår i Röda Korsets undersökning har beslutsfattaren kortfattat konstaterat att det inte strider mot ett konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd för familjeåterförening utan att denna slutsats närmare förklaras eller diskuteras. Röda Korset menar att bedömningarna verkar göras slentrianmässigt och att avsaknaden av motiveringar i besluten innebär en ökad risk att Sverige bryter mot de konventioner vi förbundet oss att respektera.¹⁵ Ytterligare en besvärande omständighet i sammanhanget är att den sökande saknar rätt till offentligt ombud i flera av de processer som både är snårigast och innebär störst inskränkning av den enskildes rättigheter. Till exempel har den sökande ingen rätt till ombud i ärenden som rör familjeåterförening. Därmed står de ofta utan juridiskt stöd som kan säkerställa att deras rättigheter tillgodoses i processen.

Bristande vägledning i förarbeten och praxis, en generell ansvarsförskjutning från lagstiftaren till rättstillämparen, dåligt motiverade beslut och avsaknad av juridiskt stöd för de sökande ökar risken för rättsosäkra beslut. Det är väldigt allvarligt. Rättssäkerheten är avgörande för legitimiteten i hela migrationspolitiken och för de personer vars trygghet, framtid och möjlighet att leva ihop med sin familj står på spel.

3 Humanitära konsekvenser

3.1 Ökad psykisk ohälsa

En allvarlig konsekvens av att familjer inte kan återförenas och att tillfälliga uppehållstillstånd utfärdas istället för permanenta är att det leder till ökad psykisk ohälsa. I de enkätsvar som Röda Korset samlat in från sina behandlingscenter för krigsskadade och torterade framgår att personal på samtliga sex center observerat en sämre psykisk hälsa hos personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd jämfört med permanenta.¹⁶ De konstaterar att ovissheten om ifall man kommer att få stanna eller inte när det tillfälliga uppehållstillståndet löper ut skapar höga nivåer av stress och oro för den nyanlände. Att tillfälliga uppehållstillstånd påverkar den psykiska hälsan negativt,

¹³ Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Migrationsrättens framtid. En redogörelse för de juridiska riskerna med att förlänga lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid. 4.

¹⁴ Ibid, sid. 5.

¹⁵ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 42.

¹⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 26.

inklusive en ökad risk för PTSD, depression och ångest, stöds även av internationell forskning.¹⁷

Även de restriktiva reglerna för familjeåterförening har enligt Röda Korset en mycket negativ påverkan på nyanländas psykiska hälsa, med ökad frekvens av ångest och suicidtankar.¹⁸ Oron över familjemedlemmar som lever kvar i konfliktområden och frånvaron av det stöd en familj kan utgöra här i Sverige försvårar återhämtningsmöjligheterna och försämrar den psykiska hälsan för den person som har fått skydd i Sverige.¹⁹

3.2 Svårare att tillgängliggöra sig traumabehandling

Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar också möjligheterna att tillgodogöra sig vård och behandling av tidigare trauman. Röda Korsets rapport visar att det är svårt att genomföra ordentliga traumabehandlingar av personer som inte har en stabil tillvaro, och därmed inte är mottagliga för den traumavård de behöver. Det blir därmed svårare att behandla och lindra den psykiska ohälsan.²⁰

3.3 Långvarig separation från barn

Begränsningarna i reglerna för familjeåterförening leder till att föräldrar och barn hålls separerade under lång tid. Det leder till stort lidande för många familjer och får negativa konsekvenser både för den person som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige och för den eller de personer som är kvar i hemlandet eller i ett tredje land. Ett längre avbrott i kontakten med föräldrarna innebär i regel en mycket stor påfrestning för ett barn. Sådana avbrott kan få barnet att känna sig varaktigt övergivet och det finns en risk att barnets trygghetskänsla rubbas i grunden.²¹ I Röda Korsets rapport återges flera exempel där barn uttryckt att de känner sig övergivna av den förälder som de hålls åtskilda från, eller att de tror att föräldern inte längre finns eftersom de inte setts på flera år. Eftersom barn och vuxna inte uppfattar tid på samma sätt har den tid då ett barn och dess föräldrar tvingas vara åtskilda en ännu allvarligare effekt på barnet än på de vuxna.²² Barn och föräldrar ska inte behöva leva åtskilda. Barnkonventionen stadgar att ansökningar om familjeåterförening från ett barn eller en förälder ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt (artikel 10).

Röda Korset konstaterar också att de bostads- och försörjningskrav som har införts för familjeåterförening många gånger är omöjliga att uppfylla och att de drabbar kvinnor i högre utsträckning än män.²³ Dels tar det generellt sett längre tid för nyanlända kvinnor i Sverige att komma i arbete. Om kvinnan är gravid eller nyligen har fått barn kan det vara en ytterligare försvårande omständighet. Dels är det ofta kvinnor och barn som blir kvar i hemlandet i väntan på att få en säker väg att ta sig till Europa, vilket innebär att de lever kvar i en mycket utsatt situation. Både försörjningskrav och bostadskrav blir svårare att uppfylla ju fler barn som tillhör familjen. Det skapar

¹⁷ Ibid, sid. 28.

¹⁸ Ibid, sid. 40.

¹⁹ Ibid, sid. 8.

²⁰ Ibid, sid. 7.

²¹ Barnombudsmannen, Barnombudsmannen informerar, Barnets bästa i rättsprocessen, BO 2003:01.

²² Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14, p. 93 (2013).

²³ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 5.

orättvisa eftersom större familjer i praktiken har svårare att återförenas än mindre familjer.²⁴

3.4 Apatiska barn får inte stanna

Reglerna för uppehållstillstånd på humanitära skäl, i utlänningslagen kallat synnerligen och särskilt ömmande omständigheter, har utvecklats successivt genom flera utredningar och genom en framväxande kunskap om de allvarliga konsekvenser en alltför restriktiv lagstiftning kan medföra för enskilda individer som befinner sig i en mycket sårbar situation. Ett sådant exempel är det omfattande problem som vi såg i början av 2000-talet i Sverige med barn som utvecklade uppgivenhetssyndrom, så kallade apatiska barn.

Med dagens strikta begränsning av möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av ömmande skäl har vi återigen en situation i Sverige där barn med uppgivenhetssyndrom nekas uppehållstillstånd. Det är fullständigt orimligt. Migrationsverket pekar i ett rättsligt ställningstagande särskilt på att möjligheten att ge uppehållstillstånd till barn med uppgivenhetssyndrom har blivit kraftigt begränsad jämfört med tidigare.²⁵ Det innebär enligt Rådgivningsbyrån att den tillfälliga lagen fått allvarliga konsekvenser för svårt sjuka barn som är svåra att förena med de svenska konventionsåtagandena.²⁶

Begränsningen av synnerligen och särskilt ömmande omständigheter innebär att personer som befinner sig i mycket svår utsatthet, där stor restriktivitet för tillstånd gällt redan tidigare, har fått ännu svårare att beviljas uppehållstillstånd. Det är inhumant. För att utlänningslagen ska vara hållbar över tid måste vi lära av historien och säkerställa att lagen ger utrymme att bevilja uppehållstillstånd i ömmande fall. Annars kommer vi gång på gång hamna i situationer som kräver tillfälliga speciallösningar för att möjliggöra uppehållstillstånd för de skyddsvärda grupper som inte omfattas av lagen.

3.5 Svårt sjuka nekas vård för att de inte har permanenta uppehållstillstånd

De tillfälliga uppehållstillstånden har i vissa fall lett till att personer nekats vård på grund av att sjukvården bedömt att vården måste vara livslång för att ge avsedd effekt.²⁷ Röda Korset lyfter i sin rapport ett exempel på en pojke som beviljats uppehållstillstånd på grund av ömmande omständigheter eftersom en utvisning ansågs strida mot svenska konventionsåtaganden. Sjukvården meddelade dock att pojken inte kan bli uppsatt på transplantationslistan för den transplantation han är i behov av eftersom han bara har ett tillfälligt uppehållstillstånd.²⁸ Ett liknande fall har också uppmärksammats i media, där en hjärtsjuk 29-årig man från Libanon beviljats uppehållstillstånd eftersom Migrationsdomstolen bedömde att han var för sjuk för att utvisas och att en utvisning

²⁴ Ibid, sid. 45.

²⁵ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående hälsotillstånd och vårdmöjligheter som grund för uppehållstillstånd för barn och barnfamiljer med särskilt fokus på devitaliserade barn. SR 21/2018, sid. 52.

²⁶ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 24.

²⁷ Ibid, sid. 5.

²⁸ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 55.

hade brutit mot Europakonventionen. Mannen nekades dock transplantation eftersom uppehållstillståndet inte var permanent och avled i oktober på ett hospice i Malmö.²⁹

3.6 Barnfamiljer utlämnas till livsfarliga resvägar

Familjeåterförening är en av få säkra lagliga vägar som finns för personer att ta sig till Europa. När denna möjlighet begränsas leder det till att personer som vill ta sig till Sverige för att återförenas, vanligtvis kvinnor och barn, blir utlämnade till flykting-smugglare och livsfarliga resor. Resan i sig kan också leda till trauman som hade varit möjliga att undvika om reglerna för familjeåterförening inte varit begränsade. Det är helt fel väg att gå. Vi behöver fler lagliga och säkra vägar till Europa, inte färre.

4 Tillfälliga uppehållstillstånd försvårar nyanländas etablering

Ovissheten om framtiden och hur länge man kommer att få stanna, oron över familjemedlemmar som man inte kan återförenas med och en försämrad psykisk hälsa gör det svårt för många nyanlända med tillfälliga uppehållstillstånd att fokusera på studier och jobb. I Röda Korsets undersökning framkommer också att personer som beviljats tillfälliga uppehållstillstånd känner osäkerhet kring om det är värt att satsa på språk och högre studier när de inte vet om de kommer att få stanna här.³⁰

Reglerna i den tillfälliga lagen bidrar också till att kortsiktiga val premieras framför mer långsiktiga. Arbetsförmedlingen menar till exempel att den tillfälliga lagen ger incitament för nyanlända att ta lågkvalificerade arbeten snarare än att validera eller komplettera sin utbildning. Detta eftersom en anställning öppnar upp möjligheter till både permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening. En konsekvens av detta är att matchningen på svensk arbetsmarknad försämras, då högutbildade nyanlända riskerar att tränga undan personer med lägre utbildning från de jobb som har lägre kvalifikationsgrad.³¹

Den restriktiva lagstiftningen motverkar alltså de stora satsningar som görs för att snabba på etableringen. Att de nyanlända som beviljas uppehållstillstånd får en bra start i Sverige och ges goda förutsättningar för en snabb etablering är avgörande för att dessa personer ska komma i arbete och bli självförsörjande och för att Sverige ska klara av att växa på ett bra sätt.

5 Sveriges politik i förhållande till övriga EU-länder

I takt med att de tidigare argumenten för den tillfälliga lagen blivit allt mer inaktuella har nya argument dykt upp i debatten för att rättfärdiga en fortsatt restriktiv politik. Det

²⁹ Sydsvenskan, 2018-10-17, Karin Zillén, Hjärtsjuka Ahmad dog på hospice: <https://www.sydsvenskan.se/2018-10-17/hjartsjuka-ahmad-dog-pa-hospice>.

³⁰ Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, 2018, sid. 29.

³¹ Arbetsförmedlingen, Kunskapsöversikt: Nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden, 2017:5, sid. 25.

handlar framförallt om argument om att Sverige inte kan ha en lagstiftning som avviker från övriga länder i EU och att de restriktiva reglerna därför bör ligga kvar till dess att EU har enats om en gemensam migrationspolitik. Detta resonemang bygger på två felaktiga antaganden.

För det första berörs varken rätten till familjeåterförening eller möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för humanitära skäl av de pågående förhandlingarna på EU-nivå. Det finns alltså inga hinder för Sverige att återgå till mer humana regler. Tvärtom är beslutet om hur reglerna för familjeåterförening och humanitära skäl ska se ut framöver ett nationellt beslut. Det är därmed missvisande att motivera en förlängning av den tillfälliga lagen med hänvisning till EU-förhandlingarna.

För det andra stämmer inte heller påståendet att Sveriges regelverk kraftigt skulle avvika från övriga EU-länders om vi avskaffade begränsningarna i reglerna för familjeåterförening och ömmande omständigheter. Sverige avviker tvärtom i EU idag genom att ha mer restriktiva regler för familjeåterförening än majoriteten av EU-länder. En utredning som riksdagens utredningstjänst har gjort på uppdrag av Miljöpartiet visar att bara fyra andra länder nekar alternativt skyddsbehövande rätt till familjeåterförening, medan tjugo länder tillåter det.³² Utredningen visar också att många andra länder i EU har möjlighet att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl. I elva av de tjugofem länder som omfattas av EU:s gemensamma migrationspolitik kan uppehållstillstånd ges utifrån humanitära grunder, det vill säga för skäl som ligger utanför vad skyddsgrundsdirektivet kräver. Sverige tillhör alltså inte de länderna i nuläget.³³

De partier som påstår att Sverige inte bör skilja ut sig väsentligen från övriga EU-länders politik bör alltså arbeta för att fler familjer ska kunna återförenas och att svårt utsatta och sjuka ska kunna få uppehållstillstånd. Att Sverige inte kan göra allt ska inte användas som en ursäkt för att inte göra vad vi kan. Sverige ska fortsätta att med kraft driva på för att alla länder i EU ska vara med och ta ansvar för de människor som flyr till Europa. Sverige ska inte sätta sig i baksätet och låta länder som Ungern och Polen diktera vilka humanitära principer vi ska ta hänsyn till i vår nationella lagstiftning. Tvärtom ska vi säkerställa att länder som vägrar att vara med och ta ansvar, och som inte lever upp till EU:s gemensamma regelverk, ska bemötas med tydliga sanktioner.

6 En mer medmänsklig flyktingpolitik

Sverige kan bättre än att hålla familjer splittrade och utvisa svårt sjuka och utsatta personer. Det är hög tid för en mer medmänsklig migrationspolitik.

6.1 Rätt och möjlighet till familjeåterförening

Den tillfälliga lagen begränsar rätten till familjeåterförening så att alternativt skyddsbehövande som sökt asyl efter den 24 november 2015 inte har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar. Strikta regler om bostads- och försörjningskrav infördes för personer som ansöker om familjeåterförening senare än tre månader efter beviljat uppehållstillstånd. Försörjningskraven innebär att anknytningspersonen i Sverige måste

³² RUT 2018:645 Migrationslagstiftning.

³³ Danmark, Irland och Storbritannien är inte inräknade här eftersom de har valt att stå utanför EU:s samarbete på asylområdet.

kunna uppvisa att hen kan försörja både sig själv och sin familjemedlem samt att hen har en bostad som är tillräckligt stor för hela familjen. Försörjningskraven är i praktiken mycket svåra att uppfylla och innebär även en begränsning av rätten till familjeåterförening för flyktingar i de fall tidsfristen av olika skäl inte kan uppfyllas, till exempel när familjemedlemmar tappat kontakten under en period.

Miljöpartiet anser att alla som beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska ha rätt och möjlighet att återförenas med sin familj. Begränsningarna orsakar stort lidande för många familjer, försämrar nyanländas psykiska hälsa och etablering och innebär att möjligheten att ta sig till Europa på ett säkert och lagligt sätt stryps. De förhandlingar som pågår inom EU innebär inga hinder för Sverige att återgå till tidigare regler för familjeåterförening. Migrationsverket bedömer inte heller att mer generösa regler för familjeåterförening skulle leda till någon betydande ökning av antalet asylsökande i Sverige.³⁴ Att fortsätta begränsa rätten till familjeåterförening riskerar dessutom att strida mot Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner eftersom begränsningarna av rätten till familjeåterförening vid införandet motiverades med att lagen var just tillfällig och att familjeåterföreningen därmed skjuts upp under maximalt tre år.

6.2 Möjlighet till permanenta uppehållstillstånd

Tillfälliga uppehållstillstånd skapar ökad psykisk ohälsa och försvårar möjligheterna att bearbeta och behandla trauman. Att det saknas möjlighet att utfärda permanenta uppehållstillstånd för de flesta skyddsbehövande har lett till att svårt sjuka nekats vård och till och med avlidit som en konsekvens av detta. Tillfälliga uppehållstillstånd leder också till en sämre etableringsprocess eftersom ovissheten om hur länge man ska få stanna ofta gör det svårt för den nyanlände att fokusera på arbete och studier. Miljöpartiet anser därför att uppehållstillstånd som utgångspunkt bör vara permanenta.

6.3 Synnerligen/särskilt ömmande omständigheter och övrigt skyddsbehövande

Den tillfälliga lagen begränsar möjligheten till uppehållstillstånd för ömmande omständigheter så att tillstånd endast får ges om en utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Samtidigt har möjligheten att beviljas uppehållstillstånd som ”övrigt skyddsbehövande” tillfälligt tagits bort.

Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl finns i många andra EU-länder. Begränsningen i den tillfälliga lagen innebär att personer som befinner sig i mycket svår utsatthet, där stor restriktivitet för tillstånd gällt redan tidigare, har fått ännu svårare att beviljas uppehållstillstånd. Andelen som beviljades uppehållstillstånd på denna grund före begränsningarna i den tillfälliga lagen var redan mycket liten, och proportionaliteten i denna inskränkning kan ifrågasättas. Begränsningarna i den tillfälliga lagen har långtgående konsekvenser för enskilda som är omöjliga att försvara, till exempel att det blivit betydligt svårare att ge uppehållstillstånd till barn med uppgivenhetssyndrom. De innebär också svåra avgränsningar för Migrationsverket och domstolarna som på egen hand ska bedöma i vilka ömmande fall ett avslag skulle kunna

³⁴ Dagens Nyheter 2018-11-05, Migrationsverket: Utökad familjeåterförening skulle ge marginellt fler asylsökande: <https://www.dn.se/nyheter/politik/migrationsverket-utokad-familjeaterforening-skulle-ge-marginellt-fler-asylfall/>.

innebära en kränkning av Sveriges konventionsåtaganden. För Miljöpartiet är det självklart att det måste finnas möjlighet att ge uppehållstillstånd till personer som är svårt sjuka eller särskilt utsatta, till exempel hbtq-flyktingar.

6.4 Ökade möjligheter till uppehållstillstånd för unga personer med stark anknytning till Sverige

De senaste årens exceptionellt långa handläggningstider i asylprocessen har inneburit dels att många asylsökande som kom till Sverige som barn har hunnit bli 18 år och därmed får sina asylskäl prövade som vuxna, dels att många utav dessa unga personer under handläggningstiden har hunnit skapa en stark anknytning till Sverige genom studier, fritidsaktiviteter och olika nätverk. Miljöpartiet kämpade hårt för att förhandla fram och driva igenom de tillfälliga regler som ger ensamkommande unga som drabbats av orimligt långa handläggningstider en ny möjlighet till uppehållstillstånd för gymnasiestudier istället för att avvisas från Sverige eller leva kvar här i ett skuggsamhälle i stor utsatthet. Lagen innebär att tusentals unga ensamkommande som har väntat länge på beslut och rotat sig i Sverige får möjlighet till uppehållstillstånd. Det finns dock också ungdomar som befinner sig i en liknande situation, men som inte uppfyller lagens kriterier eftersom de sökte asyl i Sverige något senare eller väntade något kortare tid på beslut.

Miljöpartiet vill att unga personer med stark anknytning till Sverige ska ges ökade möjligheter till uppehållstillstånd. Det handlar ofta om välmotiverade ungdomar som har en starkare anknytning till Sverige än till något annat land. De går i skolan och har lärt sig svenska och blivit en del av nya familjer i Sverige. Detta bör i högre utsträckning beaktas i bedömningen av om de kan beviljas uppehållstillstånd på humanitär grund. Miljöpartiet vill därför att en utredning tillsätts med uppdrag att föreslå en sådan ändring i utlänningslagen.

6.5 Behov av teknisk översyn av utlänningslagen

Enligt riksdagens beslut ska den ordinarie utlänningslagen åter bli styrande från och med den 19 juli 2019. Utlänningslagen (2005:716) beslutades av en enig riksdag 2005 efter en omfattande process. Sedan dess har dock flera EU-direktiv implementerats i lagen, vilket har gjort den mer svåröverskådlig. Det har länge funnits ett behov av att genomföra en teknisk översyn av utlänningslagen.

Miljöpartiet vill att det tillsätts en utredning i syfte att se över utlänningslagen för att göra den mer enhetlig, begriplig och rättssäker. Det är angeläget att säkerställa att lagen är tydlig och skapar förutsebarhet och förutsättningar för rättstillämparen att fatta snabba och korrekta beslut. I samband med detta arbete bör även förslagen i SOU 2017:84 Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription tas tillvara. Möjligheten till uppehållstillstånd för personer vars beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas av praktiska skäl som ligger utanför den enskildes kontroll måste stärkas. Att personer kan hamna i limbo i Sverige, utan vare sig möjlighet till uppehållstillstånd eller möjlighet att återvända, riskerar i förlängningen även att urholka legitimiteten i migrationslagstiftningen.

Utredningen bör även ta ställning till hur den sökandes ålder vid ansökningstillfället istället för vid beslutstillfället kan utgöra utgångspunkten för bedömningen av rätten till

uppehållstillstånd. En sådan princip har EU-domstolen nyligen kommit fram till i bedömningen av rätten till familjeåterförening.³⁵ Miljöpartiet vill att utlänningslagen förtydligas i enlighet med domen, i bedömningen av såväl familjeåterförening som asylansökningar. Det är viktigt för att förhindra att en liknande situation som den vi sett under de senaste åren uppstår på nytt, där långa handläggningstider lett till att barn hunnit bli vuxna och därmed hamnat i ett sämre läge i förhållande till möjligheterna att beviljas uppehållstillstånd.

Maria Ferm (MP)

Jonas Eriksson (MP)

Janine Alm Ericson (MP)

Elisabeth Falkhaven (MP)

Annika Hirvonen Falk (MP)

Emma Hult (MP)

Åsa Lindhagen (MP)

Amanda Palmstierna (MP)

Lorentz Tovatt (MP)

Leila Ali-Elmi (MP)

Emma Berginger (MP)

Maria Gardfjell (MP)

Annica Hjerling (MP)

Rebecka Le Moine (MP)

Rasmus Ling (MP)

Anna Sibinska (MP)

³⁵ EU-domstolen, mål C-550/16, 2018-04-12, A och S mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.