

REMISSVAR

2019-03-18

Dnr: BO 2019-0106

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Utkast till lagrådsremiss förlängning av den tillfälliga utlänningslagen

(dnr Ju2019/00509/L7)

Inledning

Barnombudsmannen har beretts tillfälle att yttra sig över Utkast till lagrådsremiss förlängning av den tillfälliga utlänningslagen. Barnombudsmannen kommenterar förslaget utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) allmänna kommentarer och rekommendationer till Sverige.

Inledningsvis vill Barnombudsmannen påpeka att vi finner det anmärkningsvärt att detta utkast till lagrådsremiss, precis som det utkast till lagrådsremiss vi yttrade oss över för tre år sedan, saknar ett tydligt barnrättsperspektiv och nödvändiga referenser till barnkonventionen. Detta är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att riksdagen, på regeringens initiativ, den 13 juni 2018 röstade för att barnkonventionen ska gälla som svensk lag från den 1 januari 2020, under större delen av tiden då denna tillfälliga lag föreslås att gälla.

Bristen på barnrättsperspektiv och hänvisningar till barnkonventionen är än mer anmärkningsvärd med tanke på att regeringen i propositionen till inkorporering av barnkonventionen, som riksdagen antog, tydliggör att ett av huvudsyftena med en inkorporering är att säkerställa att ett barnrättsbaserat synsätt genomsyrar allt arbete med och för barn i Sverige, från lagstiftning till enskilda ärenden.¹ Detta framgår också av Sveriges strategi för att stärka barnets rättigheter, som antogs av riksdagen i december 2010.² Den tillfälliga utlänningslagen berör i stor grad barn, såväl i Sverige som i tredje land, och Barnombudsmannen hade därmed förväntat sig att ett förslag om förlängning av denna skulle ha genomsyrats av ett barnrättsbaserat synsätt.

Med tanke på att barnkonventionen blir svensk lag 1 januari 2020 är det med förvåning Barnombudsmannen noterar att barnkonventionen inte nämns specifikt när utkastet till lagrådsremiss tar upp bestämmelser som har ventiler utifrån Sveriges konventionsåtaganden, till exempel när det gäller synnerligen och särskilt ömmande skäl eller försörjningskravet vid familjeåterförening. Det som nämns är artikel 3 i barnkonventionen, såsom den införts i utlänningslagen 1 kapitlet 10 §.

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

² Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige

Barnombudsmannen vill här understryka två saker: 1) Barnkonventionen inrymmer betydligt fler rättigheter än barnets bästa, och samtliga ska beaktas vid dessa överväganden. Här bör också påminnas om att alla rättigheter i konventionen är lika mycket värda, beroende av varandra och ska läsas som en helhet; 2) Den formulering om barnets bästa som är införd i utlänningslagen är något svagare än artikel 3 i barnkonventionen. Således bör beslutsfattare, när barnkonventionen börjar gälla som lag, utgå från formuleringen i barnkonventionen istället för 1 kap 10 § utlänningslagen.

Barnombudsmannen förväntar sig att regeringen i det förslag som kommer att läggas fram till såväl Lagrådet som riksdagen låter ett barnrättsbaserat synsätt genomsyra hela lagrådsremissen och propositionen, tydliggör barnrättsperspektivet och barnkonsekvensanalysen, samt tydliggör att hela barnkonventionen ska beaktas när regleringar som innehåller hänvisningar till Sveriges internationella konventionsåtaganden tolkas.

Sammanfattning av Barnombudsmannens ståndpunkter

Barnombudsmannen avstyrker en förlängning av den tillfälliga utlänningslagen.

Om regeringen ändå går vidare och lägger fram ett förslag till riksdagen, har Barnombudsmannen följande synpunkter på förslagen:

- Det måste införas en möjlighet till permanenta eller i vilket fall mer långsiktiga uppehållstillstånd än lagen i dag tillåter, för såväl flyktingar, alternativt skyddsbehövande samt uppehållstillstånd på humanitära skäl.
- Upphållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande skäl bör återinföras som dessa tillämpades innan den tillfälliga lagen.
- Om svenskt konventionsåtagande ska finnas kvar i lagen, måste det tydliggöras att detta även gäller barnkonventionen, i synnerhet eftersom denna börjar gälla som lag 1 januari 2020.
- Barnombudsmannen välkomnar att alternativt skyddsbehövande ska få möjlighet till familjeåterförening, men anser att kravet på försörjning och bostad ska lyftas bort vad gäller barnfamiljer.
- Möjligheten för barn som föds statslösa att få permanenta uppehållstillstånd bör gälla från födseln. Det bör även införas en möjlighet till föräldrarna till ett sådant barn att få permanent uppehållstillstånd.
- Möjligheterna för andra barn än statslösa att få permanent uppehållstillstånd bör utvidgas. Även i detta i fall bör det införas en möjlighet för föräldrarna att få permanent uppehållstillstånd.
- Barnkonsekvensanalysen saknar ett barnrättsbaserat synsätt och en tydlig koppling till barnkonventionen som helhet och bör skrivas om från grunden.

Nedan följer en mer detaljerad redogörelse för Barnombudsmannens ståndpunkter.

Förslag till förlängning av den tillfälliga utlänningslagen

Barnombudsmannen avstyrkte ett införande av den tillfälliga utlänningslagen i vårt remissvar 2016. Barnombudsmannen avstyrker även en förlängning av denna lag.

Regeringen anför som skäl till förlängningen dels att den fortfarande krävs för att hålla nere antalet asylsökande och minska belastningen på det svenska mottagningssystemet, dels för att det pågår förhandlingar inom såväl EU som

riksdagen om ny migrations politik. Det vore därför vore oklokt att ändra lagarna inom migrationsområdet nu, då de behöver bli förändrade inom ett par år igen.

Barnombudsmannen delar inte regeringens uppfattning om att den tillfälliga lagen fortfarande krävs för att hålla nere antalet asylsökande samt för ett hållbart mottagningssystem. Detta då ingen utvärdering av den tillfälliga utlänningslagen och dess effekt på dessa två aspekter har genomförts. I förslaget till den tillfälliga utlänningslagen, såväl det som gick ut på remiss som det som lämnades till riksdagen, utlovades en utvärdering om lagen uppnått sitt syfte efter att den varit i kraft i två år. Redan i november 2017 bestämde regeringen att en sådan utvärdering inte skulle genomföras, utan lagen skulle gälla alla tre år. Barnombudsmannen beklagar att en sådan utvärdering inte har genomförts, inte minst för att granska hur barnrättsperspektivet har säkerställts i tillämpningen av lagen. I propositionen till den tillfälliga lagen skrev regeringen: "Regeringen avser [...] att noga följa konsekvenserna av den tillfälliga lagstiftningen, särskilt för barn och ur ett barnrättsperspektiv".³ Det framgår inte över huvud taget i detta utkast ett en sådan uppföljning har genomförts och vad den i så fall har kommit fram till. Utan en noggrann utvärdering av lagen och dess konsekvenser går det inte att säkert säga att lagen har uppfyllt sitt syfte, något som torde vara väsentligt att veta innan lagen förlängs.

När det gäller de pågående förhandlingarna inom EU om ett nytt gemensamt asylsystem, vill Barnombudsmannen ta detta tillfälle i akt och påminna om våra remissvar på förslagen till tre av akterna inom detta system. I dessa remissvar lyfter vi vår oro för att barns rättigheter försvagas kraftigt, bland annat vad gäller möjligheterna till långsiktiga uppehållstillstånd och möjligheterna att placera barn i förvar.⁴ Vi hoppas att regeringen tar med sig dessa synpunkter i förhandlingarna.

Barnombudsmannen vill också uttrycka sin oro för vad som händer om det inte finns en ny migrations politik på plats om två år. Kommer denna tillfälliga lag att förlängas ytterligare då? Enligt vår uppfattning är inte en lag som gäller i fem år tillfällig, än mindre så om den kommer att fortsätta gälla under än längre tid.

Om regeringen går vidare och lägger fram förslaget om förlängning av den tillfälliga utlänningslagen, har Barnombudsmannen följande synpunkter på utkastet till lagrådsremiss:

Kapitel 5.2 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

Regeringen bedömer att det inte bör göras några ändringar vad gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd för flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller på grund av verkställighetshinder. Inte heller bör ändringar göras i de regleringar som gäller övrigt skyddsbehövande.

Barnombudsmannen delar inte regeringens bedömning. Vi kommer här gå igenom varför utifrån de underrubriker som finns i utkastet till lagrådsremiss.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § UtL

Barnombudsmannen återupprepar det vi sa i vårt remissvar om införandet av den tillfälliga utlänningslagen – tillfälliga uppehållstillstånd kan få långtgående, negativa konsekvenser för barn på flykt och att detta står i strid med andemeningen i barnkonventionen, som nu ska bli lag. Barnets behov av trygghet, inklusive att veta att hen får stanna i landet hen befinner sig, är grundläggande för

³ Prop. 2015/16:174 Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, sid. 70.

⁴ Se Barnombudsmannens remissvar angående EU-kommissionens förslag till asylprocedurförordning, skyddsgrundsförordning samt reviderat mottagandedirektiv, samtliga inskickade till regeringen den 30 september 2016.

att barnet ska kunna utvecklas till sin fulla potential i enlighet med artikel 6 i barnkonventionen.

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. Genom att ta bort möjligheten att utfärda permanenta uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande fråntas i praktiken beslutsfattaren möjligheten att göra en bedömning av barnets bästa i det enskilda fallet. Följaktligen ges beslutfattare inte möjlighet att bedöma om ett långsiktigt och varaktigt skydd är till barnets bästa.

Även om det inte går att säga att barnkonventionen har ett absolut generellt krav på utfärdande av permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande barn får det konstateras att konventionen ställer höga krav gällande alla barns rätt till en individuell prövning av vad som är barnets bästa samt vilka faktorer som ska vägas in i bedömningen.

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 samma slags situation.⁵ Myndigheter och beslutsfattare måste ta hänsyn till olika typer och grader av utsatthet för varje enskilt barn.⁶ Bedömningen av barnets bästa ska enligt FN:s barnrättskommitté genomföras unikt i varje enskilt fall, med utgångspunkt i de specifika omständigheterna för det enskilda barnet. En av de faktorer som ska vägas in i beslutsfattande är barnets trygghet och integritet vid den aktuella tidpunkten. Försiktighetsprincipen kräver dock även en bedömning av eventuell framtida risk och skada, samt andra konsekvenser som beslutet kan få för barnets trygghet.⁷ Vidare understryker FN:s barnrättskommitté i sin allmänna kommentar att det yttersta målet vid hanteringen av ensamkommande barn är att finna hållbara lösningar.⁸

Barnombudsmannen vill även peka på de konsekvenser ett tillfälligt uppehållstillstånd kan få för ett barn som har bevittnat och utsatts för grovt våld och förtryck och är på flykt från krig och förföljelse. Att få ett tillfälligt uppehållstillstånd innebär för dessa barn en risk för att utvisas till en livsfarlig situation. Vi menar att den otrygghet detta skapar för ett barn utgör ett hinder för barnets rehabilitering, återanpassning och integrering i samhället. Därför menar Barnombudsmannen att tillfälliga uppehållstillstånd under vissa omständigheter kan anses strida mot barns rätt till fysisk och psykisk rehabilitering enligt artikel 39 i barnkonventionen. Detta eftersom tillfälliga uppehållstillstånd kan utgöra ett hinder för staten att vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering för ett barn som upplevt väpnad konflikt, tortyr och andra former av övergrepp. Sådan rehabilitering ska enligt artikeln äga rum i en miljö som befrämjar barnets hälsa, självrespekt och värdighet. Vid behandlingen av barnet ska enligt FN:s barnrättskommitté uppmärksamhet ges åt bland annat barnets säkerhet och de förutsebara följderna av potentiella ingripanden när det gäller barnets välfärd, hälsa och utveckling. Vidare uttalar FN:s barnrättskommitté att när övergrepp har

⁵ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 76

⁶ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 48.

⁷ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, 2013, punkt 74-76

⁸ 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

konstaterats kan barnet behöva medicinsk vård, psykisk hälsovård, samt sociala och juridiska tjänster och stöd liksom mer långsiktig uppföljning.⁹ Något som inte alltid kommer att vara möjligt med ett tillfälligt uppehållstillstånd. Av detta följer att ett tillfälligt uppehållstillstånd även riskerar att inskränka barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa enligt artikel 24 och att det kan få allvariga konsekvenser för barnets rätt att utvecklas till sin fulla potential så som framgår av artikel 6. Detta är enligt vår mening djupt beklagligt med hänsyn till vad som framgår av artikel 22 om att barn som är flyktingar och asylsökande är berättigade till alla rättigheter enligt konventionen.

Barnombudsmannen vill också 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 respektive längden på de tillfälliga uppehållstillstånden. Det är enligt vår mening synnerligen oklart vilka skäl som ligger till grund för bedömningen att ett barn som är kvotflykting anses ha större skyddsbehov än barn som är flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Det framgår inte heller av förslaget varför de barn som får flyktingstatus får ett längre uppehållstillstånd och alltså, som Barnombudsmannen tolkar förslaget, anses ha större skyddsbehov än de barn som är alternativt skyddsbehövande. Barnombudsmannen vill i detta avseende poängtera att det i samtliga fall handlar om barn som flytt från krig och förföljelse och som måste presumeras ha ett behov av trygghet och kontinuitet för att utvecklas och må bra. Vi ställer oss bakom det uttalande som UNHCR gör i sina observationer gällande dansk utlänningslagstiftning. I sina rekommendationer till Danmark framhåller UNHCR att längden på uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande ska vara desamma som för flyktingar.¹⁰ Även Europeiska kommissionen har i sina riktlinjer för familjeåterförening framhållit att de anser att skyddsbehovet för personer som är alternativt skyddsbehövande inte skiljer sig från skyddsbehovet för flyktingar.¹¹

Upphållstillstånd för övrigt skyddsbehövande

Barnombudsmannen avstyrkte att uppehållstillstånd på grunden "övrigt skyddsbehövande" togs bort i den tillfälliga utlänningslagen, då detta förslag inte hade analyserats utifrån ett barnrättsperspektiv. Då en sådan analys fortfarande saknas, vidhåller Barnombudsmannen sin uppfattning och anser att grunden "övrigt skyddsbehövande" bör återinföras som möjlighet för uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet och ny prövning

Barnombudsmannen anser att det i lagen, för att vara i linje med barnkonventionen, i synnerhet artikel 3 om barnets bästa, måste finnas en möjlighet att göra en individuell prövning vad gäller längden på uppehållstillstånd vid verkställighetshinder, precis som vid uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Det finns tillfällen då det redan vid prövningen kan visas att hindret mot verkställighet är väldigt långsiktigt eller permanent. I dessa fall bör det, i alla fall vad gäller barn, finnas en möjlighet att ge ett permanent uppehållstillstånd. Detta har Barnombudsmannen även påpekat i vår rapport om situationen för barn på flykt, "Vi lämnade allting och kom hit", 2017.¹²

⁹ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 13 om barnets rätt till frihet från våld, punkt 52.

¹⁰ UNCHR, Observations on the proposed amendments to Danish Aliens legislation, L 87, 2016 sid. 10.

¹¹ European Commission, Communication from the commission to the European Parliament and the Council, on guidance for application of dir.2003/86/EC on the right to family reunification, Brussels, 2014, punkt 6.2

¹² Barnombudsmannen Vi lämnade allting och kom hit, 2017, sid 36.

Kapitel 5.3 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

Regeringen bedömer att det inte bör göras några ändringar vad gäller bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande skäl.

Barnombudsmannen delar inte regeringens bedömning. Barnombudsmannen anser att möjligheten till uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande skäl bör vara som innan den tillfälliga utlänningslagen trädde i kraft.

Att endast ha möjligheten att få uppehållstillstånd om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande är för begränsande. Anledningen till att möjligheten till uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande skäl infördes för barn var bland annat att det fanns tydliga brister i användandet av portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen. Dessa brister har Sverige fått kritik för av FN:s barnrättskommitté så sent som 2015¹³, samt visade sig även i den genomgång av asylutredningar som genomfördes av Barnrättighetsutredningen.¹⁴ Bestämmelsen om särskilt ömmande skäl har bland annat varit av stor vikt för barn som lider av svåra trauman, har svårt nedsatt hälsotillstånd (såväl somatiskt som psykiskt), varit länge i Sverige eller är medborgare i land där de aldrig levit, alternativt lämnat som väldigt små.

Barnombudsmannen beklagar att regeringen i detta utkast inte har tydliggjort vad som menas med "ett svenskt konventionsåtagande" i 11 § den tillfälliga utlänningslagen. Detta är otydligt i propositionen till lagen och hade behövt förtydligas, inte minst med tanke på att barnkonventionen blir lag 1 januari 2020. I och med att barnkonventionen blir lag, blir hela konventionen och alla dess rättigheter tillämpliga att pröva en sådan ansökan utifrån, eftersom den blir inkorporerad på det sätt som regeringen beskriver i propositionen (även om den felaktiga termen "införlivad" används). Barnombudsmannen uppmanar regeringen att tydliggöra detta i sin kommande lagrådsremiss och proposition. Detta blir inte minst viktig då de delar av barnkonventionen som faktiskt har transformerats in i utlänningslagen – artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om rätten att komma till tals – har gjorts svagare i lagen än de är i konventionen.¹⁵ Enligt en studie och analys genomförd av Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar av de fall där uppehållstillstånd beviljats på grund av 11 § den tillfälliga utlänningslagen, kan vi konstatera att barnkonventionen endast hänvisas till i ett fåtal ärenden (tre stycken) och att det råder stor oklarhet om vilka gränser som ska gälla för barn med svåra sjukdomstillstånd, då praxis saknas från såväl Migrationsöverdomstolen samt Europadomstolen. Rådgivningsbyrån anser att det råder bristande enhetlighet i bedömningen av denna bestämmelse och därmed en mer rättsosäker process för personer i ömmande situationer.¹⁶ Barnombudsmannen ser därför ett stort behov av att regeringen i sin kommande lagrådsremiss och proposition dels klargör vad som menas med ett svenskt konventionsåtagande, dels tydliggör att det måste råda olika krav på vad som är en oacceptabel kränkning av rättigheter när det gäller

¹³ FN:s barnrättskommitté Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 18 b.

¹⁴ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag, sid 163 ff.

¹⁵ 1 kap. 10 § UtL lyder "I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver." vilket Barnombudsmannen anser är en svagare skrivning än artikel 3 i barnkonventionen. I 1 kap 11 § tydliggörs att i ärenden som rör barn ska barnet höras om det inte är olämpligt. I artikel 12 i barnkonventionen finns inget olämplighetsrequisit utan den ger barn en rätt att alltid höras i ärenden som berör hen.

¹⁶ Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, I strid med ett svenskt konventionsåtagande? 2018, samt Migrationsrättens framtid, 2018, sid 14.

barn och vuxna och därmed säkrar ett barnrättsperspektiv och ett barnrättsbaserat synsätt i tillämpningen av denna bestämmelse.

Kapitel 5.4 Familjeåterförening

Regeringen föreslår att alternativt skyddsbehövande ska ges rätt till familjeåterförening på samma premisser som flyktingar, det vill säga med ett försörjningskrav så till vida inte ansökningen kommit in inom tre månader efter att personen har fått sitt tillstånd. I övrigt anser regeringen att inga fler åtgärder bör genomföras.

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget om att ge alternativt skyddsbehövande rätt till familjeåterförening. Barnombudsmannen anser däremot att kraven på försörjning och bostad bör tas bort vad gäller barnfamiljer, för såväl flyktingar som alternativt skyddsbehövande. Barnombudsmannen anser också att kretsen för vilka som kan få uppehållstillstånd på anknytning bör vidgas till bredare än kärnfamiljen.

Barnombudsmannen ser positivt på att regeringen vill återinföra rätten till familjeåterförening för personer som har status som alternativt skyddsbehövande. Barnombudsmannen påpekade i sitt remissvar till den tillfälliga utlänningslagen att en begränsning på det sätt som genomfördes var i strid med barnkonventionen, i synnerhet artikel 9, 10 och 3. Att göra åtskillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande avseende rätten till familjeåterförening är också i strid med icke-diskrimineringsprincipen i barnkonventionen. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har också rekommenderat Sverige att säkerställa samma rätt för alla skyddsbehövande.¹⁷

Barnombudsmannen anser att kravet på försörjning och bostad helt ska tas bort när det gäller familjeåterförening där barn är involverat – vare sig barnet finns i Sverige eller är den som ska bli återförenad med en förälder i Sverige. Vi anser, precis som i vårt remissvar om den tillfälliga lagen, att detta krav är helt 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.¹⁸

Barnombudsmannen menar vidare att kravet på försörjning och bostad slår hårt mot barn vars föräldrar har en bristande förmåga att ordna försörjning, till exempel på grund av trauma eller psykisk ohälsa baserat på vad föräldern varit med om. Barnombudsmannen anser därför 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”.

Således anser Barnombudsmannen att tremånadersgränsen för att slippa försörjningskravet ska tas bort när det gäller barnfamiljer. Detta är också något som Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har rekommenderat Sverige.¹⁹

Barnombudsmannen anser även att den krets av personer som idag omfattas av möjlighet till familjeåterförening – kärnfamiljen – ska utvidgas så att även andra

¹⁷ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, CommDH(2018)4, punkt 28.

¹⁸ Se ENOC, Safety and fundamental rights at stake for children at risk, 2016, sid 11.

¹⁹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, CommDH(2018)4, punkt 28.

viktiga personer för barnet kan ingå i denna krets. Till exempel kan det gälla syskon till barnet som är över 18 år och mor- och farföräldrar. FN:s barnrättskommitté har uttalat att termen "föräldrar" ska tolkas i sin bredaste mening och kan inkludera biologiska, adoptiv- eller fosterföräldrar, men kan också innefatta andra personer i den utvidgade familjen eller lokalsamhället.²⁰ Även Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har uppmuntrat Sverige att utvidga kretsen som kan komma ifråga för familjeåterförening.²¹ Regeringen föreslår att detta ska vara möjligt enligt lagen, då den så kallade ventilen i 13 § ska finnas kvar, där det finns möjlighet att godkänna familjeåterförening om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka detta. Regeringen hänvisar dock enbart till om det skulle strida mot Europakonventionen. Som vi har påtalat så kommer även barnkonventionen gälla som lag från 1 januari 2020, och därför bör även barnkonventionens bestämmelser och dess tolkning av förälder och familj bli relevant i dessa fall. Barnombudsmannen anser att det för tydlighetens skull behöver skrivas ut i lagen eller åtminstone lagkommentaren.

Barnombudsmannen anser också att ventilen torde kunna användas för att möjliggöra familjeåterförening för personer som har fått uppehållstillstånd på humanitära skäl (5 kap 6 § UtlL). Detta bör tydliggöras i lagkommentaren.

Kapitel 5.5. Upphållstillstånd för studier

Regeringen bedömer att inga ändringar behövs i reglerna kring uppehållstillstånd för studier.

Barnombudsmannen delar inte regeringens bedömning. Som Barnombudsmannen anförde i sitt remissvar till införandet av möjligheten till uppehållstillstånd för studier anser vi att den möjligheten ska finnas från 16 års ålder.²²

Kapitel 5.6 Permanent uppehållstillstånd

Regeringen föreslår att det ska införas en möjlighet för personer som har fötts i Sverige och är statslösa att kunna få permanent uppehållstillstånd för att senare kunna ansöka om svenskt medborgarskap. Permanent uppehållstillstånd ska kunna ges om personen har haft hemvist i Sverige i 4 år och 6 månader eller under sammanlagt 9 år och 6 månader. I övrigt bedömer regeringen att inga ändringar bör göras vad avser möjligheterna till permanent uppehållstillstånd.

Barnombudsmannen välkomnar att regeringen öppnar upp för en möjlighet att ge permanenta uppehållstillstånd till barn som har fötts i Sverige och som är att betrakta som statslösa. Barnombudsmannen lyfte frågan om statslösa barns möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap redan i vårt remissvar till den tillfälliga utlänningslagen 2016 och återigen i vår rapport "Vi lämnade allting och kom hit" 2017.²³

Barnombudsmannen anser att de kriterier för att bevilja permanent uppehållstillstånd som ställs upp inte är i linje med barnkonventionen, som, som vi har nämnt ovan, blir svensk lag 1 januari 2020.

Enligt artikel 7 i barnkonventionen har ett barn från födseln rätt att förvärva ett medborgarskap. FN:s barnrättskommitté har, tillsammans med FN:s kommitté för skydd av rättigheter för alla migrantarbetare och deras familjemedlemmar, i en

²⁰ FN:s barnrättskommitté Allmän kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, punkt 59.

²¹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017, CommDH(2018)4, punkt 28.

²² Barnombudsmannen, Remissvar Utkast till lagrådsremiss Upphållstillstånd för studier på gymnasial nivå, 2016.

²³ Barnombudsmannen, Vi lämnade allting och kom hit, 2017, sid. 36.

allmän kommentar fört ett resonemang kring detta när det gäller just statslösa barn. Enligt kommittén 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 Enligt barnkonventionen har således barn som föds statslösa i Sverige rätt till svenskt medborgarskap vid födseln. Barnombudsmannen anser att denna möjlighet måste införas i Sverige.

Eftersom ett sådant införande kan ta tid, anser Barnombudsmannen att det liggande förslaget med möjlighet till permanent uppehållstillstånd för barn som är statslösa bör förändras så att dessa barn får permanent uppehållstillstånd redan vid födseln, så att Sverige är i linje med sina åtaganden enligt barnkonventionen. Då får barnet omedelbart möjlighet att också ansöka om svenskt medborgarskap. För de barn som redan har fötts i Sverige, är statslösa och som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, bör det införas en möjlighet att omedelbart vid lagens ikraftträdande ansöka om att få sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd omvandlat till ett permanent.

Om ett barn som är statslöst får permanent uppehållstillstånd bör det också införas en möjlighet för föräldrarna till barnet, om barnet är under 18 år, att få permanent uppehållstillstånd också, för att garantera barnets rätt till sina föräldrar enligt barnkonventionen artikel 9 och rätt till familj enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Vidare anser Barnombudsmannen att regeringen skyndsamt bör tillsätta en utredning som ska se över situationen för statslösa personer, med särskilt fokus på barn, i Sverige. Denna utredning bör utreda såväl möjligheterna att ge barn som föds statslösa i Sverige svenskt medborgarskap direkt vid födseln, som hur en process för att identifiera en person som statslös och huruvida detta kan ligga till grund för uppehållstillstånd. Detta är något som Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har rekommenderat Sverige.²⁵

När det gäller övriga möjligheter att få permanent uppehållstillstånd för barn, anser Barnombudsmannen att gruppen barn som kan få permanent uppehållstillstånd enligt 18 § den tillfälliga lagen bör utvidgas. 18 § i den tillfälliga utlänningslagen fanns inte med i det utkast till lagrådsremiss som Barnombudsmannen lämnade synpunkter på i mars 2016. Vi har därför tidigare inte beretts möjlighet att kommentera denna reglering. Barnombudsmannen anser att den är alltför snävt formulerad. Den fokuserar enbart på barn som på grund av ett allvarligt hälsotillstånd behöver få permanent uppehållstillstånd. Regeringen har även använt formuleringen att det ”absolut krävs” ett sådant tillstånd ur ett hälsoperspektiv för att det ska få beviljas. Detta är ett krav som vi tidigare inte har sett i svensk lagstiftning. Under 2018 har, enligt Rådgivningsbyråns rapport, endast ett fall avgjorts där ett barn har fått permanent uppehållstillstånd på denna grund.²⁶ Det kan finnas andra orsaker än hälsotillståndet där ett permanent uppehållstillstånd bör kunna vara möjligt att bevilja för barn, till exempel för barnets bästa, barnets rätt till utveckling eller andra rättigheter barnet har. Exempelvis gäller detta barn som har en så stark anknytning till Sverige efter en

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.

²⁵ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Report following his visit to Sweden from 2 to 6 October 2017 CommDH(2018)4, 2018, punkt 56-58.

²⁶ Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar, Migrationsrättens framtid, 2018, sid 15.

lång vistelse här att en utvisning skulle innebära en kränkning av deras rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Ett ytterligare problem med hur lagen är utformad idag är att det bara är barnet som har rätt till permanent uppehållstillstånd. Någon möjlighet för föräldrar och syskon till barnet att få permanent uppehållstillstånd finns inte, något som visade sig i det ärende där ett barn fick permanent uppehållstillstånd på denna grund. I detta fall fick föräldrarna och syskonen tillfälliga uppehållstillstånd i 13 månader. Barnombudsmannen anser därför att när ett barn får permanent uppehållstillstånd måste det finnas en möjlighet att också ge föräldrar och syskon ett sådant, för att säkerställa barnets rätt till att inte separeras från sina föräldrar enligt artikel 9 i barnkonventionen och barnets rätt till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Kapitel 8 Kostnader och andra konsekvenser

Barnkonsekvensanalys

Barnombudsmannen välkomnar att det i detta utkast finns en rubrik om barnkonsekvensanalys, något som inte tydliggjordes i propositionen till den tillfälliga lagen, trots stor kritik mot avsaknaden av en sådan i utkastet till lagrådsremiss från många remissinstanser.

Det är dock inte utan viss förvåning som vi noterar att denna barnkonsekvensanalys inte bygger på barnkonventionen som helhet eller har ett tydligt barnrättsbaserat synsätt. Detta är synnerligen förvånande med tanke på att regeringen för mindre än ett år sedan i sin proposition till riksdagen om en inkorporering av barnkonventionen skrev²⁷: *"Barnets rättigheter och intressen ska genomsyra all politik, liksom alla verksamheter som berör barn"* och *"Regeringen anser att det behöver tydliggöras att Sveriges konventionsåtaganden enligt barnkonventionen ska säkerställas på alla nivåer inom offentlig verksamhet och att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn och unga.*

Att anamma ett barnrättsperspektiv eller ett barnrättsbaserat synsätt handlar främst om synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. För att uppnå en varaktig och genomgripande förändring krävs att en fråga eller ett synsätt rutinmässigt förs in i det dagliga arbetet. Tjänstemän och beslutsfattare som hanterar ärenden som rör barn styrs dock i sitt arbete av lagar, förordningar, föreskrifter, förarbeten och riktlinjer. En inkorporering innebär ett förtydligande av att tjänstemän och beslutsfattare måste förhålla sig till barnkonventionen i och med att konventionen blir lag"

Barnombudsmannen anser att regeringen, om någon, i detta hänseende måste gå före och visa tydligt och klart hur ett barnrättsbaserat synsätt kan tydliggöras samt hur en barnkonsekvensanalys följer barnkonventionen. Barnombudsmannen har kontakt med många aktörer, såväl inom myndigheter som kommuner och regioner, som vill ha stöd i att genomföra barnkonsekvensanalyser på bästa sätt. Hela Sverige mobiliserar just nu kring att barnkonventionen ska bli lag och Barnombudsmannen anser att regeringen är den aktör som tydligt måste visa vägen för hur lagen ska få genomslag i praktiken. Barnombudsmannen beklagar att regeringen inte har tagit denna uppgift på allvar i detta utkast.

Barnombudsmannen förväntar sig att barnkonsekvensanalysen i kommande lagrådsremiss och proposition tydligt bygger på barnkonventionen som en helhet, inte bara artikel 3 om barnets bästa, och går igenom särskilt relevanta rättigheter för barn och hur de har beaktats i förslaget. Som stöd för hur en

²⁷ Prop 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, sid 74-75.

barnkonsekvensanalys bör genomföras finns FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr 14 (2013) om barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet. Regeringen har själv sammanfattat denna i propositionen till inkorporering av barnkonventionen och skriver bland annat²⁸:

"[...] 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. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall."

"I de undantagsfall där den valda lösningen inte överensstämmer med barnets bästa bör skälen till att något annat vägt tyngre klargöras för att visa att barnets bästa noga har analyserats och övervägts."

Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Sjömilla Fagerholm.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman

²⁸ Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, sid 96.