

Motion till riksdagen 2017/18:4180

av **Aron Modig m.fl. (KD)**

med anledning av prop. 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2017/18:252 Extra ändringsbudget för 2018 – Ny möjlighet till uppehållstillstånd.

Propositionen i korthet

I propositionen lämnas framför allt förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd för vissa ensamkommande unga. Det föreslås att en utlänning som har fått, eller annars skulle få, ett beslut om utvisning ska kunna beviljas ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå om ett antal kriterier är uppfyllda. Dessa kriterier är

- att utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd ska ha registrerats hos Migrationsverket den 24 november 2015 eller tidigare
- att det för utlänningen har, eller borde ha, anvisats en kommun som ska ordna boendet
- att beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, 15 månader eller senare från registreringsdatumet men tidigast den 20 juli 2016
- att beslutet om utvisning har fattats, eller annars skulle fattas, när utlänningen är 18 år eller äldre
- att utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå görs
- att utlänningen studerar eller har för avsikt att studera i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan, på heltid på en annan motsvarande utbildning eller på heltid på en sammanhållen yrkesutbildning inom komvux eller särvox.

En ansökan om ett sådant uppehållstillstånd föreslås endast få göras under en begränsad tid och vid ett tillfälle.

I propositionen föreslås också en lösning på de problem som nuvarande lagstiftning har medfört när det gäller möjligheten att verkställa av- eller utvisningsbeslut efter en ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå i vissa fall. I nuvarande lagstiftning finns en bestämmelse om automatiskt verkställighetshinder som har kunnat användas även av en utlänning som inte omfattas av möjligheten till ett sådant uppehållstillstånd. Enligt förslaget tas denna bestämmelse bort och ersätts av en bestämmelse som innebär att Migrationsverket och domstolarna i stället får en möjlighet att besluta om inhibition av ett beslut om av- eller utvisning i sådana fall.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018 och bedöms, enligt propositionen, leda till ökade utgifter för både innevarande och kommande år. För 2018 ökar utgifterna med 700 miljoner kronor, för 2019 beräknas utgifterna öka med sammantaget 1,7 miljarder kronor och för 2020 med 0,5 miljarder kronor.

Bakgrund

Sverige har under lång tid varit ett av de länder i Europa och västvärlden som flest människor har sökt sig till för att ansöka om asyl. Under 2013, 2014 och början av 2015 ökade sedan detta antal stegvis för att kulminera under den s.k. flyktingkrisen hösten 2015. Bara under oktober och november detta år uppgick antalet asylsökande till nästan 80 000 personer, varav drygt 18 000 registrerades som ensamkommande barn. Totalt under åren 2013–2015 kom nästan 300 000 personer till Sverige för att söka asyl. Av dessa var drygt 46 000 ensamkommande barn och unga.

Tack vare ett i grunden stabilt och välfungerande asylsystem, men också för att vi haft ett civilsamhälle som tagit ett mycket stort ansvar på flera olika områden, har Sverige länge klarat av det initiala mottagandet någorlunda väl. Att ett mottagande av den storleksordning vi hade åren 2013–2015, under en mycket begränsad tid, innebär svårigheter för ett litet land som Sverige är dock inte konstigt. På kortare sikt handlar det bl.a. om att asylansökningar ska kunna registreras och behandlas inom en rimlig tid och om att det ska finnas tillräckligt med bostäder att flytta in i. På lite längre sikt är det sedan viktigt att de nya invånarna kan få det stöd de behöver för att ha möjlighet att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

Att dessa svårigheter – liksom kostnaderna för Sveriges asylmottagande – växte i omfattning utgjorde bakgrunden till att Kristdemokraterna hösten 2014 presenterade förslag om att den som beviljas asyl i Sverige som huvudregel borde ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd snarare än ett permanent sådant, att etableringsersättningen till nyanlända borde sänkas samtidigt som skatten på arbete sänks och att Migrationsverket snabbare borde behandla asylansökningar från länder som kan betecknas som säkra, från vilka nästan alla asylansökningar avslås. Mottagandet av dessa förslag i den svenska samhällsdebatten var hårt, inte minst från regeringspartierna. ”Det är helt fel ingång”, var exempelvis statsminister Stefan Löfvens kommentar.

Hösten 2015 hade dock fler partier insett att förändringar behövde göras av Sveriges regelverk. En migrationspolitisk överenskommelse slöts mellan regeringspartierna och Alliansen, innehållande flera förslag som liknade de som Kristdemokraterna presenterat ett år tidigare. Detta visade sig dock vara för sent.

Det stora antalet personer som sökte asyl i Sverige under denna tid gjorde att Kristdemokraterna tog fram ett stort antal ytterligare förslag för att förbättra mottagandet och i stort hantera migrationssituationen. I november 2015 påtalade vi därför bl.a. behovet av att införa gränskontroller och att asylansökningsområden borde inrättas i närheten av våra stora gränsövergångar, dit personer som vill söka asyl i Sverige borde hänvisas. Reaktionen från regeringen var alltså avvisande, där dåvarande migrationsministern Morgan Johansson var en av flera som uttryckte kritik. Förslag som liknar Kristdemokraternas förslag har dock presenterats nyligen i en statlig utredning (2018:22).

Några veckor senare hölls så den välkända presskonferens där regeringen gjorde en total helomläggning av migrationspolitiken. Vid denna presenterades grunderna för den s.k. tillfälliga lagen; Sverige skulle nu i ett slag gå från att ha EU:s kanske mest generösa migrationspolitik till att lägga sig på unionens ”minimivå”. Kristdemokraterna välkomnade i detta läge att regeringen slutligen reagerade, men menade att reaktionen kom på tok för sent och att den därmed blev kraftigare än vad den borde ha behövt vara.

Då regeringens konkreta lagförslag presenterades våren 2016 blev Kristdemokraternas svar därför att helt sonika stå fast vid den balanserade politik på området som vi själva stakat ut under de föregående åren. Vi ansåg att det var bra att regeringen nu föreslog att tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle användas som huvudregel, men att de 13 månader långa uppehållstillstånd som regeringen föreslog för bl.a. alternativt skyddsbehövande var för korta. Och vi motsatte oss såväl regeringens inskränkningar av möjligheten till familjeåterförening för vissa skyddskategorier som att bestämmelserna om synnerligen och särskilt ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd togs bort. Dessa frånsteg, i en mer generös riktning, från regeringens politik har vi också sedan dess finansierat i våra budgetmotioner (se exempelvis mot. 2017/18:3394).

Samtidigt menade vi att flera förändringar, som borde ha genomförts, saknades i regeringens proposition, vilken också var hastigt framtagen och kritiserades hårt av bl.a. Lagrådet. Då den tillfälliga lagen behandlades i riksdagen i juni 2016 röstade vi följaktligen på våra egna förslag i stället för på de som presenterats av regeringen. Vår linje i sin helhet finns att läsa i motion 2015/16:3417.

Ett år senare – våren 2017 – kom regeringen med en komplettering av den tillfälliga migrationslagstiftningen, nu med ett förslag om att införa uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå. Regeringen hade upptäckt att bl.a. det faktum att bestämmelserna om synnerligen och särskilt ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd tagits bort slog orimligt hårt mot personer som kommit till Sverige som ensamkommande, och föreslog därför vissa specialregler för denna grupp. Från Kristdemokraternas sida påtalade vi att det var regeringen själv som genom den hastigt framtagna och därmed illa beredda, alltför restriktiva, lagstiftningen skapat den situation som de nu försökte lösa med en ny tillfällig lagstiftning. Vi var dock inte ensamma om att kritisera förslaget, utan såväl flertalet remissinstanser som Lagrådet hade betydande anmärkningar. I riksdagsbehandlingen förde vi från Kristdemokraternas sida återigen fram våra egna förslag och röstade på dessa vid voteringen. Vår linje i sin helhet finns att läsa i motion 2016/17:3653.

Nu – ett år senare, igen – befinner vi oss alltså i en liknande situation, där regeringen vill komplettera den sedan tidigare kompletterade tillfälliga migrationslagstiftningen. Den aktuella propositionen är ännu ett exempel på, liksom en konsekvens av, en illa

förberedd och godtycklig migrationspolitik. Det är därför inte förvånande att regeringens förslag också denna gång har fått utstå mycket hård kritik i remissomgången. Ett av Lagrådets utlåtanden var exempelvis att ”gränsen här har nåtts för vad som är acceptabelt i fråga om hur lagstiftning kan utformas”.

Precis som 2016 och 2017 kommer Kristdemokraterna i den kommande riksdagsbehandlingen att lyfta fram den politik på området som vi nu drivit under i princip hela mandatperioden. Samtidigt har vi flera skäl att i voteringen denna gång – till skillnad från voteringarna i juni 2016 respektive juni 2017 – rösta skarpt nej till regeringens förslag.

Kristdemokraternas skäl till att avslå propositionen

Kristdemokraterna motsätter sig propositionen med undantag för den del som syftar till att lösa de problem som nuvarande lagstiftning har medfört vad gäller möjligheten att verkställa av- eller utvisningsbeslut efter en ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå i vissa fall. De skäl som vi anför är framför allt att förslagen i propositionen bidrar till ökad godtycklighet och försämrad rättssäkerhet i migrationssystemet samt till att undergräva asylrätten och att de bidrar till att skapa falska förhoppningar hos en redan utsatt grupp. Argumentationen utvecklas nedan.

Regeringens förslag är godtyckliga och bidrar till försämrad rättssäkerhet

Svensk lagstiftning, och i synnerhet vår asyllagstiftning, måste präglas av rättssäkerhet, förutsebarhet och logik. Den måste också premiera de personer som följer regelverket och talar sanning. Dessa centrala angelägenheter uppnås dock inte med regeringens förslag, utan snarare det motsatta. Till exempel hamnar den person som vid ankomsten felaktigt uppgett en lägre ålder än den faktiska åldern i en bättre situation än vad personen borde hamna i. Detsamma gäller den som obstruerat mot gällande regler och inte självmant återvänt till sitt hemland då han eller hon fått ett lagakraftvunnet avvísingsbeslut. Samtidigt hamnar vissa av de som angav en korrekt ålder vid ansökningstillfället, och de som faktiskt återvänt hem då ett lagakraftvunnet avvísingsbeslut erhållits, i en sämre situation.

Kristdemokraterna anser att det är mycket olyckligt – liksom ett stort misslyckande – att handläggningstiderna de senaste åren har varit så pass långa som de har varit, vilket har drabbat enskilda. Men i en värld där 65 miljoner människor befinner sig på flykt är det en orättvis och godtycklig princip att det är längden på Migrationsverkets och svenska domstolars handläggningstider, och inte den enskildes förhållanden och asylskäl, som ska avgöra möjligheten till uppehållstillstånd. Precis som Lagrådet skriver i sitt yttrande skulle regeringens förslag innebära en ny och oprövad princip i svensk rätt. Att två personer i samma situation, och som har ansökt om asyl samtidigt, behandlas olika enbart beroende på när Migrationsverket har registrerat deras respektive ansökningar och fattat beslut i respektive fall gör dessutom att Justitiekanslern frågar sig om förslaget inte bryter mot principen om allas likhet inför lagen.

Till ovanstående kommer att regeringens förslag, om det antas av riksdagen, komma att krångla till ett redan avancerat regelverk ytterligare. För ett år sedan, då den första ”gymnasielagen” skulle antas, skrev Advokatsamfundet följande i sitt remissvar:

Advokatsamfundet finner det även särskilt angeläget att framhålla att den föreslagna lagstiftningen är synnerligen komplicerad och tekniskt svår att genomtränga, även för advokater med långvariga erfarenheter och kunskaper inom det aktuella området. [...] Det förslag som nu föreligger, innebär en svårforcerad lagtext med ett stort antal snarlikt formulerade paragrafer gällande olika men snarlika grupper. Det är enligt Advokatsamfundets uppfattning inte klarlagt varför de olika grupperna behöver särbehandlas på föreslaget sätt. Varje sökande måste troligtvis prövas och erhålla tillstånd enligt två–tre olika paragrafer under sin skolgång. Till detta tillkommer övergångsbestämmelser, som bryter mot den generella regel som tidigare slagits fast om den tillfälliga begränsningslagens tillämplighet för barn med ansökan innan den 24 november 2015, samt en helt ny tillfällig lag som ska träda i kraft vid en senare tidpunkt. [...] Förutsebarhet och användbarhet riskerar att inte kunna upprätthållas med nu föreslagen ordning.

Nu går regeringen alltså fram med ett lagförslag som ytterligare komplicerar Sveriges regelverk. Det är inte ansvarsfullt.

Regeringens förslag undergräver asylrätten

Kristdemokraternas utgångspunkt är att värna asylrätten och att Sverige har ett moraliskt ansvar att hjälpa medmänniskor i nöd. Sverige har – likt 144 andra länder – skrivit under FN:s flyktingkonvention. Detta innebär en rad förpliktelser, bl.a. att den utlänning som befinner sig i Sverige och anser sig vara i behov av skydd har rätt att söka asyl här samt att varje persons ansökan om asyl ska prövas individuellt.

Samtidigt menar Kristdemokraterna att Sveriges migrationspolitik ska vara reglerad. En konsekvens av detta är att de personer som i asylprocessen inte bedöms vara flyktingar eller ha andra skyddsskäl, och inte heller på annan grund uppfyller kriterierna för uppehållstillstånd, måste återvända till sitt hemland. Detta är också en del i att värna asylrätten.

Regeringens förslag frångår dock denna princip. Enligt propositionen beräknas ca 9 000 personer omfattas av regeringens förslag om en ny möjlighet till uppehållstillstånd, varav ungefär 2 000 redan fått lagakraftvunna utvisningsbeslut medan övriga ca 7 000 personer har pågående mål i domstol.

Vidare är en förutsättning för att de personer som har fått ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut ska omfattas av lagförslaget att de fortfarande befinner sig i Sverige, alltså att de aktivt har trotsat beslut som har fattats av svenska myndigheter och domstolar. Att premiera ett sådant beteende skulle dock ha en mycket negativ effekt på den svenska migrationspolitikens legitimitet. Incitamenten att återvända självmant efter ett erhållt lagakraftvunnet utvisningsbeslut skulle minska, och en olycklig signal skulle också sändas utanför landets gränser om att den som tar sig till Sverige, ofta via farliga vägar och människosmugglare, och håller sig kvar tillräckligt länge så småningom kan förväntas få uppehållstillstånd, oavsett om vederbörande har behov av internationellt skydd eller inte.

Regeringens politik skapar falska förhoppningar hos en redan utsatt grupp

Även om regeringens förslag syftar till att ge vuxna personer – i övervägande fall män – som i flera instanser fått avslag på sina asylansökningar en ny möjlighet till uppehållstillstånd riktar de sig alltså till en grupp som får betraktas som utsatt. De riktar sig till människor som de facto drabbats av långa handläggningstider och i stor utsträckning fått leva länge i ovisshet. Det är dock viktigt att komma ihåg att regeringens förslag inte ger dessa någon rätt att stanna i Sverige långsiktigt. Vad det innebär är – tvärtom – en möjlighet till ett kort, tidsbegränsat uppehållstillstånd som på lång sikt kan omvandlas till ett permanent uppehållstillstånd för den som klarar av sina studier och får ett jobb som går att försörja sig på.

Den absoluta majoriteten av de ca 9 000 personer som förslaget riktar sig till saknar dock, av naturliga skäl, gymnasiebehörighet i Sverige. Den utbildningsform som då står till buds för dessa är därmed yrkesutbildning inom vuxenutbildningen. I dag finns dock inga platser till nya ungdomar inom denna utbildningsform, och inte heller någon plan eller några pengar för hur sådana ska skapas. Detta – tillsammans med det faktum att unga som kommit till Sverige i relativt hög ålder har dokumenterat svårt att ta sig igenom svensk utbildning med godkända betyg – talar för att regeringens förslag, i väldigt stor utsträckning, enbart kommer att inge falska förhoppningar hos en redan utsatt grupp och skjuta återvändandet på framtiden. Kristdemokraterna menar att detta inte är ett värdigt sätt att hantera situationen.

Ytterligare skäl att gå emot regeringens förslag

Vid sidan om vad som anförts ovan ser Kristdemokraterna några ytterligare skäl att motsätta sig regeringens förslag.

Av propositionen framgår att uppehållstillstånd får beviljas ”även om utlänningens identitet är oklar och han eller hon inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik”. I utkastet till lagrådsremiss föreslogs inte någon motsvarande regel, utan denna lydelse tillkom efter att flera remissinstanser påpekat att få av de 9 000 personer som förväntas omfattas av den nya möjligheten till uppehållstillstånd skulle komma i fråga utan denna formulering, eftersom deras identitet är oklar och de inte gjort denna sannolik. Regeringen har därmed frångått rådande praxis om att styrkt identitet är en förutsättning för uppehållstillstånd som grundar sig i annat än skyddsskäl.

Bland andra Polismyndigheten menar att ett sänkt beviskrav leder till minskad kontroll över vilka som vistas i landet. Det regeringen anför som motargumentation är att en vandels- och säkerhetsprövning kommer att genomföras utifrån de uppgifter som utlänningen själv har uppgett samt övrig information som har framkommit och att denna prövning kan ge ”viss information” i vart fall om den period som utlänningen har vistats i Sverige. Kristdemokraterna ifrågasätter dock starkt tillförlitligheten i en sådan vandels- och säkerhetsprövning i och med att den sökande, utifrån regeringens föreslagna bestämmelser, inte kommer att behöva göra sin identitet sannolik.

Vidare kan som ytterligare skäl att gå emot regeringens lagförslag också anföras att mångfald fler lärare med detta förslag kommer att hamna i situationen att deras bedömningar av enskilda elever kan avgöra huruvida dessa framöver beviljas förlängt uppehållstillstånd eller inte. Detta kan inte anses ligga inom ramen för en lärares ansvarsområde. Lärarnas Riksförbund framför liknande kritik i sitt remissvar.

Lagstiftningen kan därtill förväntas påverka Migrationsverkets och polisens återvändandearbete negativt. Sammantaget är konsekvenserna av regeringens proposition så omfattande negativa att det inte är möjligt för Kristdemokraterna att stödja den.

Möjlighet för Migrationsverket och domstolarna att besluta om inhibition av beslut om av- eller utvisning

Positivt med propositionen är dock att det i den också föreslås en lösning på de problem som nuvarande lagstiftning har medfört när det gäller möjligheten att verkställa av- eller utvisningsbeslut efter en ansökan om uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå i vissa fall. I nuvarande lagstiftning finns en bestämmelse om automatiskt verkställighetshinder som har kunnat användas även av en utlänning som inte omfattas av möjligheten till ett sådant uppehållstillstånd, alltså även då en sådan ansökan varit uppenbart ogrundad. Personer som har fått ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på sin asylansökan, och därmed ett utvisningsbeslut, har med andra ord kunnat – och kan alltjämt – lämna in en ansökan om uppehållstillstånd för gymnasiestudier och därigenom stoppa utvisningen. Detta har, enligt gränspoliserna, i avsevärd utsträckning påverkat myndighetens möjligheter att leva upp till regeringens krav om att öka antalet verkställda utvisningar negativt.

I och med propositionen tas den aktuella bestämmelsen bort och ersätts av en bestämmelse som innebär att Migrationsverket och domstolarna i stället får en möjlighet att besluta om inhibition av ett beslut om av- eller utvisning i sådana fall. Kristdemokraterna välkomnar att regeringen nu försöker komma till rätta med det uppkomna problemet.

Det vill Kristdemokraterna i migrationspolitiken

Som framgår ovan har Kristdemokraterna sedan hösten 2014 hållit en stabil migrationspolitisk linje som partiet drivit, lagt förslag om och röstat för i riksdagen. Utgångspunkten för denna är att asylrätten ska värnas och att ansvar ska tas för en ordnad, human och långsiktigt ansvarsfull migrationspolitik som erbjuder en fristad för människor på flykt. Den senast uppdaterade versionen av denna helhet presenteras i Kristdemokraternas motion för statsbudgetens utgiftsområde 8, se gärna specifikt motion 2017/18:3394. Viktiga delar av denna helhet som är värda att lyfta fram specifikt i detta sammanhang är dock följande:

- Kristdemokraterna motsätter sig att regeringen under den tid som den tillfälliga migrationslagstiftningen gäller tagit bort bestämmelserna om synnerligen och särskilt ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd. Detta innebär att grunden för uppehållstillstånd inte längre finns för några av de mest sårbara av de personer som nu befinner sig här. Om Kristdemokraternas politik gällt under de senaste åren hade fler ensamkommande barn och unga beviljats uppehållstillstånd.
- Kristdemokraterna motsätter sig också att regeringen genom den tillfälliga lagen tagit bort rätten till familjeåterförening för vissa personer som beviljats

uppehållstillstånd i Sverige, bl.a. som alternativt skyddsbehövande. För Kristdemokraterna är familjen mycket viktig för upplevelsen av gemenskap, trygghet och stabilitet, vilket inte minst gäller i en orolig och ständigt föränderlig omvärld. Möjligheten till familjeåterförening är också en av få lagliga och säkra vägar till Sverige.

- Kristdemokraterna motsätter sig därutöver att tidsbegränsade uppehållstillstånd så korta som 13 månader ges ut till de skyddsbehövande som saknar flyktingstatus men har andra skyddsskäl som utgör grund för uppehållstillstånd. Vi menar i stället att samtliga tidsbegränsade uppehållstillstånd bör vara treåriga samt att dessa efter en treårsperiod ska kunna omvandlas till permanenta uppehållstillstånd om skyddsskälerna då kvarstår eller om personen i fråga kan försörja sig genom eget arbete eller företagande.
- Kristdemokraterna menar att en inspektion för migrationsfrågor bör inrättas. Den oerhörda komplexitet som migrationslagstiftningen har i dag, och som alltså riskerar att förvärras ytterligare med föreliggande proposition, ställer högre krav än tidigare på att noga följa hur rättssäkerheten i systemet upprätthålls. En inspektion för migrationsfrågor skulle möta detta behov. Syftet med en sådan är att verka för rättssäkerhet och effektivitet genom hela migrationsprocessen. Målet är att upptäcka systembrister och därigenom säkerställa rättssäkerheten för den enskilde.

Samtliga dessa delar står Kristdemokraterna självklart fast vid.

Aron Modig (KD)

Caroline Szyber (KD)

Robert Halef (KD)

Larry Söder (KD)

Erik Slottnér (KD)