

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Stockholm 2016-03-09

Remissvar på utkast till lagrådsremiss- Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

UNICEF avstyrker innehållet i lagrådsremissen vad gäller förslagen på tidsbegränsade uppehållstillstånd för barnfamiljer och ensamkommande barn, begränsningar för barn att återförenas med sin familj samt att uppehållstillstånd inte ska ges på grund av särskilt ömmande omständigheter. Förslagen är inte förenliga med barnkonventionen och andra internationella åtaganden, och kan därför inte tillstyrkas.

UNICEF Sverige har granskat lagrådsremissen utifrån ett barnrättsperspektiv. Vi anser att remissförslaget helt saknar ett barnrättsperspektiv samt en barnkonsekvensanalys av förslagen. Det är anmärkningsvärt att förslagen i remissen inte vid något tillfälle nämner eller refererar till FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Det förs inget resonemang kring hur förslagen står i förhållande till barnkonventionen och barns rättigheter. Detta mot bakgrund av att majoriteten av förslagen har omfattande inskränkningar i barns rättigheter. Barnkonsekvensanalyser ska göras vid samtliga beslut som berör barn, med en välgrundad motivering och resonemang kring konsekvenserna och proportionaliteten bakom förslagen, utifrån principen om barnets bästa.¹ Detta har inte presenterats i förslagen. Förslagen bortser helt från att barn på flykt är en särskilt utsatt grupp trots att både barnkonventionen och EU:s asyl- och migrationsdirektiv erkänner detta.²

Det är av särskild betydelse i detta sammanhang att förtydliga att barnkonventionen är en del av Sveriges internationella åtaganden och är juridiskt bindande för Sverige. Barnkonventionens bestämmelser gäller för samtliga barn som befinner sig i Sverige inklusive asylsökande, flyktingar, migranter- nationalitet eller uppehållstillstånd. Detta måste förtydligas. Sverige har åtagit sig att följa bestämmelserna i samtliga internationella åtaganden som vi ratificerat. Det är därför inte möjligt att bortse från grundläggande mänskliga rättigheter. Att regeringen parallellt med detta förfarande utreder hur barnkonventionen ska bli svensk lag, för att höja dess status ytterligare är inte något som återspeglas i följande lagrådsremiss.³

Nedan följer UNICEFs förklaringar till de förslagen som tydligt berör barn och deras rättigheter som vi avstyrker. Övriga förslag har vi valt att avstå från att kommentera.

- Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5:1 Utlänningslagen ska vara tidsbegränsat. Kvotflyktingar ska fortsatt beviljas permanenta uppehållstillstånd.

UNICEF avstryker förslaget och föreslår att ensamkommande barn och barnfamiljer även i fortsättningen beviljas permanenta uppehållstillstånd som huvudregel. I likhet med kvotflyktingar bör det inte anses rimligt eller proportionerligt att ändra på detta då det inte är i linje med barnets bästa.

¹ Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232)

² Se till exempel art 22 barnkonventionen, p.18, 38 skyddsgrundsdirektivet, p.2, art 5.5 familjeåterföreningsdirektivet, p. 33, art 7 asylprocedursdirektivet

³ Barnrättsutredningen (S 2013:08)

Vi ser det som mycket beklagligt att tillfälliga uppehållstillstånd föreslås bli huvudregel för beslut, även för ensamkommande barn och barnfamiljer. Förslaget har inte i tillräcklig utsträckning analyserats eller resonerats kring hur bestämmelsen kommer att ge det "andrum" som efterfrågas. Bestämmelsen leder snarare till ytterligare administration för myndigheter samt svårigheter för integration av de asylsökande.

Konsekvenserna av att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för permanent leder till allvarliga inskränkningar i barns grundläggande rättigheter. Otryggheten och osäkerheten som förslagen medför innebär en betydande risk för negativa konsekvenser för barn. Konsekvenser som ej är förenliga med barns grundläggande rätt till utveckling, rätt till trygghet och skydd samt rätt till en god levnadsstandard.⁴ Förslaget stödjer inte heller barns rätt till rehabilitering och återanpassning i en miljö som främjar deras hälsa och välbefinnande.⁵ Detta är särskilt viktigt för de barn som upplevt krig, våld och svår utsatthet och söker en fristad. FN:s barnrättskommitté har uttryckligen påtalat att stater ska sträva efter hållbara och långsiktiga lösningar för barn som är på flykt och söker en fristad.⁶ Att ha asylskäl men ändå inte ges en permanent fristad som barn är inte förenligt med denna rekommendation.

Vi noterar att lagförslaget i dess nuvarande utformning valt att fortsatt bevilja permanent uppehållstillstånd till kvotflyktingar. Utöver kvotflyktingar så kan de asylsökande som erhåller anställning erhållas permanent uppehållstillstånd enligt särskilda villkor. Ingen lämplig möjlighet ges dock till barn. Barn som inte är kvotflyktingar har därmed endast möjlighet att erhålla permanent uppehållstillstånd om de får en anställning. Detta är inte bara diskriminerande utan försvårar även för de mest utsatta asylsökande barnen att få en långsiktig och trygg fristad.

- Familjeåterförening

Regeringens förslag: Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting beviljas om flyktingen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd på grund av anknytning till alternativt skyddsbehövande ska inte beviljas.

UNICEF avstyrker förslaget och föreslår att barn oberoende av skyddsstatus även under den tillfälliga lagen ges en ovillkorad rätt att återförenas med sin familj i enlighet med bestämmelserna i barnkonventionen. Något annat förslag anses diskriminerande, oproportionerligt och i strid med barnkonventionen.

Förslaget att göra inskränkningar i rätten till familjeåterförening är bestämmelser som direkt strider mot barnkonventionen och andra internationella åtaganden. Att försvåra för barn att förenas med sin familj är inte förenligt med barnkonventionens bestämmelser och inskränker en utav barns mest fundamentala mänskliga rättigheter. Barn har en uttryckt rätt att återförenas med sina föräldrar.⁷ Staten har en aktiv skyldighet att på alla sätt möjliggöra för barn att förenas med sina föräldrar om det är förenligt med barnets bästa. Rätten gäller för samtliga barn som söker en fristad, utan åtskillnad mellan flyktingstatus eller alternativt skyddsbehövande.

Enligt FN:s barnrättskommitté är familjeåterförening högsta prioritet för att nå hållbara och långsiktiga lösningar för ensamkommande barn och barn som skilts från sina föräldrar.⁸ Staten har en skyldighet att påbörja processen så snart som möjligt och återförening ensamkommande barn med familjen. Om familjeåterförening i ursprungslandet inte är förenligt med barnets bästa bör återföreningen inte genomföras där. När en familjeåterförening i hemlandet inte är möjlig, oavsett juridiskt hinder eller barnets bästa, är värdlandet skyldigt att besluta om återförening där.⁹ Barn som utsatts för väpnad konflikt (och oftast

⁴ Art. 6, 26 och 27 barnkonventionen

⁵ Art. 39 barnkonventionen

⁶ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6)

⁷ Art 9 och 10 barnkonventionen

⁸ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6) p.79

⁹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6) p.82-83

kategoriseras som alternativt skyddsbehövande) behöver särskilt stöd och åtgärder för att förenas med föräldrar och familj samt få den trygghet och det skydd de har rätt till.¹⁰ Ansökningar från barn eller deras föräldrar kring familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt. Det ska även säkerställas att ansökningen ej medför negativa följder oberoende av flyktingstatus.¹¹

Vi noterar att regeringens förslag inte har tydliggjort om de asylsökande som beviljas uppehållstillstånd enligt annan grund som strider mot internationella åtaganden¹² beviljas rätt till familjeåterförening. Barn som beviljas uppehållstillstånd på denna grund ska även beviljas en ovillkorad rätt till familjeåterförening och detta måste tydliggöras i gällande förslag.

- **Särskilt ömmande omständigheter**

Regeringens förslag: Upphållstillstånd ska inte beviljas enligt bestämmelsen om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Om uppehållstillstånd inte kan ges på någon annan grund ska uppehållstillstånd beviljas en utlänning som befinner sig i landet om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden.

UNICEF föreslår att bestämmelsen kring särskilt ömmande omständigheter fortsatt ska vara gällande för barn. Ett tydliggörande i lag, på skillnader i bedömningen av uppehållstillstånd mellan barn och vuxna bör kvarstå för att tydliggöra barnrättsperspektivet och barnets bästa i asylprocessen. I det fall då ändringen ändå införs måste det klargöras vad som innefattar Sveriges internationella åtaganden och exemplifiera med barnkonventionen som referens.

Bestämmelsen särskilt ömmande omständigheter befäster en viktig svensk rättsprincip; att hänsyn till barns bästa ska tas i samtliga juridiska beslut som berör barn. Principen har sitt ursprung i barnkonventionen och internationell rätt. Bestämmelsen infördes för att tydliggöra att olika bedömningsgrad ska gälla för barn och vuxna och säkerställa barnets bästa. Detta mot bakgrund av att det förekommit en del fall där barn har fallit utanför allmänna skyddsbestämmelser men ändå behövde skydd. Det infördes därför en bestämmelse för att lyfta fram barnrättsperspektivet och betona att en annan bedömning ska göras när det gäller barn.¹³

Förarbeten till utlänningslagen bekräftar också att det är viktigt att framhålla att omständigheterna som berör barn inte behöver vara av samma tyngd och allvar som för vuxna. Detta ger en tydlig motivering till varför bestämmelsen kring särskilt ömmande omständigheter var nödvändig att införa och betydelsen och behovet av ett barnrättsperspektiv.¹⁴ Det är därför anmärkningsvärt att man utan djupare resonemang föreslår att ta bort detta förtydligande och denna särskilda bestämmelse som skyddar barns särskilda utsatthet. Att i stället införa en mer allmän bestämmelse som inte uttryckligen skiljer på barn och vuxnas behov, och enbart förlita sig på portalparagrafen kring barnets bästa¹⁵ är inte tillräckligt motiverat eller förenligt med barnets bästa.

I det fall då ändringen ändå införs måste det klargöras vad som innefattar internationella åtaganden samt tydliggöras med kriterier för hur en fördragskonform tolkning ska göras. Barnkonventionen ska tydligt framgå som exempel på Sveriges internationella åtaganden. De internationella och nationella domstolsavgöranden som det refereras till i förslaget kan ej vara uttömmande. Att luta sig mot den praxis som finns i avgöranden idag är mycket begränsade och inte tillräckliga. Detta lämnar rum för en olämplig öppen tolkning. Ändringen måste även uttryckligen påpeka att barn och vuxna inte bör omfattas av samma

¹⁰ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 6 (CRC/C/GC/6) p.60

¹¹ Art. 9 barnkonventionen

¹² 13§ Förslag till lag om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

¹³ Regeringens proposition 2013/14:216

¹⁴ Regeringens proposition 2004/05:170

¹⁵ 1:10 utlänningslagen

bedömningsgrad vid beslut om uppehållstillstånd på dessa grunder. Vägledning kring barnets bästa måste exemplifieras.

- **Övrigt**

Då rättigheterna mellan flyktingstatus och alternativt skyddsbehövande för barn skiljer sig så kraftigt åt, finns det än mer anledning att uppmärksamma att barns egna asylskäl måste utredas på ett rättssäkert sätt. Enligt gällande förslag så får personer som beviljas flyktingstatus till exempel ett tillfälligt uppehållstillstånd på tre år medan alternativt skyddsbehövande får ett uppehållstillstånd på ett år. Rätten till familjeåterförening för flyktingar kvarstår (dock med hårdare försörjningskrav och andra villkor), medan alternativa skyddsbehövande inte beviljas rätt till familjeåterförening. Flyktingbegreppet måste tolkas på ett åldersanpassat sätt med hänsyn till de åldersspecifika former av förföljelse som barn utsätts för. Detta kan exempelvis vara rekrytering av minderåriga, kvinnlig könsstympning, barnäktenskap, prostitution och människohandel. Lagstiftning behövs för att tydliggöra dessa barnspecifika former av förföljelse. Rekrytering av minderåriga (inklusive rekrytering av flickor för sexuella tjänster eller tvångsäktenskap för militärer), samt direkt och indirekt deltagande i stridigheter utgör exempelvis förföljelse och bör leda till att flyktingstatus beviljas.¹⁶

Asylsökande barn och familjer måste få anpassad information kring de tillfälliga bestämmelserna som blir gällande. Möjligheten att överklaga beslut måste tydliggöras och rättigheter i anslutning till detta.

Kompetensutveckling för myndighetsutövare kring flyktingstatus, alternativt skyddsbehövande och bedömningsgrunder samt utbildning om barns särskilda rättigheter, barnets bästa samt barnkonventionen måste prioriteras. UNICEF och UNHCR har i samarbete med Migrationsverket sammanställt ett kompendium, för stöd till i första hand handläggare och beslutsfattare som handlägger ärenden som rör barn i asylprövningsverksamheten. Materialet kan utgöra en bra utgångspunkt för detta arbete.¹⁷

UNICEF noterar att regeringen i förslaget avser att särskilt noga följa konsekvenserna av den nya lagstiftningen för barn. Vi vill understryka vikten av att detta genomförs med en tydlig hänvisning till barnkonventionens grundläggande principer inklusive principen om barnets bästa. En uppföljning och utvärdering av lagen och dess konsekvenser bör genomföras redan efter ett år, snarare än den föreslagna tidsperioden på två år. Utvärderingen måste innehålla en utförlig barnkonsekvensanalys och motivering till de föreslagna åtgärderna.

UNICEF Sverige

Véronique Lönnerblad
Generalsekreterare

Underlaget är framtaget av Karin Ödquist Drackner, barnrättsjurist UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: karin.odquist@unicef.se

¹⁶ Art 1.A2 1951 års flyktingkonvention

¹⁷ <https://unicef.se/rapporter-och-publikationer/barnets-rattigheter-i-asylprocessen>