

REMISSVAR

2023-03-29

Dnr: BO 2023-0061

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl

(dnr Ju2023/00511)

Inledning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som sedan den 1 januari 2020 är lag i Sverige.

Övergripande synpunkter

Barnombudsmannen avstyrker förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Vid sidan av de övergripande synpunkterna lämnar Barnombudsmannen vissa särskilda kommentarer kring vart och ett av förslagen, se nedan.

Avsaknad av analyser av konsekvenser för barn och deras rättigheter

Barnombudsmannen har tidigare varit mycket kritisk till flera av de ändringar på det migrationsrättsliga området som har ägt rum från år 2016 och framåt. Barnombudsmannen har bland annat haft synpunkter på bristen på analyser av konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv.¹

Regeringen har i propositionen till inkorporering av barnkonventionen tydliggjort att lagstiftaren ska beakta och synliggöra konventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.² Att kopplingar görs till artiklar i barnkonventionen är ett viktigt led i implementeringen av konventionen eftersom rättstillämparen i stor utsträckning söker stöd i förarbeten. I propositionen betonas också (med en hänvisning till vad som uttrycks i strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige, proposition 2009/10:232) att det är viktigt att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till beslut i riksdagen, präglas av ett barnrättsperspektiv. Det är viktigt, anges det, att barnets rättigheter uppmärksammas och fångas upp på ett tidigt stadium i lagstiftningsprocessen i de fall där det kan vara av relevans.³

I artikel 3.1 i barnkonventionen stadgas en skyldighet att göra prövningar av barnets bästa. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har i sin

¹ Se Barnombudsmannens remissvar den 7 december 2020 avseende betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) samt kompletterande promemoria till betänkandet, dnr BO 2020-0291 och BO 2020-0340.

² Proposition 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 74.

³ Prop. 2017/18:186, s. 95.

allmänna kommentar nr 14 om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa konstaterat att begreppet "barnets bästa" bland annat innebär ett tillvägagångssätt. I den allmänna kommentaren anges att en konsekvensbedömning för barnets rättigheter (barnkonsekvensanalys) kan förutse effekterna av en föreslagen policy, lag, bestämmelse, budget eller något annat administrativt beslut som påverkar barn och deras rättigheter. Det framgår också att minimikravet är att sådana analyser använder konventionen och dess fakultativa protokoll som ram och att de är särskilt viktigt att bedömningarna vilar på de grundläggande principerna (artikel 2, 3, 6 och 12) och att man noga beaktar de olika konsekvenser åtgärden eller åtgärderna kommer att få för barn.⁴ Även i nämnda proposition berörs barnets bästa som ett tillvägagångssätt. Det anges att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Det ska motiveras på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, det vill säga vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen.⁵

Barnombudsmannen konstaterar att utkastet till lagrådsremiss inte innehåller sådana prövningar. Under kapitel 7, Konsekvensanalys, finns visserligen ett avsnitt som rör konsekvenser för barn. Regeringen redogör där för att konsekvenser för barn enligt barnkonventionen ska redovisas i alla åtgärder som påverkar barn. Emellertid redovisar regeringen inte sådana, trots att detta som ovan nämnts är något som ska göras i enlighet med vad som uttrycks i artikel 3.1 och proposition 2017/18:186.

Även i anslutning till respektive förslag saknas sådana prövningar. I anslutning till kapitel 4.3 om begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande, förs resonemang där barnkonventionen nämns. Artikel 3 nämns där uttryckligen. Ingen annanstans i utkastet nämns någon av konventionens specifika rättigheter.

Detta kan, enligt Barnombudsmannen, inte anses tillräckligt utifrån uttalandena i ovan nämnda proposition eller utifrån artikel 3.1 inklusive uttalanden i barnrättskommitténs allmänna kommentarer. Det kan inte anses tillräckligt för att Sverige ska anses ha uppfyllt sina internationella konventionsåtaganden. Se vidare nedan.

Barnombudsmannen vill i sammanhanget erinra om att barnkonventionen, inklusive artikel 3.1, sedan den 1 januari 2020 är svensk lag. Barnombudsmannen vill även erinra om artikel 4 som anger att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i barnkonventionen. Barnrättskommittén understryker i sin allmänna kommentar gällande bland annat artikel 4 att det är nödvändigt att utveckla ett barnrättsperspektiv inom hela statsförvaltningen för att hela barnkonventionen ska kunna omsättas i praktiken, och att det är av grundläggande betydelse att säkerställa att all nationell lagstiftning är helt förenlig med konventionen.⁶

Det aktuella utkastet till lagrådsremiss innehåller förslag som, om de blir verklighet, i hög grad kommer att påverka barn och barns rättigheter, såväl direkt

⁴ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, p. 99.

⁵ Prop. 2017/18:186, s. 96.

⁶ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6), CRC/GC/2003/5, p. 1 och 12.

som indirekt. Det är viktigt att förslag av så ingripande karaktär som de nu aktuella föregås av noggranna överväganden när det gäller konsekvenser för barn och deras rättigheter för att säkerställa att förslagen är väl avvägda och förenliga med barnkonventionen.

Barnombudsmannen ifrågasätter starkt att de aktuella förslagen har lagts fram trots att fördjupade och noggranna analyser av konsekvenserna för barn och barns rättigheter saknas. Sådana analyser är, enligt Barnombudsmannen, helt nödvändiga för ett fortsatt författningsarbete. Skulle regeringen ändå gå vidare med förslagen ser Barnombudsmannen att det finns ett stort behov av att vidta åtgärder för att minimera de negativa konsekvenserna för barn och barns rättigheter.

Barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige i februari 2023

Barnombudsmannen vill framhålla att barnrättskommittén i sina rekommendationer till Sverige betonar möjligheterna till familjeåterförening för barn i migration. Kommittén har i början av februari 2023 lämnat slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges kombinerade sjätte och sjunde rapport vad gäller de åtgärder som vidtagits för att genomföra barnkonventionens rättigheter. Kommittén uttrycker djup oro för bland annat de konsekvenser för familjeåterförening som 2021 års ändringar i utlänningslagen medfört, och för de aviserade reformerna i Tidöavtalet i syfte att än mer begränsa rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.⁷ Kommittén uppmanar Sverige att bland annat underlätta återförening av barn med deras föräldrar, inklusive att avskaffa försörjningskravet och tidsgränsen på tre månader för ingivande av ansökan.⁸

I sammanhanget vill Barnombudsmannen erinra om barnrättskommitténs allmänna kommentar rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer.⁹ Punkterna 32-38 rör familjeåterförening. Av punkt 37 framgår bland annat följande. Konventionsstaterna bör ta fram effektiva och tillgängliga förfaranden för familjeåterförening som gör att barn tillåts att migrera reguljärt, även barn som stannat kvar i ursprungsländer och som kan komma att migrera irreguljärt. Staterna uppmanas att ta fram policyer som gör att migranter på reguljärt vis kan åtföljas av sina familjer så att man undviker att de skiljs åt. Förfarandena bör syfta till att underlätta familjelivet och att eventuella restriktioner är legitima, nödvändiga och proportionerliga.

Förenlighet med svenska konventionsåtaganden

Barnombudsmannen noterar att regeringen på ett flertal ställen fastslår att förslag som läggs är förenliga med svenska konventionsåtaganden. Barnombudsmannen ifrågasätter förenligheten med i vart fall barnkonventionen. Utifrån det går det, enligt Barnombudsmannens mening, inte att säga något om huruvida förslagen är förenliga med svenska konventionsåtaganden.

Den korta remisstiden

⁷ Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden (CRC/C/SWE/CO/6-7), p. 42.

⁸ Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden (CRC/C/SWE/CO/6-7), p. 43 e).

⁹ Denna allmänna kommentar är gemensam med FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter; Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och nr 23 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23).

Barnombudsmannen anser att det är mycket problematiskt att remisstiden har varit så kort – endast fem veckor. Den korta remisstiden har, tillsammans med den omständigheten att underlaget varit otillräckligt ur ett barnrättsperspektiv, gjort det svårt för Barnombudsmannen att lämna så fördjupade synpunkter på förslagen som hade varit önskvärt, utifrån de ingripande konsekvenser för barn och barns rättigheter som kan bli följden om förslagen blir verklighet. Barnombudsmannen ifrågasätter värdet av en remittering under sådana förhållanden. Barnombudsmannen observerar att vissa remissinstanser i sina svar har angett den korta tiden som en orsak till att inte lämna synpunkter. Det kan, menar Barnombudsmannen, ifrågasättas om beredningskravet i regleringsformen kan anses uppfyllt utifrån den korta remisstiden.

4.1 Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Barnombudsmannen avstyrker förslaget.

Barnombudsmannen konstaterar att regeringen, vad avser förslaget i kapitel 4.3 om att försörjningskravet vid anhöriginvandring ska gälla fler fall än idag, anger att det kan innebära att det kan ta längre tid för vissa barn innan de kan förenas med en anknytningsperson i Sverige jämfört med idag (utkastet till lagrådsremiss s. 19).

Såvitt Barnombudsmannen förstår, är samma resonemang aktuellt för förslaget i kapitel 4.1. Regeringen anger i utkastet (s. 10) att det inte kan uteslutas att kraven för att kunna vara anknytningsperson blir lägre med den nuvarande formuleringen ("välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid") än om kravet formuleras på ett sätt som ansluter till ordalydelsen i familjeåterföreningsdirektivet. Om det för att kunna vara anknytningsperson i framtiden kommer krävas välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd (i stället för som idag under en längre tid), bör konsekvensen för vissa barn bli att det kan ta längre tid innan de kan återförenas med anknytningspersonen (som vanligen torde vara en förälder) i Sverige. Om en återförening alls blir möjlig.

När förslaget var aktuellt i samband med betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) framförde Barnombudsmannen i sitt remissvar¹⁰ att det fanns en risk att förslaget skulle leda till stora svårigheter för många personer med skyddsskäl att återförenas med sin familj, något som inte är i linje med barnkonventionen. Barnombudsmannen underströk i sitt remissvar också att anhöriginvandring ofta är den enda säkra och lagliga möjligheten för ett barn på flykt att komma till ett tryggt land. Om möjligheterna till familjeåterförening begränsas, är risken stor att barn tas med på illegala och farliga resor till ett säkert land för att familjen tillsammans ska söka asyl. Barnombudsmannen vill återupprepa dessa synpunkter, som alltså är i högsta grad aktuella.

Vad gäller bristen på analyser av konsekvenser för barn och deras rättigheter, se också ovan under Övergripande synpunkter.

4.2 Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

Barnombudsmannen avstyrker förslaget.

¹⁰ Dnr BO 2020-0291 och BO 2020-0340.

I Barnombudsmannens remissvar över betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) samt kompletterande promemoria till betänkandet¹¹ avstyrktes förslaget att uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år. Med hänvisning till den synpunkt som framfördes då, ser Barnombudsmannen risker att uppehållstillstånd kan komma att vägras utan att en noggrann individuell prövning görs, om någon av parterna är under 21 år, även i de fall då det finns barn i förhållandet. I utkastet till lagrådsremiss nämns helt kort (s. 11) att i fall som rör barn ska, i enlighet med portalparagrafen om barnets bästa, också särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Ett mer utvecklat resonemang om vilken betydelse det har för prövningen om det finns barn i förhållandet saknas och finns inte heller i vare sig den föreslagna lagstiftningen eller i författningskommentaren. Barnombudsmannen ser ett behov av mer avsevärt mycket mer tydlig vägledning än så för rättstillämparen.

Vad gäller bristen på analyser av konsekvenser för barn och deras rättigheter, se också ovan under Övergripande synpunkter.

4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhörginvandring för vissa skyddsbehövande

Barnombudsmannen avstyrker förslaget.

Barnombudsmannen konstaterar att det kopplat till detta förslag finns resonemang som rör förhållandet till barnkonventionen.

Resonemangen innehåller dock inte de moment som är nödvändiga för att de ska vara tillräckliga ur ett barnrättsperspektiv. Barnkonventionen (och barnets bästa i enlighet med artikel 3) nämns visserligen uttryckligen i texten, och vissa positiva respektive negativa konsekvenser av förslaget för barn nämns. Detta innebär dock inte att en tillräcklig analys har gjorts av förslaget utifrån relevanta rättigheter i konventionen. Vad gäller bristen på analyser av konsekvenser för barn och deras rättigheter, se också ovan under Övergripande synpunkter.

5. Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Barnombudsmannen avstyrker förslaget.

Barnombudsmannen anser att de syften som framfördes när bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter för barn infördes (att lyfta fram barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa, och tydligare klargöra skillnaden i bedömningen av frågan om uppehållstillstånd mellan vuxna och barn¹²) alltså gör sig gällande. Sedan bestämmelsen infördes år 2014 har dessutom barnkonventionen fått ställning som svensk lag. Redan innan dess fanns en skyldighet för Sverige som ratificerande konventionsstat att följa konventionen, men inkorporeringen innebär – enligt regeringen – bland annat ett förtydligande av att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.¹³ Barnombudsmannen ifrågasätter mot denna bakgrund att regeringen utan en fördjupad analys av barns rättigheter utifrån barnkonventionen kan överväga det framlagda förslaget. Vad

¹¹ Ibid.

¹² Se proposition 2013/14:216, Särskilt ömmande omständigheter, s. 18 f.

¹³ Se prop. 2017/18:186 s. 74 och 76.

gäller bristen på analyser av konsekvenser för barn och deras rättigheter, se också ovan under Övergripande synpunkter.

Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Juhlén. I den slutliga handläggningen har även biträdande avdelningschefen Tove Björnheden deltagit.

Erik Henriksson
Stf. Barnombudsman