

REMISSVAR

2020-12-07

Dnr: BO 2020-0291
BO 2020-0340

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) samt kompletterande promemoria till betänkandet

(dnr Ju2020/03215) (Ju2020/03215)

Barnombudsmannen har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) samt dess kompletterande promemoria. Barnombudsmannen kommenterar förslaget utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och hur den har tolkats av FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) i dess allmänna kommentarer och rekommendationer till Sverige.

Inledning

Sedan första januari 2020 är barnkonventionen lag i Sverige. I propositionen uttalade regeringen att syftet var att säkerställa att ett barnrättsbaserat synsätt genomsyrar alla åtgärder och beslut som rör barn, från lagstiftning till enskilda ärenden. All lagstiftning ska ha ett barnrättsperspektiv och genom att barnkonventionen är lag blir det tydligt att utredningar och förarbeten till lagar måste beakta barns rättigheter enligt konventionen.¹

Barnombudsmannen har varit mycket kritisk till den tillfälliga utlänningslagen och även till dess förlängning, då lagen som helhet inte stämmer överens med barnkonventionens syfte och ändamål.² För att kunna hävda att en lag lever upp till barnkonventionen måste både konventionen och lagen läsas som helheter och lagstiftaren måste även beakta hur lagen kan komma att tillämpas, bland annat i utformandet av propositionen, som många rättstillämpare kommer att luta sig mot. Många av förslagen i den tillfälliga lagen kommer med detta förslag att kvarstå, därmed kommer även dessa att strida mot barnkonventionen.

Att försämra barns rättigheter på det sätt som görs i betänkandet, jämfört med vilka rättigheter barn hade enligt utlänningslagen, går emot barnkonventionens syfte och ändamål och även regeringens uttalade syfte med inkorporeringen av barnkonventionen.

¹ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. Sid 74 ff.

² Se Barnombudsmannens remissvar om den tillfälliga utlänningslagen samt dess förlängning. Se även särskilt yttrande av juristen Karin Sjömillå i Barnkonventionsutredningens betänkande SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt. Sid 1825 ff.

Sammanfattning av Barnombudsmannens ståndpunkter

Barnombudsmannen avstyrker kommitténs förslag i sin helhet och förespråkar en återgång till utlänningslagen som den gällde innan 20 juli 2016.

Barnombudsmannen anser att utredningen inte lever upp till direktiven, som tydliggjorde att vid förslag som rör barn ska konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv analyseras. Detta saknas i flera av förslagen.

I de fall regering och riksdag går vidare med betänkandets förslag har Barnombudsmannen följande synpunkter:

Allmänna kommentarer

- Barnombudsmannen anser att det i betänkandets barnkonsekvensanalys tydligt framgår att förslagen inte respekterar barnkonventionen.
- I betänkandet framgår att kommittén önskar anpassa svensk lagstiftning till hur det ser ut i övriga EU. Barnombudsmannen menar att kommittén genom sina förslag valt att lägga sig på EU:s absoluta miniminivåer, istället för EU-genomsnittet.
- Rättssäkerheten för barn i asylprocesser belyses inte på något sätt av kommittén. Statliga utredningar³, migrationsverkets egna analyser⁴ och Barnombudsmannens genomgångar⁵ visar stora brister i rättssäkerheten för barn i asylprocesser. Det är särskilt anmärkningsvärt att som hinder för en fullgod prövning av barnets bästa nämns till exempel tidsbrist och resursbrist.⁶
- Kommittén har tillsatts utan att den av regeringen utlovade utvärderingen av den tillfälliga lagen genomförts.⁷ I propositionen till förlängningen av den tillfälliga lagen konstaterade regeringen att den tillfälliga lagen inte stred mot barnkonventionen.⁸ Barnombudsmannen är inte enig i detta, och anser vidare att detta konstaterande inte kan räknas som en fullgod barnrättslig konsekvensanalys av den tillfälliga lagen.

Kommentarer om enskilda förslag i betänkandet

- Det måste finnas en möjlighet att utfärda permanenta uppehållstillstånd till barn och deras föräldrar vid första beslutstillfället. Detta för att vara i överensstämmelse med barnkonventionen.
- Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att utlänningar som tas emot inom systemet med vidarebosättning får permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.
- Om uppehållstillstånd tidsbegränsas, anser Barnombudsmannen att de måste vara gällande längre tid än vad som föreslås och att samma längd ska gälla för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och personer som får uppehållstillstånd av humanitära skäl.
- Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att barn ska undantas kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

³ Se SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag samt SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt.
⁴ Se exempelvis Migrationsverket. Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus. dnr 1.3.4-2016-181383. 2016. Sid. 26f.

⁵ Barnombudsmannen. Vi lämnade allting och kom hit. 2017.

⁶ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt. Sid 1665.

⁷ I propositionen till den tillfälliga utlänningslagen utlovades en översyn av tillämpningen av lagen utifrån ett barnrättsperspektiv. Se prop. 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Sid 70.

⁸ Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, Prop. 2018/19:128

- Barnombudsmannen avstyrker kravet på vandel för barn över 15 år, alternativt bör detta förtydligas så att det enbart är fråga om grov och allvarlig brottslighet som barnet blivit dömt för.
- Barnombudsmannen anser att föräldrar vars barn har fått permanenta uppehållstillstånd ska kunna undantas från krav för permanent uppehållstillstånd på grund av synnerliga skäl.
- Barnombudsmannen tillstyrker möjligheten för alla med tillfälliga uppehållstillstånd att få rätt till familjeåterförening. Barnombudsmannen avstyrker försörjnings- och bostadskravet, och kravet på välgrundade utsikter för att beviljas varaktigt uppehållstillstånd när det gäller barnfamiljer.
- Barnombudsmannen avstyrker förslaget om att föräldrar som sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige eller föräldrar som ska utöva umgänge med barn i Sverige, inte ska kunna få uppehållstillstånd genom anknytning till barnet, om barnet har ett tillfälligt uppehållstillstånd.
- Barnombudsmannen avstyrker 21-årsgräns för att neka uppehållstillstånd på grund av anknytning och förordar en 18-årsgräns.
- Barnombudsmannen tillstyrker förslaget till uppehållstillstånd av humanitära skäl, och det kompletterande förslaget om att särskilt ömmande omständigheter återinförs.
- Barnombudsmannen tillstyrker förslaget till fortsatt uppehållstillstånd när anknytningen till Sverige brutits på grund av våld eller kränkningar.
- Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att bevilja svenskt medborgarskap för barn som föds statslösa.

Barnombudsmannen anser att Sverige omgående bör utvidga möjligheterna för barn på flykt att ta sig till Sverige på säkra och lagliga vägar, bland annat genom att ta bort hindren för familjeåterförening, utöka antalet kvotflyktingar samt utfärda humanitära visum. Övrigt

Barnombudsmannen anser att ett antal viktiga barnrättsfrågor inom migrationspolitiken inte har belysts av kommittén. En sådan fråga är möjligheterna att införa barnspecifika asylskäl i lagstiftningen, detta har också FN:s barnrättskommitté rekommenderat Sverige att göra,⁹ och som även framgår av EU:s skyddsgrundsdirektiv.¹⁰

En annan reglering som inte tas upp är att utlänningslagen väger tyngre än lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Detta innebär att ett asylsökande barn som blir omhändertaget enligt LVU för att föräldrarna inte kan utöva sitt föräldransvar, kan bli utvisad tillsammans med samma föräldrar, trots att skyddsbehovet kvarstår.¹¹ Detta anser Barnombudsmannen måste ändras omgående, vilket FN:s barnrättskommitté också har rekommenderat.¹²

⁹ FN:s barnrättskommitté. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport (CRC/C/SWE/CO/5). Punkt 50 (b)

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet. Se punkt 28 i preambeln samt artikel 9.2 (f).

¹¹ Se 21 a§ lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

¹² FN:s barnrättskommitté. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport (CRC/C/SWE/CO/5). Punkt 50 (c).

Slutligen bör även mottagningssystemet för asylsökande ses över utifrån ett barnrättsperspektiv, såväl när det gäller barn i familj som ensamkommande barn. Detta inkluderar en översyn av god man-systemet.¹³

Kapitel 6 Uppehållstillståndens längd

6.5.1 Tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel

Barnombudsmannen avstyrker förslaget om att tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället ska bli huvudregel.

Barnombudsmannen konstaterar att i konsekvensanalysen lyfts det fram flera negativa effekter för barn och barnets rättigheter med tillfälliga uppehållstillstånd. Tillfälliga uppehållstillstånd kan få långtgående, negativa konsekvenser för barn på flykt. Barnets behov av trygghet, inklusive vetskapen om att hen får stanna i landet hen befinner sig i, är grundläggande för att barnet ska kunna utvecklas till sin fulla potential i enlighet med artikel 6 i barnkonventionen.

Mot den bakgrunden finner vi det anmärkningsvärt att kommittén lägger fram detta förslag, det vill säga att det inte ska finnas någon möjlighet att bevilja permanenta uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället när det gäller barn och deras familjer, med ett litet undantag för vissa kvotflyktingar. Barnombudsmannen menar att ett kategoriskt utfärdande av tillfälliga uppehållstillstånd för barn som i många fall har flytt från krig och förföljelse, och som har ett stort skyddsbehov, inte kan anses förenligt med principen om barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen.

Barnkonventionen ställer höga krav gällande varje barns rätt till en individuell prövning av barnets bästa. Enligt FN:s barnrättskommitté ska beslutsfattaren vid bedömningen av barnets bästa ta hänsyn till om barnet befinner sig i en utsatt situation, till exempel om barnet är asylsökande eller flykting. Kommittén påpekar att det bästa för ett barn i en viss utsatt situation inte kommer vara samma som det bästa för alla andra barn i en liknande situation.¹⁴ Myndigheter och beslutsfattare måste ta hänsyn till olika typer och grader av utsatthet för varje enskilt barn.¹⁵ En av de faktorer som ska vägas in i beslutsfattandet är barnets trygghet och integritet vid den aktuella tidpunkten. Försiktighetsprincipen kräver även en bedömning av eventuell framtida risk och skada, samt andra konsekvenser som beslutet kan få för barnets trygghet.¹⁶ Vidare understryker FN:s barnrättskommitté vikten av att finna hållbara lösningar för barn på flykt.¹⁷ Barnrättskommittén har påpekat, vilket också framgår av betänkandet (sidan 436) att en osäker och utsatt migrationsstatus inverkar negativt på barns välmående.¹⁸

Barnombudsmannen vill peka på de konsekvenser ett tillfälligt uppehållstillstånd kan få för ett barn som till exempel har bevittnat våld, eller utsatts för grovt våld och förtryck och befinner sig på flykt från krig och förföljelse. Att få ett tillfälligt uppehållstillstånd innebär en risk för dessa barn att utvisas till en livsfarlig situation. Otryggheten detta skapar utgör ett hinder för barnets möjlighet till

¹³ För mer information, se Barnombudsmannen. Vi lämnade allting och kom hit. 2017.

¹⁴ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 76

¹⁵ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 48.

¹⁶ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 74-76

¹⁷ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 nr 6 om behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 79

¹⁸ FN:s barnrättskommitté och FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter. Gemensam allmän kommentar nr 22 och 4 (2017) om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer. Punkt 18.

rehabilitering, återanpassning och integrering i samhället. Därför menar vi att tillfälliga uppehållstillstånd, under vissa omständigheter, kan anses strida mot barns rätt till fysisk och psykisk rehabilitering enligt artikel 39 i barnkonventionen.

Vidare uttalar FN:s barnrättskommitté att när övergrepp har konstaterats kan barnet behöva medicinsk vård, psykisk hälsovård, samt sociala och juridiska tjänster och stöd liksom mer långsiktig uppföljning.¹⁹ Dessa insatser menar vi riskerar att utebli med ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Ett tillfälligt uppehållstillstånd riskerar också att inskränka barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa, som framgår av artikel 24 i barnkonventionen. Enligt Röda Korset kan ett barns möjlighet att få behandling inom hälso- och sjukvården hindras av kortvariga tillfälliga uppehållstillstånd, då behandlingen som ska genomföras kan ta längre tid än tiden som uppehållstillståndet gäller.²⁰ Detta kan få allvarliga konsekvenser för barnets rätt att utvecklas som framgår av artikel 6 i barnkonventionen. Enligt vår mening är detta djupt beklagligt med hänsyn till att barn som är flyktingar och asylsökande är berättigade till alla rättigheter enligt barnkonventionen (artikel 22).

Barnombudsmannen vill framhålla att vi fortfarande ställer oss kritiska till den distinktion som görs mellan kvotflyktingar, flyktingar och alternativt skyddsbehövande i fråga om rätten till permanenta och tillfälliga uppehållstillstånd. Det är enligt Barnombudsmannens mening oklart vilka skäl som ligger till grund för bedömningen att ett barn som är kvotflykting anses ha större skyddsbehov än barn som sökt asyl i Sverige och beviljas uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att utlänningar som tas emot inom systemet för vidarebosättning (så kallade kvotflyktingar) ska beviljas permanent uppehållstillstånd.

6.5.4 & 6.5.5 Längd på uppehållstillstånd vid flyktingskap och alternativt skyddsbehövande

Barnombudsmannen avstyrker förslaget vad gäller tillståndens längd, men tillstyrker att det finns en möjlighet till permanent uppehållstillstånd.

Kommittén föreslår att det första uppehållstillståndet som tilldelas flyktingar ska gälla i tre år. Vid förnyelse ska tillståndet gälla två år. För alternativt skyddsbehövande ska tillståndet gälla i 13 månader vid första beslutstillfället och i två år vid förnyelse. Om den skyddsbehövande uppfyller vissa krav, ska ett permanent uppehållstillstånd kunna utfärdas efter de första tre åren.

Ett argument som förs fram när det gäller varför det ska vara olika längd på uppehållstillstånden för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande är att det är tillåtet enligt EU-rätten. Samtidigt lyfter betänkandet att EU-kommissionen har uttalat att flyktingar och alternativt skyddsbehövande bör behandlas lika. Barnombudsmannen vill betona att det i samtliga fall handlar om barn som flytt från krig och förföljelse och som måste presumeras ha ett behov av skydd, trygghet och kontinuitet för att kunna utvecklas och må bra.

Om tillfälliga uppehållstillstånd ska vara huvudregel, måste dessa vara betydligt längre än förslagen i utredningen. Genomsnittet på uppehållstillståndens längd i EU är, enligt betänkandet, 10 år för flyktingar och 5 år för alternativt

¹⁹ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 13 om barnets rätt till frihet från våld, punkt 52.

²⁰ Röda Korset. Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen. 2018.

skyddsbehövande. Om Sverige ska anpassa sin nivå till EU, som kommittén betonar vid ett antal tillfällen i betänkandet, ska inte denna anpassning vara till EU:s miniminivå, utan åtminstone till genomsnittet.

Kapitel 7 Permanenta uppehållstillstånd

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

Kommittén föreslår att det ska ställas vissa krav för att skyddsbehövande ska kunna få permanent uppehållstillstånd. Det är krav om kunskaper i svenska och samhällskunskap, försörjning och vandel. I de fall tillfälliga uppehållstillstånd blir huvudregeln, tillstyrker Barnombudsmannen möjligheten att kunna få permanent uppehållstillstånd efter tre år samt att barn ska vara undantagna kraven för dessa.

När det gäller barn mellan 15 och 18 år avstyrker Barnombudsmannen vandelskravet. Sekundärt anser vi att vandelskravet regleras så att det blir tydligt att det ska vara fråga om allvarig brottslighet som barnet har dömts för. Av betänkandet framgår att det inte ska krävas fällande domar som vunnit laga kraft, utan skäliga misstankar kan vara tillräckliga. Det ska dock inte vara fråga om mer bagatellartade förseelser. Det kan vara fråga om mindre allvarig brottslighet men som i kombination med allvarig misskötsamhet kan anses väcka tveksamhet. Det ska alltid göras en helhetsbedömning som ska vara framåtsyftande (sid 220).

Barnombudsmannen anser att lindrig brottslighet eller misstankar om brottslighet är för svag grund för att neka permanent uppehållstillstånd till ett barn. Förarbeten till lagen måste vara tydliga på denna punkt och inte ge utrymme för olika bedömningar.

Barnombudsmannen vill i detta sammanhang betona att språket är en central del för att integreras i samhället. Om barnet är den enda som lär sig svenska i familjen, finns en risk att barnet tvingas att agera tolk och även i andra sammanhang blir en nödvändig länk för övriga familjen in i samhället. Barnombudsmannen anser dock att kravet behöver utredas tydligare.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan endast lämnas in i samband med att det tillfälliga uppehållstillståndet ska förnyas. För flyktingar, alternativt skyddsbehövande och personer som får uppehållstillstånd av humanitära skäl kommer dessa tre år att inträffa samtidigt som uppehållstillståndet ska förnyas. Det blir dock skillnad för barn som får uppehållstillstånd som anhörig – dessa barn får i ett första skede ett tillfälligt uppehållstillstånd som maximalt kan vara två år och när det sedan ska förlängas, blir det två år till. Det innebär att dessa barn måste vänta i fyra år innan ett permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Detta är en ogrundad diskriminering. Barnombudsmannen anser att barn som får uppehållstillstånd med anknytning som grund, ska ha möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd efter att barnet vistats tre år i Sverige med tillfälligt uppehållstillstånd.

7.4.2 Undantag från kraven

Kommittén föreslår att det införs en ventil i regleringen på krav för permanent uppehållstillstånd, där det finns möjlighet att ge undantag för kraven om det finns synnerliga skäl. Vilka situationer som omfattas av synnerliga skäl är dock inte tillräckligt tydligt i betänkandet. Barnombudsmannen menar att dessa skäl behöver tydliggöras ytterligare för att förslaget ska kunna anses som rättssäkert. Ett skäl som bör inkluderas är vikten av att hålla ihop familjen som en enhet.

Barnombudsmannen vill i relation till detta lyfta frågan om hur föräldrars uppehållstillstånd förändras när ett barn har fått permanent uppehållstillstånd. Enligt betänkandet kan ett barn med tillfälligt uppehållstillstånd efter tre år få

permanent uppehållstillstånd utan att uppfylla några krav. Föräldrarna måste däremot leva upp till kraven som föreslås. Det finns fall där föräldrar efter tre år inte har kunnat uppfylla dessa krav. I dessa fall finns det en risk att det skapas familjer där barnet, efter tre år i Sverige, har permanent uppehållstillstånd medan föräldrarna har tillfälliga uppehållstillstånd. Detta har kommittén inte reflekterat över i betänkandet. En ovisshet om föräldrarna kommer att få stanna kvar under barnets barndom kommer sannolikt hämma barnets skolgång, hälsa och utveckling, precis som tillfälliga uppehållstillstånd gör.

Kapitel 8 Anhöriginvandring

8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Betänkandet föreslår att om en anknytningsperson har *välgrundade utsikter* att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd ska detta beviljas. Barnombudsmannen tillstyrker möjligheten till familjeåterförening för samtliga med tillfälliga uppehållstillstånd.

Barnombudsmannen är positiv till att personer utöver den innersta kärnfamiljen återigen ska ha möjlighet till uppehållstillstånd på anknytning till skyddsbehövande personer. Detta möjliggör att familjer hålls samman även om ett syskon har fyllt 18 år under tiden som förflutit sedan familjen separerades. Det möjliggör också att andra viktiga vuxna för ett barn, till exempel far- eller morföräldrar, får möjlighet till uppehållstillstånd.

Barnombudsmannen avstyrker dock att det ska finnas ett krav på *välgrundade utsikter* för att kunna beviljas uppehållstillstånd på anknytning till en skyddsbehövande. Det finns en risk att det kan leda till stora svårigheter för många personer med skyddsskäl att återförenas med sin familj. Detta är inte i linje med barnkonventionen eller Europakonventionen.

Anhöriginvandring är ofta den enda säkra och lagliga möjligheten att komma till ett tryggt land för ett barn på flykt. Om möjligheterna till familjeåterförening begränsas, är risken stor att barn tas med på de illegala och farliga resorna till ett säkert land för att familjen tillsammans ska söka asyl.

Personer som inte kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning

Om ett barn har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd föreslås en begränsning för att bevilja uppehållstillstånd på anknytning för två grupper. Det gäller en utlänning som är förälder och vårdnadshavare samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige, eller en utlänning som ska utöva umgänge med ett barn som är bosatt i Sverige. Barnombudsmannen avstyrker detta förslag.

Kommittén motiverar inte varför dessa grupper ska vara undantaget från rätten till familjeåterförening, förutom att det troligen gäller ett relativt litet antal fall. Oavsett hur många fall det handlar om, berör det barnets rätt till sina föräldrar utifrån både barnkonventionen och Europakonventionen. I det ena fallet handlar det dessutom om en förälder som faktiskt sammanbor med sitt barn i Sverige. Denna grund för uppehållstillstånd infördes i utlänningslagen i syfte att förtydliga principen om barnets bästa.²¹ Barnombudsmannen är mycket kritisk till att Sverige på detta sätt backar när det gäller en så pass grundläggande rättighet för barn.

8.3.2 Möjlighet till fortsatt uppehållstillstånd när förhållande har upphört

Enligt kommitténs förslag ska ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning gälla för samma tid som anknytningspersonen. Ett nytt

²¹ Prop. 2013/14:2017 Enklare regler om uppehållstillstånd för vissa vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige. Sid 23 ff.

uppehållstillstånd på grund av anknytning för make, maka eller sambo får förnyas endast om förhållandet består. Om förhållandet upphör, kan ändå ett nytt uppehållstillstånd beviljas, bland annat om förhållandet upphört på grund av att utlänningen eller hans barn utsatts för våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet och frid. Barnombudsmannen tillstyrker förslaget.

Barnombudsmannen anser att lagstiftaren behöver tydliggöra vilka beviskrav som ställs för att ge uppehållstillstånd på grund av våld eller kränkning. Det är centralt att barnets rätt till skydd prioriteras i dessa fall och att det inte ska krävas exempelvis fällande dom.

8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Kommittén föreslår att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år. I dessa fall kan även maken eller sambons ogifta barn vägras uppehållstillstånd. Barnombudsmannen avstyrker förslaget och anser att det bör vara en 18-årsgräns när uppehållstillstånd för makar/sambor kan vägras. Förslaget innebär att Sverige lägger sig på en miniminivå utifrån familjeåterföreningsdirektivet.

Förslaget till bestämmelsen är formulerad som så att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras, alltså inte ska vägras. Barnombudsmannen betonar att det finns en stor risk att uppehållstillstånd kan komma att vägras på grund av slentrian när någon av parterna är under 21, utan att hänsyn tas till eventuella barn. Barnombudsmannen beklagar att kommittén inte har reflekterat över hur förslaget kan drabba barn till dessa par. I praktiken kan det innebära att ett barn tvingas leva åtskild från en av sina föräldrar under flera år, i väntan på att en förälder ska fylla 21 år. Detta är inte i linje med barnkonventionen eller Europakonventionen.

I betänkandet framgår att i vissa länder, till exempel i Norge, gäller denna regel enbart för nyetablerade parrelationer där parterna inte levt tillsammans tidigare. För etablerade par gäller 18-års gräns. Bland annat har Högsta Domstolen i Förenade Kungariket fastställt att en åldersgräns på 21 år, stred mot Europakonventionen för mänskliga rättigheter, varefter den ändrades tillbaka till 18 år igen (se betänkandet sid 268).

Kommitténs förslag ger inte utrymme för något sådant förbehåll. Barnombudsmannen vill starkt betona att även om förslaget i första hand är tänkt att beröra vuxna, får barnperspektivet inte gå förlorat.

Kapitel 9 Försörjningskrav vid anhöriginvandring

9.4 Försörjningskravets utformning och undantag

Barnombudsmannen avstyrker förslaget om försörjningskrav och krav på tillräcklig bostad när det gäller barnfamiljer.

Kommittén föreslår att vid anhöriginvandring ska ett försörjningskrav och krav på tillräcklig bostad var huvudregel. Detta ska inte gälla för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, om ansökan om familjeåterförening lämnas in inom tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Försörjningskravet gäller inte heller om anknytningspersonen är ett barn eller om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och anknytningspersonen är förälder till barnet.

Barnombudsmannen anser att kravet på försörjning och bostad ska tas bort vid familjeåterförening där barn är inblandade – vare sig barnet är i Sverige eller är den som ska bli återförenad med en förälder i Sverige. Vi anser att detta krav är

orimligt och riskerar att få stora konsekvenser för barn som befinner sig på flykt och är i behov av skydd. Familjeåterförening är en av få lagliga och säkra möjligheter att ta sig från krigsdrabbade länder. Att sätta upp ett försörjningskrav gör denna möjlighet än mindre, och ökar risken för att barn försöker ta sig till sina anhöriga i Sverige med illegala, osäkra och farliga metoder.²² Ett syfte med reglerna som föreslås är att minska belastningen på asylsystemet. Barnombudsmannen vill betona att förslaget istället riskerar att få motsatt effekt.

Vidare menar Barnombudsmannen att kravet på försörjning och bostad drabbar barn vars föräldrar har en bristande förmåga att ordna försörjning, till exempel på grund av trauma, funktionsnedsättning eller psykisk ohälsa. Barnombudsmannen anser att förslaget riskerar att strida mot principen om icke-diskriminering enligt artikel 2 i barnkonventionen, som ställer krav på att alla barn i Sverige ska tillförsäkras rättigheterna enligt konventionen utan åtskillnad av något slag, till exempel på grund av barnets eller vårdnadshavarnas "ställning i övrigt".

Barnombudsmannen anser att tremånadersgränsen för att slippa försörjningskravet ska tas bort när det gäller barnfamiljer och att dessa alltid ska ha rätt till familjeåterförening, oavsett ekonomisk situation. Detta är också något som Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har rekommenderat Sverige.²³

Barnombudsmannen noterar att kommittén själva lyfter fram att svårigheterna för nyanlända att hitta tillräckligt stora bostäder kan bidra till att anknytningspersoner inte kan uppfylla kraven för familjeåterförening (se sidan 442 i betänkandet).

I promemorian om kompletterande bestämmelser till detta betänkande föreslås en ändring. För att en kvotflykting ska få samma praktiska möjlighet att nyttja den föreslagna tremånadersfristen, som en flykting eller alternativt skyddsbehövande som redan befinner sig i Sverige, bör respiten om tre månader räknas från det att kvotflyktingen reser in i Sverige i stället för från det att uppehållstillstånd beviljats. Barnombudsmannen avstyrker förslaget i förhållande till barnfamiljer, men tillstyrker i övrigt.

Kapitel 10 Upphållstillstånd för humanitära skäl

10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Kommittén föreslår att det åter ska bli möjligt att få uppehållstillstånd av humanitära skäl, genom att återinföra synnerligen ömmande omständigheter som grund för uppehållstillstånd. Tillståndet ska vara tillfälligt på 13 månader, med möjlighet till förlängning med två år. Barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd utifrån dessa grunder, även om omständigheterna inte har samma allvar och tyngd som vuxna.

I promemorian om kompletterande bestämmelser till detta betänkande föreslås att grunden *särskilt ömmande omständigheter* ska återinföras för barn.

Barnombudsmannen tillstyrker detta förslag. I promemorian framkommer att de skäl som låg till grund för ändringen till särskilt ömmande omständigheter för barn alltiämt gör sig gällande. Till detta kommer att kommitténs förslag om en permanent ordning med tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel innebär att bestämmelsen kan komma att tillämpas i både nya och fler situationer än tidigare när barn som huvudregel beviljades permanenta uppehållstillstånd. För att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa bör barn

²² Se ENOC, Safety and fundamental rights at stake for children at risk, 2016, sid 11.

²³ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, CommDH (2018) 4, punkt 28.

kunna beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande och inte synnerligen ömmande som kommittén har föreslagit.

Barnombudsmannen anser dock att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är centralt att det i förarbetena tydliggörs vilka kriterier som tillmäts betydelse vid bedömning av om en tillräckligt stark anknytning till svenska förhållanden har uppnåtts.

10.4.2 Tillståndstidens längd

Barnombudsmannen är kritisk till längden på uppehållstillstånden av humanitära skäl. Vi anser att uppehållstillstånd av humanitära skäl för barn i första hand ska vara permanenta. I andra hand bör de vara längre än 13 månader, och med en möjlighet att vid första beslutstillfället bevilja ett permanent uppehållstillstånd utifrån principen om barnets bästa.

Kapitel 11 Övrigt skyddsbehövande

Barnombudsmannen avböjer att yttra sig över förslaget att möjligheten att få uppehållstillstånd på grunden "övrigt skyddsbehövande" ska tas bort ur utlänningslagen. Till viss del kan vi förstå argumenten bakom förslaget men eftersom det saknas en barnrättslig analys, kan vi heller inte yttra oss.

Kapitel 12 Övriga ändringar i utlänningslagen m.m.

12.2.2 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

Barnombudsmannen tillstyrker möjligheten till uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Kommittén föreslår att uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder ska vara tidsbegränsade och gälla i 13 månader. Om flyktingskäl finns ska tillståndstiden vara tre år. Vid nytt tillstånd ska detta gälla i ett år. Om verkställighetshindret är bestående ska ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas, men tidigast efter tre år.

Barnombudsmannen menar att det måste finnas en möjlighet att göra en individuell prövning av hur långt uppehållstillståndet ska vara, inklusive en möjlighet att redan vid första beslutstillfället bevilja ett permanent uppehållstillstånd. Det finns ärenden där det vid första beslutstillfället kan konstateras att verkställighetshindret är långvarigt eller bestående, och i dessa fall måste en prövning av barnets bästa genomföras och en möjlighet att bevilja permanent uppehållstillstånd finnas.

12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att barn som föds i Sverige och är statslösa ska kunna beviljas medborgarskap efter anmälan från vårdnadshavaren efter att barnet haft tillfälligt uppehållstillstånd i fem år.

Som Barnombudsmannen tidigare påpekat har ett barn rätt till medborgarskap från födseln enligt artikel 7 i barnkonventionen. Enligt FN:s barnrättskommitté och FN:s kommitté för skydd av rättigheter för alla migrantarbetare och deras familjemedlemmar innebär artikel 7 att staterna har en skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa att alla barn som föds inom sitt territorium har ett medborgarskap. Staterna ska också vidta åtgärder för att ge medborgarskap till barn som föds inom dess territorium, som annars skulle bli statslösa.²⁴ Mot

²⁴ Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families & Committee on the Rights of the Child, Joint general comment no 4 (2017) and no 23 (2017) on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, punkt 24 och 26.

bakgrund av detta anser Barnombudsmannen att barn som föds i Sverige och är statslösa ska få svenskt medborgarskap vid födseln.

Barnombudsmannen anser att det måste införas en möjlighet att bevilja permanenta uppehållstillstånd till föräldrar vars statslösa barn beviljas svenskt medborgarskap. Detta måste även gälla syskon som har tillfälliga uppehållstillstånd.

Kommittén har inte resonerat om vad som gäller för övriga familjen, då ett statslöst barn får medborgarskap efter fem års vistelse i Sverige. Enligt det föreslagna regelverket kan föräldrarna fortfarande ha tillfälliga uppehållstillstånd. Ett syskon till barnet, som var fött redan när familjen kom till Sverige, kan ha ett permanent uppehållstillstånd. Ett annat syskon, fött efter det barn som får medborgarskap, kan ha tillfälligt uppehållstillstånd. Som Barnombudsmannen läser och tolkar förslagen finns det ingen möjlighet att i dessa fall bevilja föräldrarna och det yngre syskonet permanent uppehållstillstånd, än mindre medborgarskap. Detta gäller även om också resten av familjen är statslösa. Barnombudsmannen finner det anmärkningsvärt att dessa familjer är förbisedda i betänkandets förslag och konsekvensanalys.

Som nämnts ovan behöver förarbetena till kommande lag tydliggöra vad som ingår i synnerliga (eller särskilda) skäl för undantag för krav på permanent uppehållstillstånd. I detta bör också ingå att bevara familjens enhet och säkerställa att alla i familjen har samma form av uppehållstillstånd.

Kapitel 13 Säkra och lagliga vägar

Barnombudsmannen välkomnar att utredningen har undersökt vilka säkra och lagliga vägar det finns för människor i behov av skydd att ta sig till EU och Sverige.

Frågan om lagliga vägar som alternativ till irreguljära vägar har en europeisk och global dimension. Som framgår i betänkandet visar Frontex studier att asylinvandringen till EU i stor utsträckning sker genom irreguljära inresor och med hjälp av människosmugglare. Detta innebär att resan ofta är mycket riskfylld och farlig och att asylsökande utsätts för kriminella smugglarnätverk.

Barnombudsmannen anser att Sverige skyndsamt bör vidta åtgärder för att säkerställa att barn på flykt kan söka skydd på ett säkert och lagligt sätt. Sverige bör också utöka antalet kvotflyktingar som får komma till Sverige, och prioritera barn och barnfamiljer bland de som antas.

Förutom vidarebosättning som baseras på en uttagning av kvotflyktingar i samarbete med UNHCR förekommer i olika länder också humanitära mottagandeprogram (HAP). Individerna som tas emot väljs inte nödvändigtvis ut av UNHCR, som vid vidarebosättning. Det behöver således inte vara fråga om flyktingar i strikt bemärkelse. Barnombudsmannen anser att Sverige, precis som vissa andra EU-länder, bör införa möjligheten att utfärda så kallade humanitära visum för personer som kan vara i behov av skydd.

Kapitel 14 Rättssäkerhet

14.3.1 En rättssäker asylprocess

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskilt fokus på asylärenden.

Barnombudsmannen avstyrker kommitténs bedömning om att rättssäkerheten i asylprocesser är god. I den analys som kommittén presenterar saknas ett särskilt fokus på barn och deras rättssäkerhet i asylärenden.

Som flera tidigare rapporter visat, till exempel Barnrättighetsutredningen²⁵, Barnombudsmannens rapport om barn på flykt²⁶ och Migrationsverkets egna utvärderingar²⁷, finns det stora brister i barnets rätt att komma till tals i asylärenden, när de söker asyl med sina föräldrar. Även i Barnkonventionsutredningens rättsfallsgenombång och enkät med handläggare på Migrationsverket framkommer samma bild.²⁸ Detta trots att barnens egna asylskäl ska utredas. Enligt FN:s barnrättskommitté ska varje barn ha rätt att inkomma med egna skäl för en ansökan om asyl.²⁹ Även ett yngre barn kan vara huvudsökande i ett asylärende. Precis som barn kan få flyktingstatus genom en förälders formella erkännande som flykting kan en förälder på motsvarande sätt erhålla flyktingstatus baserat på sitt barns status.

Enligt barnkonventionens artikel 12, och även utlänningslagen, har barnet rätt att komma till tals och föra fram sina åsikter i alla frågor som berör barnet. Detta lever inte Sverige upp till idag när det gäller barn som söker asyl tillsammans med sina föräldrar.

Prövningar och bedömningar av barnets bästa genomförs inte heller i enlighet med barnkonventionen. Detta har bland annat Barnrättighetsutredningen påvisat³⁰, liksom en nyligen genomförd rättsfallsstudie av Barnkonventionsutredningen.³¹ I en enkätundersökning som den senare utredningen genomförde uttryckte respondenterna på Migrationsverket att hinder för att genomföra en fullgod prövning av barnets bästa berodde på tidsbrist, otydlig lagstiftning, resursbrist och konflikt med andra lagbestämmelser.³²

När det gäller ensamkommande barn beror rättssäkerheten till stor del på långa handläggningstider. Enligt Migrationsverkets statistik för 2019 var den genomsnittliga handläggningstiden för ensamkommande barn 215 dagar. Handläggningstiderna varierar stort beroende på vilket land barnet kommer från – från 18 till 829 dagar.³³ När Barnombudsmannen träffade barn som sökt asyl i Sverige var det många som vittnade om långa och utdragna processer, även för att komma till det första samtalet hos Migrationsverket. De långa handläggningstiderna medförde stor oro hos barnen och ledde i flera fall till svårigheter att tillgodogöra sig utbildning, sömnsvårigheter och sämre hälsa, inklusive psykisk ohälsa. De långa handläggningstiderna leder också till att många barn hinner bli vuxna innan deras ärenden prövas hos Migrationsverket, och deras möjligheter att få uppehållstillstånd blir då sämre.³⁴

Barnombudsmannens bedömning är att asylprocessen inte kan anses vara rättssäker vad gäller barn som söker asyl. En utredning som undersöker asylprocessen och föreslår förändringar för att stärka rättssäkerheten, i synnerhet utifrån ett barnrättsperspektiv, bör tillsättas omgående.

²⁵ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag. Sid 158 ff

²⁶ Barnombudsmannen. Vi lämnade allting och kom hit. 2017. Sid 24 ff.

²⁷ Migrationsverket. Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus. dnr 1.3.4-2016-181383. 2016. Sid. 26f.

²⁸ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt. Sid 1667 f.

²⁹ FN:s barnrättskommitté. Allmän kommentar nr 12 (2009), Barnets rätt att bli hörd. CRC/C/GC/12. Framgår generellt och bland annat av punkt 123 f.

³⁰ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag. Sid 163 ff.

³¹ SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt. Sid 1665.

³² SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt. Sid 1666.

³³ Migrationsverket. Avgjorda asylärenden beslutade av Migrationsverket, förstagångsansökningar. 2019.

³⁴ Barnombudsmannen. Vi lämnade allting och kom hit. 2017

Aldersbedömningar

Åldersbedömningar är relevanta och viktiga i asylprocessen. Barn kan ha särskilda asylskäl som ska beaktas, men har också behov av annat stöd och bemötande i asylprocessen än vuxna. Vidare är det av stor vikt vid placering i boenden att barn inte placeras med vuxna.

Processen för åldersbedömningar måste vara rättssäker och transparent. Enligt FN:s barnrättskommitté ska åldersbedömningar göras utifrån ett holistiskt och multidisciplinärt sätt.³⁵ Åldersbedömningar ska inte enbart grundas på medicinska bedömningar, utan psykosociala åldersbedömningar ska också genomföras. Principen om "benefit of the doubt" måste alltid respekteras.

I Sverige kan vi inte säga att åldersbedömningar sker rättssäkert. Migrationsverkets egna analyser³⁶ och granskningar i media³⁷ visar på stora brister i genomförandet av åldersbedömningar.

Kapitel 15 Konsekvensanalys

15.7.5 Konsekvenser för barn

Kommittén bedömer att förslaget i betänkandet respekterar barnkonventionen, men konstaterar samtidigt att jämfört med utlänningslagen innebär de nya förslagen försämringar utifrån ett barnrättsperspektiv. Barnombudsmannen anser att det av konsekvensanalysen tydligt framkommer att flera av förslagen i betänkandet kommer att leda till negativa konsekvenser för de som söker asyl, de som får uppehållstillstånd och för samhället i stort.

Barnombudsmannen anser att kommitténs förslag som helhet leder till en utveckling som försämrar barns rättigheter. Förslagen ligger inte heller i linje med regeringens ambition att stärka barns rättigheter.³⁸

I betänkandet framkommer att forskning visar på att tillfälliga och korta uppehållstillstånd genererar stora och ingripande konsekvenser för barn och deras hälsa och mående. Vidare konstateras det att de tillfälliga uppehållstillstånden kan leda till att barn får svårare att klara skolan, vilket leder till att extra stödinsatser måste sättas in och därmed leder till högre kostnader för samhället.

Bristen på bostäder, i synnerhet tillräckligt stora bostäder för att leva upp till kraven för familjeåterförening, kan leda till att uppehållstillstånd på grund av anknytning inte beviljas och att familjer hålls splittrade längre än nödvändigt.

Den psykiska ohälsan för vuxna och barn kommer att öka på grund av tillfälliga uppehållstillstånd och sämre möjligheter till familjeåterförening. Dessa förslag leder också till sämre möjligheter för integration.

Det har i betänkandet lagts stor vikt vid att Sveriges flyktingpolitik inte ska skilja sig från andra EU-länders. Barnombudsmannen anser att kommitténs förslag går i motsatt riktning. Vi menar att Sverige med dessa förslag istället skulle placera sig långt från genomsnittet och snarare vara ett land som hör till de mer restriktiva inom EU.

³⁵ FN:s barnrättskommitté. Allmän kommentar nr 6 (2005) Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet. Punkt 31 (i).

³⁶ Migrationsverket. Tematisk kvalitetsuppföljning av initial åldersregistrering (dnr 1.3.4-2016- 36465). 2016.

³⁷ Se exempelvis <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/svt-granskar-medicinska-aldersbestamningar-avgorande-for-migrationsverket> (hämtad 2020-11-13) och <https://www.svd.se/om/svd-granskar-aldersbedomningarna> (hämtad 2020-11-13)

³⁸ Se prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barnombudsmannen anser att flera av förslagen saknar en grundlig barnrättslig analys. Vi menar att förslagen som helhet kränker barns rättigheter och inte är förenliga med barnkonventionens syfte och ändamål. Detta är extra allvarligt med tanke på att barnkonventionen är svensk lag sedan 1 januari 2020. Barnombudsmannen förespråkar därför en återgång till utlänningslagen som den gällde innan 20 juli 2016.

Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Sjömillå. I den slutliga handläggningen har också tf avdelningschef för juridik och utredning Amanda Bertilsdotter Nilsson deltagit.

Elisabeth Dahlin
barnombudsman