

Enskild motion

Motion till riksdagen 2017/18:4173

av **Christina Örnebjär m.fl. (L)**

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

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av framtida åtgärder sett till konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Sverige och Europa ska stå upp för en human och generös flyktingpolitik. Asylprocessen måste också hanteras skyndsamt när det gäller barn, och hänsyn till barnets bästa ska alltid beaktas och därtill väga tyngre i asylprocessen.

I dag har vi en situation i Sverige med ensamkommande som drabbas negativt av systemet. De som kom som minderåriga hinner bli vuxna åldersmässigt innan beslut fattas. Det finns även problem med osäkerhet i åldersbedömningar. Det är illa om vuxna betraktas som barn, men än mer allvarligt om barn betraktas som vuxna. Det finns individer som drabbats på grund av senkommen registrering och långa handläggningstider, och detta är inte rimligt då en snabbare hantering hade gett de berörda en annan behandling i processen, vad gäller både beslut och stöd.

Förutsättningarna för prövningen har förändrats under den långa väntan på beslut. Att individer ska bära konsekvenserna av bristerna i systemen är inte rimligt. Vi vill att Sverige ska ha en human migrationspolitik som är förutsägbar och rättssäker och som svarar upp mot de internationella åtaganden som Sverige har ingått. Sedan hösten 2015 har dock svensk utlänningslagstiftning ändrats i en snabb takt med följden att de som anlände och registrerades som ensamkommande barn har hamnat i ett sämre läge än när de ankom till Sverige. Vi anser att i ett rättssamhälle ska inte individer riskera negativa beslut på grund av att de system som är satta att garantera rättigheter brister. Inte minst borde lagar och regler formuleras så att barn och unga åtnjuter ett större skydd, i enlighet med barnkonventionen. En lagstiftning som syftar till att stötta en human

asylpolitik bör vara målet med utlänningspolitiken. Rättssäkerhet handlar om att skydda mot rättsövergrepp, dvs. skydda mot kränkningar av rättigheter.

Den långsamma hanteringen där många väntat länge på beslut har skapat en svår situation för många unga. Åtgärder måste vidtas nu för att ensamkommande som drabbats negativt av regelförändringar ges en ny möjlighet. Föreslagna åtgärder i propositionen har brister, men det är dessa förslag som riksdagen har att ta ställning till för att skapa möjligheter för individerna. Alternativet att inte vidta några åtgärder alls skapar inga nya möjligheter, och det är inte ett bättre, eller rimligare, alternativ. När systemen fallerar ska individer värnas.

Ungdomarna har vistats i Sverige under lång tid utan sin familj. De har under den tiden gått i skola och rotat sig här. Många svenska familjer har engagerat sig och tagit in ensamkommande i sin familjegemenskap, ovärderliga insatser både för enskilda och för samhället i stort. Föreningar och andra ideella krafter i civila samhället har även de bidragit till lösningar. Det civila samhället och engagemanget från medborgare är viktigt att värna.

Den långa väntan på ett beslut från Migrationsverket, och osäkerheten om ett beslut ska hinna fattas innan 18-årsdagen, har i många fall gjort att vistelsetiden i Sverige präglats av stor oro. Många fall har rapporterats om psykisk ohälsa kopplat till ovissheten om framtiden, en ovisshet om framtiden som gjort denna grupp särskilt utsatt. Vid flera tillfällen har riksdagens socialutskott begärt att få, och också fått, information från berörda myndigheter gällande den psykiska ohälsan, larmen om suicid och suicidförsök hos gruppen ensamkommande. Att situationen varit svår för många står utom allt rimligt tvivel. Det är därför rimligt att det görs lagändringar som beaktar den uppkomna situationen.

Fler av de som kom till Sverige som ensamkommande barn och som väntat mycket länge på Migrationsverkets beslut i asylärendet bör beviljas ett uppehållstillstånd.

Tillståndstiden ska enligt förslaget vara tidsbegränsad till 13 månader. Detta kan ifrågasättas då ett alternativ vid studier hade kunnat vara läsårsbaserade tillståndstider. Samtidigt kan det vara problematiskt att de som fått avslag på asyl och sedan uppehållstillstånd på annan grund ska få det längre tid än de som beviljats asyl. Korta tillfälliga uppehållstillstånd är inte i sig en bra lösning. Det bör t.ex. noteras att tiden för uppehållstillstånd enligt migrationsöverenskommelsen 2015 innebar treåriga uppehållstillstånd.

Gruppen ensamkommande är relativt homogen och ingen annan grupp har drabbats så hårt av den tillfälliga lagen, av de hastigt implementerade åldersbedömningarna, av handläggningstiderna och pressen på systemet som den här gruppen. De har kastats fram och tillbaka genom hopp och förtvivlan varje gång riksdagen skruvat på utlänningsrätten och mottagandesystemet. Detta förslag innebär en särlösning för denna grupp, men det är därför en rimlig särlösning eftersom de har drabbats särdeles hårt. Det är inte heller en amnesti, men det är att ge dem en ärlig chans att öka makten över sina egna liv.

Bakgrund

Över 60 miljoner människor befinner sig på flykt i världen. Minst hälften av dem är barn. Under hösten 2015 sökte sig många till Sverige och bland dem fanns tiotusentals ensamkommande. Vid årsskiftet 2015/16 var 182 000 personer inskrivna hos Migrationsverket som asylsökande. Av dem var nästan 34 000 ensamkommande barn.

Vid årsskiftet 2014/15 fanns 79 000 inskrivna som asylsökande varav 5 000 var ensamkommande barn. Den 24/11 2015 höll regeringen presskonferens där man meddelade att man ämnade föreslå en tillfällig lagstiftning för att få fler flyktingar att söka asyl i andra länder. De svenska asylreglerna skulle anpassas till EU:s miniminivå. En månad tidigare hade en partiöverskridande överenskommelse mellan alla partier utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna ingåtts, en överenskommelse regeringen härmed meddelade att man gick ifrån.

Sedan den 20 juli 2016 gäller lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen ska gälla i tre år och under denna tid ska i stället för utlänningslagens regler ett uppehållstillstånd som beviljats en flykting eller en alternativt skyddsbehövande vara tidsbegränsat. För flyktingar kan uppehållstillstånd beviljas i tre år medan en alternativt skyddsbehövande kan beviljas uppehållstillstånd i 13 månader. Övriga skyddsbehövande har inte längre rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter kan bara beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen. Vidare innebär lagen begränsade möjligheter till familjeåterförening och skärpta försörjningskrav.

Även om lagen trädde i kraft under 2016 ska den som huvudregel tillämpas vid asylprövningen också för de människor på flykt som kom till Sverige under 2015. Lagen anger en brytpunkt, den 24 november 2015, dagen för presskonferensen, vilket innebär att lagen gäller retroaktivt.

Den offentliga utredningen Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015 (SOU 2017:12) har i sitt betänkande belyst konsekvenserna av besluten. I utredningen beskrivs hur det under hösten 2015 tog lång tid innan Migrationsverket hann registrera ensamkommande barns asylansökningar. Det gällde t.ex. de barn som kom till Trelleborg, där det förekom att barn fick vänta närmare två veckor på att få sin asylansökan registrerad. Migrationsverket fattade också ett principbeslut om att inte genomföra registrering på andra platser än vid sina kontor. En kommun ansåg att det var så viktigt att barnen blev registrerade att de på eget initiativ och på egen bekostnad transporterade barnen till Migrationsverket och väntade där tills barnens ansökningar hade blivit registrerade.

Vidare kan man läsa i utredningen att ansvaret för att genomföra registreringen är Migrationsverkets. Det är den gode mannens eller – om god man inte utsetts – barnets offentliga biträde som bekräftar ansökan. När registreringarna av barnens asylansökningar drog ut på tiden och barnen blev kvar länge i ankomstboendena innebär det att barnen befann sig hos en kommun under en lång tid utan att vara registrerade och att de inte fick en god man.

Utredningen skriver följande:

Det är Migrationsverkets ansvar att ge ensamkommande barn möjlighet att registrera sig som asylsökande. Vi gör bedömningen att FN-konventionen om barnets rättigheter och utlänningslagens bestämmelse om hänsynen till barnets bästa innebär att barn måste få goda möjligheter att registrera sig som asylsökande. I det ligger dels att barnet måste få ett offentligt biträde eller en god man som kan bistå barnet vid ansökan, att Migrationsverket har en rimlig tillgänglighet som tar hänsyn till barnets behov, och att registreringen sker i rimlig tid.

Regeringens förslag

Många remissinstanser tillstyrker, välkomnar eller är positivt inställda till att det föreslås en ny grund för uppehållstillstånd. Socialstyrelsen skriver i sitt remissvar att det är lovvärt och skälet anges bl.a. vara konsekvenserna av de långa handläggningstiderna. Barnombudsmannen är överlag positiv men avstyrker tidsgränsen den 24 november 2015 för ansökan. Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget och anger att det ses som positivt då behovet av utbildad arbetskraft är stort.

Justitiekanslern avstyrker förslaget men anser att det är ett vällovligt förslag. Att fler unga asylsökande ges möjlighet att få uppehållstillstånd för att studera och därigenom i förlängningen ett permanent uppehållstillstånd vid försörjning är något som bör gagna både dessa enskilda och samhället. Bland annat anförs att Migrationsverket har haft, och fortfarande har, stora problem med långa handläggningstider. Migrationsverkets beslut kan också överklagas till migrationsdomstolen. Det är därför i dagsläget oklart hur stor del av de berörda personerna som faktiskt kommer att ha hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut när lagen träder i kraft. JK menar att det framstår som verklighetsfrämmande att en person som ännu inte har fått ett lagakraftvunnet beslut om avslag på sin ansökan ska känna till och förstå vikten av att hen ändå måste göra en ny ansökan, på en annan grund, för att få del av den nya möjligheten till uppehållstillstånd. Vidare menar man att även för den som faktiskt har hunnit få ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut framstår tre månader som en kort tid om avsikten är att ge de berörda en reell möjlighet till en ny prövning. Eftersom den enskilde endast har möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd vid ett tillfälle är det som verket anför nödvändigt att lagstiftaren tydligare klargör omfattningen av Migrationsverkets utredningsskyldighet i dessa ärenden.

Flera remissinstanser har synpunkter på förslagets närmare utformning. Det bör dock noteras att Lagrådets kritik i andra lagstiftningsfrågor ändå föranlett beslut i riksdagen. Detta har skett med lagen om färdigställandeskydd, samtyckeslagstiftningen och tidigare migrationslagar och kommer att ske gällande inkorporeringen av FN:s barnkonvention. Regeringen har också beaktat vissa av Lagrådets synpunkter som Lagrådet lämnat på lagrådsremissen avseende proposition 252.

Lagrådet anser att förslaget ökar komplexiteten i befintligt regelverk på ett sätt som riskerar att orsaka tillämpningsproblem. Vi menar att det är ett problem som redan finns med de tidsbegränsade lagar och regler som redan beslutats. En långsiktig lösning bör utformas på sikt genom nya överenskommelser, och det lapptäcke av åtgärder som vidtagits behöver redas ut och åtgärdas.

Många remissinstanser är kritiska mot de avgränsningar som görs när det gäller kravet på att den första handläggningstiden ska uppgå till 15 månader eller mer. Många remissinstanser påtalar att tidsgränserna bör tas bort eller justeras. Det finns även synpunkter på från vilken tidpunkt beräkningen av handläggningstiden ska göras.

Regeringens förslag är bl.a. att utlänningens första ansökan om uppehållstillstånd har registrerats senast den 24 november 2015. En hållning hade varit att exempelvis utgå från årsskiftet, från dagen lagen röstades igenom eller den 1 juli när många andra lagar träder i kraft, för att undgå den godtycklighet det innebär med ett datum utifrån en presskonferens. Många fick vänta i kö i flera dagar och kanske manifesterade en avsikt att söka asyl före den 24 november men inte fick lämna in sin ansökan förrän några dagar senare. De hamnar i ett sämre läge vilket återigen handlar om bristande kapacitet hos Migrationsverket.

Propositionen beskriver bakgrunden till nuvarande lagförslag. En av utgångspunkterna för den tillfälliga lagen var att regelverket inte skulle ändras för barn och barnfamiljer som hade kommit till Sverige före aviseringen av lagändringarna den 24 november 2015. I den tillfälliga lagen har därför särskild hänsyn tagits till barn, bl.a. genom en övergångsbestämmelse som innebär att barn som ansökt om uppehållstillstånd senast den 24 november 2015 inte omfattas av lagens bestämmelser, förutsatt att de fortfarande är barn vid Migrationsverkets prövning. På grund av de mycket långa handläggningstiderna hos Migrationsverket har många av dem som kom till Sverige som ensamkommande barn före aviseringen av lagändringarna blivit eller kommer att ha blivit vuxna innan de får ett första beslut med anledning av asylansökan. Därmed omfattas de inte av den nämnda övergångsbestämmelsen, utan deras asylansökan prövas i stället enligt den tillfälliga lagen och de kriterier som gäller för vuxna asylsökande.

Regeringen menar att det finns anledning att anta att många av dessa ungdomar skulle ha beviljats uppehållstillstånd i Sverige om deras asylansökan hade prövats när de fortfarande var barn, antingen med stöd av utlänningslagen (2005:716) eller bestämmelserna om uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå i den tillfälliga lagen. I stället har de fått, eller kan komma att få, ett utvisningsbeslut som innebär att de måste lämna landet. Vi delar denna beskrivning av saken.

Regeringens förslag är ett tillfälligt sådant men med förhoppning om att detta ska leda till möjlighet att söka arbete, etablera sig på arbetsmarknaden och därmed i förekommande fall beviljas permanent uppehållstillstånd vid försörjning.

Rekommendationer från Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, Nils Muižnieks, lämnar flera rekommendationer i sin rapport per den 16 februari (CommDH(2018)4) gällande ensamkommande barn och unga i Sverige. Rekommendationerna avser bl.a. familjeåterförening, gode män, åldersbedömningar samt läget med försvunna ensamkommande.

Kommissionären påtalar att beslut om en god man kan dröja och lagstiftningen inte har regler kring när en sådan ska vara utsedd. Det finns heller ingen gräns för hur många ensamkommande som en god man kan ansvara för. Enligt UNHCR kan det röra sig om upp till 25 barn per god man.

Rapporten påtalar även att det finns exempel på där barn fått vänta mer än två år på ett beslut. Den långa väntan på intervju och beslut påverkar och skapar oro över framtiden. Kommissionären berör även situationen med de ensamkommande som försvunnit. Mellan 2013 och 2016 försvann 1 829 ensamkommande som riskerar att hamna i trafficking eller utsättas för brott och våld. Vad gäller att fastställa ålder framhåller rapporten nödvändigheten av många sammanvägda metoder där benefit of doubt är rådande vid osäkerhet om ålder. OHCHR, UN Committee on the Right of the Child, påtalar att eventuella åldersbestämningar bör ske genom flera olika metoder. Felmarginaler med ben- och tandundersökningar uppmärksammas specifikt. Rapportens slutsatser bör enligt vår mening beaktas.

Behovet av framtida reformåtgärder

Den långa väntan skapar onödigt lidande. Därför är det viktigt att de föreslagna lagändringarna är tydliga och ger möjlighet till en enkel och snabb handläggning. Utlänningslagstiftningen är otydlig inte minst efter den tillkommande lagstiftningen under 2016 och 2017. En krånglig lagstiftning kan bidra till ökade handläggningstider. Snabba lagförändringar kan vara nödvändiga ibland i en föränderlig värld. Felaktiga beslut och bristfällig lagstiftning inom migrationsrätten kan dock få dramatiska konsekvenser för den enskilde. Därför bör de tillfälliga regelverken utvärderas. Sverige har ett internationellt åtagande att respektera asylrätten och ge skydd till de som behöver. En möjlighet vore att inrätta en asylrättsombudsman eller ett allmänt ombud inom Migrationsverket. Att så många barn antas vara försvunna är mycket oroväckande och åtgärder måste vidtas för att förebygga att ensamkommande försvinner eller blir föremål för trafficking, våld eller andra brott. I december 2017 kom Barnombudsmannens rapport om barn som försvinner med förslag till åtgärder, och dessa bör givetvis beaktas.

Möjligheten till synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd bör finnas som ventil. Vi ser inte minst hur de barn som fötts i Sverige eller levt här under stor del av sina liv hade varit hjälpta av den lagstiftning som kom 2014 men som i ett led av de tidsbegränsade lagarna försvann.

Alternativ för uppehållstillstånd

Möjligheten att genom arbete genom vilket man kan försörja sig få uppehållstillstånd borde finnas även för dem i denna grupp som i dag är över 18 år. Om du är under 25 år måste du utöver att kunna försörja dig ha fullgjort en gymnasieutbildning eller motsvarande för att få uppehållstillstånd. Att få uppehållstillstånd genom spårbyte för arbete eller, som i liggande förslag, för gymnasiestudier är därför en möjlighet.

Gode män och offentligt biträde

Samhällets insatser och stöd i asylprocessen måste förbättras. Systemet med gode män och offentligt biträde bör ses över.

När registreringarna av barnens asylansökningar drog ut på tiden och barnen blev kvar länge i ankomstboendena innebar det att barnen befann sig hos en kommun under en lång tid utan att vara registrerade och att de inte fick en god man. Oberoende myndighet och domstolar ska garantera en rättssäker process. Regeringen måste tillsammans med relevanta aktörer se till att höga krav också ställs på offentligt biträde och gode män. Krav bör ställas på viss kompetens, t.ex. att de om möjligt bör vara advokater som omfattas av god advokatsed och Advokatsamfundets tillsyn. Det bör även vara möjligt att byta offentligt biträde. Vidare behöver utbildning för gode män vara likvärdig i hela landet och de som utses till gode män behöver få möjlighet till stöd men också utsättas för ökad tillsyn. I dag finns heller ingen reglering av hur många ensamkommande som en god man kan åta sig att biträda, något som bör ses över.

Åldersbedömningar

De tillämpade åldersbedömningarna får kritik av professionen. Självfallet bör kritiken föranleda genomlysning och åtgärder kring rättssäkerheten då åldern har kommit att spela en avgörande roll för beslut. Regeringen bör se till att berörda myndigheter

använder sig av erkända och vetenskapligt robusta metoder. Barn ska behandlas som barn. De metoder som används ska vara baserade på evidens och det ska fortsatt vara tydligt att det handlar om en samlad bedömning där benefit of doubt ska vara rådande.

Säkerhetsläget

Migrationsverket bör löpande uppdatera sina ställningstaganden avseende säkerhetsläget i olika länder. En uppföljning och utvärdering av Migrationsverkets säkerhetsbedömningar är önskvärd. Det bör utvärderas hur dessa förhåller sig i relation till andra länders motsvarande processer liksom internationella organisationers bedömningar.

Då många av de ensamkommande som befinner sig i Sverige har sitt ursprung i Afghanistan riktas ofta fokus mot säkerhetsläget i just Afghanistan. Vi vill vara noga med att påpeka att alla ensamkommande inte kommer från Afghanistan och att regeringens förslag inte heller är riktat mot en grupp från ett särskilt land utan mot gruppen ensamkommande. Vi ser att många organisationer för fram kritik kring säkerhetsläget i just Afghanistan och ställer sig tvekande till att Sverige alls bör utvisa dit. Det är dock något som ligger utanför den här propositionens beröringsområden.

Sverige ska ha en human migrationspolitik som är förutsägbar, rättssäker och långsiktigt hållbar

Målet bör vara att förkorta handläggningstiderna samt förstärka systemet med gode män, tolkar och juridiska företrädare. Mottagningssystemet behöver ses över så att barn och unga inte behöver ryckas upp från skola och vänner ännu en gång för att byta boende. Systemet med åldersbedömningar bör revideras och hellre fria än fälla vid osäkerhet i bedömningar. Det bör skapas ventiler, exempelvis särskilda och synnerliga omständigheter. En oberoende granskning bör göras av hur och på vilka grunder länder bedöms säkra.

I dag finns individer som drabbats på grund av senkommen registrering och långa handläggningstider, och detta är inte rimligt då en snabbare hantering hade gett de berörda en annan behandling. Därför bör åtgärder vidtas nu även om även de föreslagna åtgärderna bidrar till nya avgränsningsproblem. Utgångspunkten måste vara en utlänningsrätt som bygger på individuella prövningar och där asylrätten är fundamental. I takt med de tidsbegränsade lagarna och andra tillfälliga åtgärder har dock ett svåröverskådligt regelverk vuxit fram. Samtidigt har många av de som registrerades som ensamkommande barn under hösten 2015 drabbats av långa handläggningstider och försämrade möjligheter att beviljas asyl. I en sådan situation anser vi att Sverige har ett ansvar att beakta hur den enskilda individen drabbas. När systemet uppvisar brister till nackdel för individer måste individen tillåtas gå före systemet – det är också rättstrygghet.

Sverige har lång erfarenhet av inte minst de psykosociala konsekvenserna av individer och barn på flykt. Under andra världskriget kom 70 000 krigsbarn från Finland. Vidare har Sverige också tidigare tagit emot många människor på flykt under kort tid, inte minst under 1990-talet. Det är viktigt att samhällets stöd till unga asylsökande i dag förbättras för att hantera psykisk ohälsa. Vid omplacering bör Migrationsverket och kommuner försöka finna lösningar som underlättar för den unge.

Föräldrar som tvingas skicka barn på flykt – och barn som tvingas skiljas från sina föräldrar – ger konsekvenser för både föräldrar och barn. Dessa erfarenheter liksom de

ensamkommandes situation i dag bör föranleda åtgärder inför framtiden. Vi bör lära av historien och vidta åtgärder för att minska individers, och inte minst barnens och de ungas, utsatthet och lidande. Sverige har klarat utmaningar tidigare och kommer att klara dem även i framtiden. Det civila samhället och engagemanget från medborgare är viktigt att värna. Riksdagens uppgift är att fatta beslut som bidrar till lösningar. Att stifta lagar är ett sätt att skapa möjligheter till lösningar på de utmaningar som finns. Vi menar att det kommer att finnas anledning att fatta nya beslut för att förhoppningsvis ersätta dagens lapptäcke av lösningar med bättre lösningar.

Riksdagen bör tillkännage som sin mening vad som anförs i motionen om reformbehov inför framtiden.

Sverige ska ha en human migrationspolitik som är förutsägbar, rättssäker och långsiktigt hållbar.

Christina Örnebjär (L)

Nina Lundström (L)

Birgitta Ohlsson (L)