

Remissvar

Utkast till lagrådsremiss

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

Ju2023/00511

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över utkastet till lagrådsremiss, ”Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl”, inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Institutet *avstyrker förslaget* till ändringar i utlänningslagen om att skärpa vissa villkor för anhöriginvandring och begränsa möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl då det saknas en tillräcklig analys gällande förslagets förenlighet med Sveriges konventionsåtagande. Institutet anser att det kan ifrågasättas om förslagen som presenteras är förenliga med bland annat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och Europakonventionen.

Utöver övergripande synpunkter på förslaget yttrar sig institutet även specifikt över förslaget att begränsa möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för alternativt skyddsbehövande samt förslaget att ta bort bestämmelsen om att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från inresan. Institutet yttrar sig även över förslaget att begränsa möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Institutet uttalar också att tiden för remissyttrandet har varit kort och påpekar att ett förfarande med allt för korta remisstider riskerar att påverka rättssäkerheten negativt.

Övergripande synpunkter

Institutet är av uppfattningen att det kan ifrågasättas om förslagen som presenteras i utkastet till lagrådsremiss (utkastet) är förenliga med Sveriges konventionsåtaganden och noterar att förslagen saknar tillräcklig analys i dessa avseenden. *Institutet avstyrker därför i sin helhet förslaget om vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl.*

Att kontrollera nya lagars förenlighet med grundlagen och konventionsåtaganden utgör ett centralt och viktigt inslag i normkontrollsystemet. Enligt regeringsformens 2 kap. 19 § föreligger till exempel ett förbud mot att meddela föreskrifter som strider mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. (Se även institutets remissyttrande till promemorian Bättre konsekvensutredningar [Ds 2022:22])¹

Enligt institutets mening är utkastet svåröverskådligt och ofullständigt. Eftersom utkastet i princip inte innehåller en egen analys utan i stora delar hänvisar till tidigare beredningar krävs en genomgång av flertalet förarbeten för att försöka få en uppfattning om olika motiv och ställningstaganden. Även efter en sådan genomgång saknas i stora delar motiv och ställningstaganden i förhållande till de nu aktuella förslagen. Analysen av förslagets förenlighet med de mänskliga rättigheterna som de kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga internationella människorättsåtaganden är bristfällig. Det saknas bland annat en grundlig avvägning mellan de föreslagna ingreppen i den enskildes rättigheter och behovet som ska tillgodoses, det vill säga en analys enligt proportionalitetsprincipen (se mer nedan).

Bristerna i förslaget är på många sätt desamma som tidigare uppmärksammats av bland annat Lagrådet. I ett yttrande över Socialförsäkringsutskottets förslag om försörjningskrav vid anhöriginvandring 2021 uttalade Lagrådet att förslagen ”väcker frågor som inte är okomplicerade om bland annat regleringens förenlighet med Sveriges konventionsåtaganden”.² Lagrådet kommenterade bland annat att analysen i Socialförsäkringsutskottets promemoria varit begränsad.³ I sitt betänkande instämde Socialförsäkringsutskottet i Lagrådets bedömning och medgav att det förelegat brister i beredningen av ärendet.⁴

¹ Remissvar Bättre konsekvensutredningar (Ds 2022:22), 20 december 2022, Institutets dnr. 1.1.2-407/2022.

² Lagrådsremiss, Ändrade regler i utlänningslagen, dnr 1961–2020/21.

³ Lagrådet, Utdrag ur protokoll vid sammanträde 3 juni 2021, s. 3.

⁴ Socialförsäkringsutskottets betänkande, 2020/21:SfU28, s. 26.

Institutet understryker att det är av yttersta vikt att utförliga avvägningar görs och förklaras vid utformningen av lagstiftning som inskränker den enskildes rättigheter, och att ställningstaganden tydligt motiveras med hänvisning till grundlagen och Sveriges konventionsåtaganden. Detta har inte gjorts i utkastet.

Institutet noterar vidare att tiden för remissyttrandet har varit kort. Remissinstansernas möjligheter att granska förslaget blir därmed begränsade. Det har inte anförts några skäl till den korta remisstiden, så som att föreslagna lagändringar brådskar mer än vanligt eller att det annars funnits skäl att avvika från en mer normal beredningsgång. Ett förfarande med allt för korta remisstider riskerar att påverka rättssäkerheten negativt.

Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande

I utkastet föreslås att undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring under en period om tre månader ska tas bort för alternativt skyddsbehövande. *Institutet avstyrker förslaget om att ta bort undantaget från försörjningskravet vid anhöriginvandring under en period om tre månader för alternativt skyddsbehövande.*

En person bedöms vara alternativt skyddsbehövande om denne lämnat sitt land och inte kan återvända på grund av risk att straffas med döden eller utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En alternativt skyddsbehövande är även en person som har en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av en pågående väpnad konflikt i hemlandet.⁵

Institutet anser att förslagets förenlighet med barnkonventionen kan ifrågasättas. Vidare kan det ifrågasättas om det mot bakgrund av Europadomstolens praxis kan anses att den föreslagna inskränkningen i rätten till familjeliv är proportionerlig mot syftet, att åstadkomma en ansvarsfull migrationspolitik och främja förutsättningarna för en fungerande integration, och därmed nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Institutet finner vidare att det finns en överhängande risk att rätten till familjeliv för alternativt skyddsbehövande i många fall inte kommer kunna åtnjutas i praktiken utan endast kommer finnas som en teoretisk möjlighet.

Förslaget i lagrådsremissen kan komma att få stora konsekvenser för både de alternativt skyddsbehövande som kommit till Sverige och deras familjer som befinner sig utanför Sverige. Förslaget innebär att alternativt skyddsbehövande, till skillnad mot flyktingar, först måste ha en inkomst som täcker

⁵ 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

boendekostnaden och levnadsomkostnader för sig själv och sina familjemedlemmar innan de kan återförenas med sina familjer.

Rätten till familjeliv och familjeåterförening finns reglerat i flertalet internationella instrument om mänskliga rättigheter som Sverige är bundna av. Denna rättighet gäller för alla, inklusive både flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

I artikel 16 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna slås fast att familjen är den naturliga och grundläggande enheten i samhället och har rätt till samhällets och statens skydd. Liknande skydd för rätten till familjeliv finns även reglerad i till exempel artikel 23 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 10 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och i artikel 22 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det finns även ett starkt skydd av rätten till familjeliv på europeisk regional nivå genom artikel 8 i Europakonventionen och i artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. Motsvarande skrivningar finns även i barnkonventionen (preambeln och artikel 16) som även ger ett starkt skydd för barnets rätt till familjeåterförening.

Sedan Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 måste all svensk lagstiftning vara förenlig med denna. År 2020 blev barnkonventionen svensk lag och barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa stärktes rättsligt. Av propositionen om inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter framgår att konventionens ställning som lag förväntades påverka utvecklingen av såväl befintlig som ny lagstiftning. Vidare att det innebar ett förtydligande av att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.⁶

Flera artiklar i barnkonventionen är relevanta i relation till barnets rätt till familjeåterförening. Rätten till privat- och familjeliv skyddas genom artikel 16. Av artikel 7 framgår att barnet har rätt att så långt det är möjligt få omvårdnad av sina föräldrar. Enligt artikel 9 ska staten säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall det är nödvändigt för barnets bästa och enligt artikel 10 ska ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och skyndsamt sätt. Artikel 3 slår vidare fast att barnets bästa ska beaktas i alla åtgärder som vidtas av till exempel administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.⁷

⁶ Prop. 2017/18:186.

⁷ Även andra artiklar i barnkonventionen är relevanta för barnets rätt till familjeåterförening: Artikel 8 (släktförhållande), artikel 18 (föräldrars gemensamma ansvar för uppfostran) och artikel 22 (hjälp att hitta och återförenas med sin familj).

Institutet anser att analysen av konsekvenserna av förslaget för barn, och dess förenlighet med barnkonventionen, är bristfällig. I förslaget anges att de föreslagna reglerna kan leda till att det för vissa barn kommer ta längre tid innan de kan återförenas med en anknytningsperson i Sverige. Detta motiveras med att integrationsprocessen främjas genom försörjningskravet. Institutet efterlyser en djupare analys av denna fråga då förslaget innebär allvarliga inskränkningar i det enskilda barnets rättigheter eftersom barn under lång tid riskerar att leva skilda från sina föräldrar. I förslaget har inte påvisats på vilket sätt den föreslagna inskränkningen skulle leda till en bättre integration eller på vilket sätt inskränkningen skulle vara proportionerlig i förhållande till det allmänna intresset att åstadkomma en ansvarsfull migrationspolitik.

Institutet påminner om Sveriges skyldigheter enligt ovanstående artiklar i barnkonventionen och även om att Europadomstolen i ett flertal domar slagit fast att barnkonventionen ska användas vid tolkning av Europakonventionens rättigheter.⁸

Som nämnts ovan aktualiseras även Europakonventionens bestämmelser. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet för privat- och familjeliv är dock inte absolut utan kan i vissa fall begränsas. Enligt andra punkten i samma artikel får en offentlig myndighet begränsa rätten till privat- och familjeliv endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är *nödvändigt* med hänsyn till ett antal uppräknade syften. Huruvida en begränsning är nödvändig ska bedömas genom att staten gör en avvägning mellan den enskildes intressen och intresset som åtgärden avser att skydda. Staten har ett visst tolkningsutrymme att avgöra sättet som det godtagbara syftet kan nås på, men enligt Europadomstolens praxis är detta utrymme inte obegränsat och måste prövas mot bakgrund av åtgärdens proportionalitet.⁹

När lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) infördes 2016 gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att det var förenligt med Europakonventionen att i vissa fall låta familjeåterförening anstå under de tre år som den tillfälliga lagen skulle gälla. Man hänvisade till de stora påfrestningar som det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner hade utsatts för till följd av det stora antalet asylsökande.¹⁰

⁸ Se t.ex. Maire mot Portugal, nr 48206/99, 26 juni 2003, p. 72 samt Neulinger och Shuruk mot Schweiz, nr. 41615/07, den 6 juli 2010, p. 131-132.

⁹ Se t.ex. M.A. mot Danmark, nr Mål 6697/18, 9 juli 2021, p. 162.

¹⁰ Prop. 2015/16:174, s. 42–44.

Den tillfälliga lagens förenlighet med Europakonventionen prövades nyligen av Europadomstolen vad gäller familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. I fallet M.T. mot Sverige fann Europadomstolen att en kränkning av artikel 8 och artikel 14 (diskrimineringsförbudet) inte hade ägt rum.¹¹ Anledningen till detta var att domstolen ansåg att inskränkningen i rätten till familjeliv för alternativt skyddsbehövande stod i proportion till det allmänna intresset, nämligen samhällets intresse som helhet att skydda landets ekonomiska välfärd genom att reglera invandringen och kontrollera de offentliga utgifterna. Europadomstolen slog även fast att särbehandlingen av sökandena var objektivt motiverat och att effekten av skillnaden i behandling mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande inte var oproportionerlig i förhållande till det berättigade syftet.

I domstolens proportionalitetsbedömning noterades dels det rekordhöga antalet asylsökande som kom till Sverige under 2015 som blev en hård belastning för Migrationsverket och andra centrala funktioner i samhället. Domstolen noterade även att Sverige under 2015 och efterföljande år beviljade ett mycket stort antal personer asyl som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. I domen poängterades även att den tillfälliga lagen var tillfällig i tre år och att möjligheten till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande återinfördes när lagen förlängdes 2019.

Institutet noterar att till skillnad mot den tillfälliga lagen så föreslås nu en permanent ändring av reglerna om familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. Institutet kan konstatera att situationen i samhället ser annorlunda ut idag jämfört med när den tillfälliga lagen infördes. Det är därför viktigt att en grundlig avvägning görs innan nya regler införs för att bedöma om de föreslagna inskränkningarna i individens rätt till familjeliv fortfarande kan anses stå i proportion till det allmänna intresset. I detta sammanhang ska noteras att år 2015 kom över 160 000 asylsökande till Sverige. År 2022 kom ca 16 000 asylsökande till Sverige, det vill säga endast 10 procent av antalet som kom till Sverige 2015.¹² Vidare kan noteras att år 2016 fick 48 355 personer uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande i Sverige. Det kan jämföras med att sammanlagt 896 nya uppehållstillstånd beviljades till alternativt skyddsbehövande 2022, det vill säga mindre än två procent av antalet 2016.

Redan när den tillfälliga lagen förlängdes år 2019 ansåg den dåvarande regeringen att läget inte var lika ansträngt som när den tillfälliga lagen infördes 2016. Den menade därför att begränsningarna av möjligheten för alternativt

¹¹ M.T. m.fl. mot Sverige, nr. 22105/18, 20 oktober 2022.

¹² Migrationsverkets statistik, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>, hämtad 27 mars 2023.

skyddsbehövande att återförenas med sin familj riskerade att strida mot Europakonventionen i fler fall än tidigare.¹³ Den tillfälliga lagen ändrades mot den bakgrunden och gav alternativt skyddsbehövande möjlighet till familjeåterförening. Sedan denna bedömning gjordes har antalet personer som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande minskat med ungefär två tredjedelar.¹⁴

I domen M.A. mot Danmark slog Europadomstolen fast att en medlemsstat förvisso har ett stort utrymme (*margin of appreciation*) att besluta om väntetid för familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande, men att detta utrymme emellertid inte är obegränsat och måste prövas mot bakgrund av åtgärdens proportionalitet.¹⁵ I domen konstateras att en väntetid på tre år för familjeåterförening inte ansågs vara förenlig med Europakonventionen. Domstolen fann att Danmark kränkt sökandes rätt till familjeliv. Vidare påminde Europadomstolen om effektivitetsprincipen, det vill säga att medlemsländerna vid tillämpning och tolkning av konventionen ska säkerställa att skyddet av rättigheterna är praktisk och effektiv, inte teoretisk och illusorisk.¹⁶

För många asylsökande som fått uppehållstillstånd i Sverige kommer det vara svårt att uppfylla de aktuella försörjningskraven. Familjer riskerar att tvingas vara separerade under mycket lång tid innan återförening är möjlig. Vissa grupper har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och således svårare att uppfylla de aktuella försörjningskraven, till exempel personer med låg utbildning, äldre personer och kvinnor.¹⁷ Även för familjer med barn kan det bli svårare att uppfylla försörjningskravet, framför allt för familjer med flera barn. Skyddet av rätten till familjeliv riskerar därför i praktiken att bli just teoretiskt och illusoriskt och inte praktiskt och effektivt.

I detta sammanhang ska noteras att FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) i sina slutsatser från sin senaste granskning av Sverige framför att de är djupt oroade över effekterna av de ändringar som gjordes i utlänningslagen 2021 som begränsar familjeåterförening. Barnrättskommittén uppmanar Sverige att underlätta återförening av barn med deras familjer, bland annat genom att avskaffa försörjningskravet och tre-månaders tidsfristen inom

¹³ Prop. 2018/19:128, s. 41–42.

¹⁴ Från 2698 personer år 2019 till 896 personer år 2022.

¹⁵ M.A. mot Danmark, nt 6697/18, 9 juli 2021.

¹⁶ M.A. mot Danmark, nr. 6697/18, 9 juli 2021, p. 162.

¹⁷ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2022:15 - Flyktingar och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö, 2022, s. 24–27.

vilken ansökningar för familjeåterförening måste lämnas.¹⁸ Institutet noterar att det aktuella förslaget avser att begränsa familjeåterföreningen ytterligare jämfört med den lagstiftning barnrättskommittén uttryckte oro för.

Institutet vill slutligen påminna om att även FN:s kommitté för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-kommittén) har behandlat frågan om reglerna för familjeåterförening i Sverige. Vid ESK-kommitténs senaste granskning av Sverige uttryckte de en stor oro över att den tillfälliga lagen från 2016 skulle komma att begränsa rätten till familjeåterförening för asylsökande och flyktingar. ESK-kommittén uppmanade Sverige att bland annat tillämpa en tillräckligt vid definition av "ekonomiskt beroende" för att skydda rätten till familjeåterförening för flyktingar, asylsökande och personer som omfattas av subsidiärt skydd, det vill säga alternativt skyddsbehövande.¹⁹ Frågor om familjeåterförening har också framförts av kommittén till den svenska regeringen inför nästa granskning av Sverige.²⁰

Tremånadersfristen bör beräknas på samma sätt för alla flyktingar

I utkastet föreslås att tremånadersfristen gällande försörjningskravet för s.k. kvotflyktingar ska räknas på samma sätt som för övriga flyktingar, det vill säga från den dag beslut om uppehållstillstånd fattas och inte, som idag, från inresedagen i Sverige.²¹ *Av samma skäl som ovan avstyrker institutet förslaget.*

Institutet anser att kvotflyktingar vid den föreslagna ordningen hamnar i en avsevärt mycket sämre ställning än andra flyktingar. Enligt Migrationsverket tar det efter ett beslut om uppehållstillstånd i allmänhet några månader att förbereda resan till Sverige för kvotflyktingar eftersom Migrationsverket ska hitta en kommun som kan förbereda boende och mottagande. Det tar dessutom tid att förbereda bland annat pass, flygbiljetter och utresetillstånd.²² När en kvotflykting väl kommer till Sverige kan tidsfristen på tre månader i många fall redan löpt ut

¹⁸ Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 7 mars 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 42 och 43(e)

¹⁹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth periodic report of Sweden, E/C.12/SWE/CO/6, 14 juli 2016, p. 31-32.

²⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Sweden, E/C.12/SWE/QPR/7, 16 november 2020, p. 17.

²¹ En person som har tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), det vill säga inom den s.k. flyktingkvoten.

²² Migrationsverket, Frågor och svar om kvotflyktingar, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag/Sveriges-flyktingkvot/Fragor-och-svar-om-kvotflyktingar.html>, hämtad 27 mars 2023.

och kvotflyktingens möjlighet till familjeåterförening kommer således försvåras kraftigt. Mot bakgrund av att det av olika anledningar kan vara mycket svårt att under tiden i ett flyktingläger ansöka om familjeåterförening, till exempel på grund av svårighet att få kontakt med familjemedlemmar som inte bor i samma flyktingläger, finns det en stor risk att skyddet av rätten till familjeåterförening endast blir teoretisk. I utkastet har ingen proportionalitetsavvägning gjorts mellan å ena sidan inskränkningen av kvotflyktingars rätt till familjeliv och å andra sidan det allmänna intresset att åstadkomma en ansvarsfull migrationspolitik och att främja förutsättningarna för en fungerande integration.

Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

I utkastet föreslås att möjligheten att bevilja barn och vissa vuxna uppehållstillstånd på grund av *särskilt* ömmande omständigheter ska tas bort. I stället ska barn och vuxna få beviljas uppehållstillstånd på grund av *synnerligen* ömmande omständigheter. För barn ska gälla att de omständigheter som kommer fram inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

Institutet konstaterar att det i utkastet saknas en analys av vilka konsekvenser den nya bestämmelsen om *synnerligen* ömmande omständigheter får för individer i dagens ordning där tidsbegränsade uppehållstillstånd är norm. Det kan därför ifrågasättas om förslagen är förenliga med barnkonventionen och principen om barnets bästa. *Institutet avstyrker därför på dessa grunder även detta förslag.*

I lagrådsremissen hänvisas till den utredning som genomfördes av Migrationskommittén där kommittén bedömde att reglerna i utlänningslagen om *synnerligen* ömmande omständigheter uppfyller de minimikrav som krävs för att uppfylla förpliktelserna i Europakonventionen och därmed skulle utgöra en tillräcklig ”ventil”.²³ I fråga om barn föreslog Migrationskommittén en återgång till den ordning som gällde innan 2014, det vill säga att det för barn inte ska krävas att omständigheterna som kommit fram har samma allvar och tyngd som för en vuxen person.²⁴ Flertalet remissinstanser och i slutändan regeringen ansåg att Migrationskommittén i sin bedömning inte tog tillräcklig hänsyn till den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd och föreslog därmed att barn ska omfattas av bestämmelser om *särskilt* ömmande omständigheter och i vissa fall även vuxna.²⁵ Institutet konstaterar att det i det aktuella utkastet fortfarande

²³ SOU 2020:54

²⁴ SOU 2020:54, s. 314.

²⁵ Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54), s. 14–18.

saknas en analys av vilka konsekvenser en tillbakagång till bestämmelser om *synnerligen* ömmande omständigheter får för individer i dagens ordning där tidsbegränsade uppehållstillstånd är norm.

Institutet påminner även om motiven till de ändringar som gjordes i utlänningslagen 2014 då bland annat bestämmelsen om *särskilt* ömmande omständigheter infördes för barn. Behovet av ändringen berodde på att det hade förekommit fall där barn med särskilt ömmande omständigheter i svåra situationer hade fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. Ändringen gjordes med hänvisning till ett förtydligande av barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. I propositionen konstaterades att ändringen skulle underlätta bedömningarna och möjliggöra att fler barn kunde komma att omfattas av bestämmelsen och beviljas uppehållstillstånd.²⁶

Bestämmelserna togs bort under tiden för den tillfälliga lagen och återinfördes så sent som 2021 med hänvisning till att de skäl som 2014 låg till grund för ändringen till *särskilt* ömmande omständigheter för barn gjorde sig alltjämt gällande.²⁷ Institutet understryker att barnkonventionen blev svensk lag 2020 och barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa har stärkts rättsligt sedan ovan nämnda ändringar i utlänningslagen infördes 2014.

Institutet vill uppmärksamma regeringen på artikel 41 i barnkonventionen som innebär att en stat inte kan försämra barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen. Ett konventionsåtagande innebär att en stat ska sträva efter en ständig utveckling och förbättring med utgångspunkt i bestämmelserna och inte sträva efter att endast uppnå en miniminivå (jmf. artikel 4 i barnkonventionen). I det fall en bestämmelse, som är mer långtgående än barnkonventionens bestämmelser, försämras med hänvisning till barnkonventionen kan det strida mot artikel 41. Om lagstiftaren föreslår åtgärder som innebär en försämring för barn är det nödvändigt med en analys av barnets bästa och att en tydlig proportionalitetsavvägning görs.²⁸ Institutet anser att förslaget är en försämring för barn och att en analys av barnets bästa och att en tydlig proportionalitetsavvägning saknas i utkastet.

Institutet påminner även om att vid prövningen av ärenden som berör barn ska alltid den så kallade portalbestämmelsen om barnets bästa beaktas (1 kap. 10§ andra stycket utlänningslagen). Enligt denna bestämmelse gäller att, i fall som

²⁶ Prop. 2013/14:216, s. 16 och 19.

²⁷ Kompletterande promemoria till betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54), s. 15.

²⁸ SOU 2020:63, s. 1633.

berör ett barn, det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

Institutet noterar vidare att barnrättskommittén i sina senaste två granskningar 2015 och 2023 har uppmanat Sverige att särskilt säkerställa att principen om barnets bästa ligger till grund för och är vägledande i alla beslutsprocesser däribland asylärenden.²⁹

Mot bakgrund av att de ändringar som gjorts i utlänningslagen under de senaste åren på olika sätt försvårar för personer att få skydd i Sverige, inklusive den nya ordningen med tidsbegränsade uppehållstillstånd, anser institutet att det är viktigt att den så kallade ”ventil” som finns i 5 kap. 6 § utlänningslagen är så bred som möjligt. Detta för att säkerställa att principen om barnets bästa efterlevs och för att inte riskera att barn med särskilt ömmande omständigheter i svåra situationer faller utanför ”ventilens” tillämpningsområde och därmed nekas uppehållstånd.

Institutet ser med oro på förslaget att återgå till en snävare bestämmelse och anser att det är viktigt att barn även fortsättningsvis omfattas av den något bredare bestämmelsen om *särskilt* ömmande omständigheter för att säkerställa barnrättsperspektivet.

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna, utredaren/juristen Lars Olsson och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit

Fredrik Malmberg

²⁹ Committee on the Rights of the Child, concluding observations on the combined sixth and seventh periodic reports of Sweden, 7 mars 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 18 och concluding observations on the fifth periodic report of Sweden, 6 mars 2015, CRC/C/SWE/CO/5 p. 17-18.