

## Remissvar Utkast till lagrådsremiss Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

### Allmänt

Rädda Barnen är starkt kritisk till lagrådsremissen Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och avstyrker den i sin helhet. I synnerhet är det den totala avsaknaden av ett barnrättsperspektiv i förslagen som vi vänder oss mot. Utkastet saknar en barnkonsekvensanalys, något som ska göras i enlighet med artikel 3 i Barnkonventionen och som tydliggörs i den allmänna kommentaren nr 14 från FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s Barnrättskommitté):

*När ett enskilt barn, en identifierad grupp barn eller barn i allmänhet kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen i fråga. Bedömning och fastställande av barnets bästa kräver ett rättssäkert förfarande. Dessutom måste beslutsmotiveringen visa att uttrycklig hänsyn har tagits till barnets bästa. Det betyder att konventionsstaterna ska förklara hur man har tagit hänsyn till barnets bästa i beslutet, det vill säga vad som har ansetts vara för barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på, samt hur barnets intressen har vägts mot andra hänsynstaganden vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall.<sup>1</sup>*

*[...]Varje gång en lag eller en bestämmelse antas [...] som påverkar barn, bör beslutet styras av hänsyn till barnets bästa. Barnets rätt att få sitt bästa bedömt och satt i främsta rummet bör uttryckligen finnas med i all relevant lagstiftning, och inte bara i lagar som specifikt rör barn.[...]<sup>2</sup>*

*[...]I beslut som rör barn som kollektiv – till exempel när lagar stiftas – måste barns bästa bedömas och fastställas med utgångspunkt i de omständigheter som råder för den grupp av barn det gäller och för barn i allmänhet. [...] bör bedömningen och fastställandet göras med full respekt för rättigheterna i konventionen och dess fakultativa protokoll.<sup>3</sup>*

Så sent som i mars 2015 fick Sverige stark kritik från FN:s Barnrättskommitté för att det inte läggs tillräcklig vikt vid barnets bästa, särskilt i asylprocesser som inbegriper barn. Kommittén uttryckte också oro över att obligatoriska barnkonsekvensanalyser inte görs vid alla åtgärder som rör barn och att relevanta yrkesgrupper inte har tillräcklig utbildning i bedömningen av barnets bästa.<sup>4</sup> Kommittén rekommenderade Sverige att säkerställa att artikel 3 vederbörligen återspeglas i lagstiftningen, att obligatoriska barnrättskonsekvensanalyser görs av föreslagna beslut inom bl.a. politik och lagstiftning, att principen om barnets bästa

<sup>1</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, punkt 6 c

<sup>2</sup> Aa punkt 31

<sup>3</sup> Aa punkt 32

<sup>4</sup> FN:s kommittén för barnets rättigheter, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 6 mars 2015 (CRC/C/SWE/CO/5) punkt 17.

ligger till grund för och är vägledande i alla beslutsprocesser, och särskilt att personal på Migrationsverket ska få regelbunden utbildning om bedömningen av barnets bästa.<sup>5</sup>

Vidare saknar utkastet tydliga referenser till FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen), som är ett av de internationella åtaganden som Sverige har, och som regeringen, i utkastet, säger sig använda som måttstock för vilken nivå lagen ska utformas efter. Många av förslagen i utkastet går stick i stäv med Barnkonventionens bestämmelser, dess anda och hur den, enligt FN:s Barnrättskommitté, ska tolkas.

All relevant EU-lagstiftning inom asyl- och migrationsområdet har tydliga hänvisningar till barnets bästa, i enlighet med Barnkonventionen, något som detta lagförslag helt saknar. Kopplingen till portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap 10 § i Utlänningslagen saknas helt i lagförslaget.

Rädda Barnen saknar också en tydlig koppling av förslagen till EU:s stadga om grundläggande rättigheter, som ska användas av medlemsstaterna när de tolkar EU-rätten. Artikel 24 konkretiserar vad medlemsstaterna ska beakta särskilt utifrån barnets rättigheter:

*1. Barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter. Dessa åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad.*

*2. Vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, ska barnets bästa komma i främsta rummet.*

*3. Varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.*

Artikel 7 stipulerar rätten till familjeliv och artikel 21 förbjuder diskriminering p.g.a. ålder.

Direktivet om rätt till familjeåterförening, som tydligt hänvisas till i utkastet, skrevs innan stadgan var bindande för medlemsstaterna, men ska ändå tolkas utifrån de rättigheter som stadgan ställer upp.

Det bör även påpekas att skyddet för barnets rättigheter även är inskrivet i artikel 3 i Lissabonfördraget.

Rädda Barnen ställer sig också frågande till motiven till lagen. I utkastet finns ingen förklaring till varför lagen måste införas och vara så långtgående, förutom den generella skrivningen att regeringen bedömer att det finns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Rädda Barnen saknar en motivering till vad det är som utgör detta hot, och varför inte andra åtgärder kan vidtas istället för denna väldigt långtgående lag, som kommer få stora konsekvenser för många enskilda asylsökande, inte minst barn.

Målet med lagen är inte heller tydligt. Det enda som framgår är att regeringen önskar minska antalet asylsökande och att övriga medlemsstater i EU ska ta ett större ansvar för de asylsökande som söker till EU för internationellt skydd, ett skydd de allra flesta som kommer just nu har rätt till enligt såväl internationella som EU-rättsliga regler. Vilken nivå av antal asylsökande ska Sverige ha för att lagen ska ha uppnått sitt syfte? Vad händer om målet inte

---

<sup>5</sup> Aa punkt 18

har nåtts när lagen upphör att gälla 2019? Dessa frågor saknar svar. Dessutom saknas en konkretisering av hur införandet av striktare lagar i Sverige ska leda till att fler EU-länder tar ett större ansvar för mottagandet av asylsökande. Det som har hänt sedan regeringen meddelade att man ämnade införa denna lag den 24 november 2015 är att flera EU-länder istället har infört än mer restriktiva lagar för asylsökande, och Sverige har därmed startat ett ”race to the bottom”<sup>6</sup> med allvarliga konsekvenser för de personer som kommer till Europa med ett starkt behov av internationellt skydd, inte minst de som flyr kriget i Syrien.

Rädda Barnen anser inte att det är motiverat eller moraliskt försvarbart att göra skillnad på människor som får uppehållstillstånd som flyktingar respektive som skyddsbehövande. Enligt EU:s skyddsgrundsdirektiv (2011/95/EU) ska flyktingar och skyddsbehövande ges samma rättigheter: ”Hänsyn bör tas till Stockholmsprogrammets uppmaning om att inrätta en enhetlig status för flyktingar och personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, med undantag för de avvikelser som är nödvändiga och objektivt motiverade, och personer som innehar status som subsidiärt skyddsbehövande bör beviljas samma rättigheter och förmåner som de som flyktingar beviljas enligt detta direktiv, och på samma villkor som dessa.”

Rädda Barnen anser inte att det är försvarbart att diskriminera olika grupper av skyddsbehövande på det sätt som utkastet på lagrådsremiss föreslår. Majoriteten av de människor som kommer från Syrien får till exempel uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

Skyddsgrundsdirektivet hänvisar till medlemsstaternas skyldighet att beakta barnets bästa: ”Medlemsstaterna bör i första hand ta hänsyn till barnets bästa när de genomför detta direktiv, i enlighet med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter. Vid en bedömning av barnets bästa bör medlemsstaterna särskilt beakta principen om familjesammanhållning, den underåriges välfärd och sociala utveckling, överväganden om trygghet och säkerhet och den underåriges synpunkter med hänsyn till hans eller hennes ålder och mognad.”

Slutligen saknar Rädda Barnen tydliga övergångsregler för när lagen upphör att gälla. Det framgår inte alls i utkastet vad som ska gälla då. Några frågor som Rädda Barnen anser behöver besvaras är:

- Kommer en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd automatiskt få permanent uppehållstillstånd när lagen upphör?
- Behöver en person vänta till hans tidsbegränsade uppehållstillstånd upphör innan hen kan ansöka om permanent uppehållstillstånd, eller kan detta göras så fort lagen upphör att gälla? Här finns en stor risk för stora skillnader mellan de som fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och de som fått det som flykting. Alternativt skyddsbehövande har uppehållstillstånd på ett år och kommer således att kunna ansöka och få permanent uppehållstillstånd mycket tidigare än någon som har fått uppehållstillstånd som flykting i tre år. Detta är särskilt oroande med tanke på de långa handläggningstider som Migrationsverket har idag när det gäller prövningar av internationellt skydd.

---

<sup>6</sup> European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) Safety and fundamental rights at stake for children on the move, 2016

- Vilken lag kommer att gälla för ansökningar som registreras innan den 30 maj 2019 men behandlas efteråt?
- Kommer hänsyn tas till barn i dessa övergångsregler?

Som tidigare nämnts avstyrker Rädda Barnen utkastet till lagrådsremiss i sin helhet. Nedan följer Rädda Barnens kommentarer på varje enskilt förslag.

## 5.2 Uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande

Rädda Barnen avstyrker förslaget i sin helhet

Rädda Barnen ser en risk med att helt ta bort en skyddsgrund. Även om den aktuella skyddsgrunden inte tillämpats i någon större utsträckning kan den komma att bli viktig i framtiden, inte minst för det ökande antal miljöflyktingar, som många experter har belyst.<sup>7</sup> Risken ligger i att själva avskaffandet kan legitimera att den inte återinförs eller i vart fall försvårar ett återinförande av ett ökat skydd som ligger utöver internationella åtaganden och EUs minimikrav.

## 5.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Rädda Barnen avstyrker förslaget i sin helhet. Sedan 1984 tillämpar Sverige principen att bevilja permanent uppehållstillstånd direkt, utan att först ge ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Propositionen som lade grunden till detta konstaterade att beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd ”utgör ett slöseri med tillgängliga resurser”. Kommittén som hade utrett frågan menade att ”betydande rationaliseringsvinster [skulle] kunna göras” och att det vore slöseri att pröva alla uppehållstillstånd två gånger bara för att identifiera en mycket liten minoritet som inte borde få permanent uppehållstillstånd efter att den tidsbegränsade perioden gått ut.<sup>8</sup>

Barn som migrerar utan vårdnadshavare har rätt till en långsiktig och hållbar lösning, det som av FN definieras som ”durable solution”. Att ge barn tillfälligt skydd är inte en långsiktig hållbar lösning som tar hänsyn till barnets rätt till välbefinnande, hälsa och utveckling.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd har stor inverkan på ett barns känsla av trygghet och säkerhet, något som är grundläggande för att barnet till fullo ska kunna tillgodogöra sig alla sina rättigheter i enlighet med Barnkonventionen. I synnerhet har otrygghet och osäkerhet stor inverkan på barnets rätt till utveckling (art 6), hälsa (art 24), tillgodogöra sig sin rätt till utbildning (art 28 och 29) och rätten till rehabilitering av traumatiska händelser (art 39). Vid en myndighetsdialog organiserad av Barnombudsmannen den 21 januari 2016 uttryckte många kommuner att de ensamkommande barnen redan börjat må sämre av osäkerheten av vad som kommer att gälla för dem i och med den nya lagen.

Att helt utesluta möjligheterna för alla barn att få permanent uppehållstillstånd omöjliggör också den individuella prövningen av barnets bästa i varje enskilt fall, som barnet har rätt till i enlighet med artikel 3 i Barnkonventionen. Enligt Barnrättskommitténs allmänna kommentar

<sup>7</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c10a.html>

<sup>8</sup> Prop. 1983/84:144, s. 86.

nr 14 bör barnets bästa ” [...] justeras och definieras individuellt utifrån det berörda barnets eller de berörda barnens specifika situation, med hänsyn tagen till personliga sammanhang, situationer och behov. I beslut som rör ett enskilt barn måste barnets bästa bedömas och fastställas med utgångspunkt i barnets specifika omständigheter. [...]”<sup>9</sup> Att helt utesluta möjligheten till permanent uppehållstillstånd även i de fall där det skulle vara helt i linje med barnets bästa, är därför inte förenligt med Barnkonventionen.

Migrationsverket har tidigare i ett av sina rättsliga ställningstaganden beaktat detta och huvudregeln utifrån barnets bästa har varit att bevilja permanent uppehållstillstånd när det i övrigt varit tidsbegränsade uppehållstillstånd som varit gällande.<sup>10</sup>

Två tredjedelar av alla barn som söker asyl i Sverige kommer från Syrien och Afghanistan (68 procent). I de största flyktingländerna, som står för den absoluta majoriteten av våra asylsökande, pågår konflikter som inte tagit slut på många år och som inte heller väntas ta slut på många år. Sannolikheten att vistelsen i Sverige blir tillfällig är därför låg.

En asylsökande ensamkommande pojke säger så här till Rädda Barnen när vi diskuterar lagförslaget: ”Problemen i mitt hemland kommer inte försvinna på varken 1, 2 eller 3 år – det är stora problem som kommer finnas länge”. Kille 16 år.

Studier i Storbritannien om hur tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar personerna visar att det får stora konsekvenser för deras möjligheter till integration och att de upplever stress och oro och att de inte känner sig förmögna att leva sina liv eftersom de inte känner sig trygga och säkra.<sup>11</sup>

För ett barns välbefinnande och möjligheter att ta tillvara sina rättigheter är utsikterna för långsiktiga och hållbara lösningar (durable solutions) på olika situationer, oerhört viktigt. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd gör att utsikterna för långsiktiga lösningar utifrån barnets bästa begränsas starkt, något som också UNHCR påtalat.<sup>12</sup>

Ensamkommande barn som Rädda Barnen har träffat har uttryckt oro över asylprocessen och att inte ha permanent uppehållstillstånd som en stressfaktor. Att inte veta om man kommer att få stanna eller inte gör det svårt att koncentrera sig på skola och framtid.<sup>13</sup>

Rädda Barnen har diskuterat lagförslaget med ensamkommande asylsökande ungdomar, som alla hade sökt innan den 24/11, och så här sa de om införandet av tillfälliga uppehållstillstånd:

”Det är lång väntetid redan nu att inte veta och det känns inte bra – 3 år hade varit ännu värre”. Kille 17 år.

”Jag skulle känna mig ledsen, deprimerad och känna mig fast – till slut kanske man skulle fundera på att ta sitt liv”. Kille 16 år.

---

<sup>9</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet, punkt 32

<sup>10</sup> Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien, RCI 14/2012

<sup>11</sup> Refugee Council The impact of limited leave on refugees in the UK, 2010

[http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/00017080/Limited\\_leave\\_report\\_final\\_September.pdf](http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/00017080/Limited_leave_report_final_September.pdf)

<sup>12</sup> UNHCR Executive Committee, Conclusion no. 104, para (j)

<sup>13</sup> Mötesplats i Stockholm med ett tjugotal ungdomar hösten 2015

”Att gå igenom hela denna väg, att se allt man har sett och sedan komma till Sverige för att leva i fred och ro och så ska man tänka på att leva i ovisshet i 3 år – och kanske därefter bli hemskickad – man skulle bli bitter och börja känna hat. När jag tänker på att de ska skicka tillbaka mig vill jag bara gråta. Det värsta som kan hända är att tappa motivationen”. Kille 16 år.

Det finns även belägg för att även om det temporära uppehållstillståndet omvandlas till permanent tillstånd efter några år, som fallet var med flyktingar från det forna Jugoslavien, finns risken att osäkerheten under de inledande åren har bestående negativa effekter på integrationsprocessen i mottagarlandet.<sup>14</sup>

Tidsbegränsade uppehållstillstånd orsakar vad man kallar humankapitaldepreciering, alltså att ens kunskaper och förmågor minskar i värde när de inte kommer till användning. Står man utanför arbetsmarknaden i tre år kommer man inte vara lika väl anpassad till arbetslivet efter som innan uppehållet. Om tiden utanför arbetsmarknaden präglas av utdragna rättsliga förhandlingar, psykisk ohälsa och oro för familj som är kvar i krig, kommer effekten bli ännu starkare. Den som vet att hen bara är i ett land på nåder och med betydande sannolikhet kan kastas ut, har naturligtvis mindre incitament att lära sig landets språk, seder och kultur.<sup>15</sup>

Det finns longitudinella forskningsstudier på barn på flykt som överlevt koncentrationsläger, krig och annan förföljelse. De visar att svårighetsgraden i barns upplevelser före och under migrationen har stor betydelse för hälsa och utveckling den första tiden efter ankomsten till det nya landet. Men efter några år minskar betydelsen av dessa faktorer. Hälsa, utveckling och välbefinnande på sikt avgörs i stället av faktorer i barnets omgivning efter ankomsten till det nya landet. Viktiga sådana faktorer är trygghet, säkerhet, förutsägbarhet, en fungerande vardagsmiljö, varma och kärleksfulla relationer, vänner, tillhörighet samt att kunna lyckas och att återvinna framtidshopp. Av särskild betydelse är föräldrar och familj. Viktiga riskfaktorer är långdragna perioder av otrygghet, osäkerhet och bristande hopp om framtiden, liksom utsatthet för våld och annan fientlighet i det nya landet.<sup>16</sup>

Enligt Svenska Barnläkarföreningen slår tidsbegränsade uppehållstillstånd särskilt hårt mot traumatiserade barn. Långdragen osäkerhet bidrar till långvarig, traumatisk stress och försvårar eller omöjliggör möjligheterna till framgångsrik, rehabiliterande traumabehandling och -behandling.<sup>17</sup>

#### **5.4 Permanent uppehållstillstånd om utlänningsen kan försörja sig**

Rädda Barnen avstyrker förslaget i sin helhet.

Förslaget strider mot artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och dess förbud mot diskriminering p.g.a. ålder, då det tydligt utesluter barn från möjligheten att få permanent uppehållstillstånd. Det blir också en diskriminering mellan olika barn, då barn som kommer med sin familj har en möjlighet att få permanent uppehållstillstånd som ensamkommande barn inte har. Detta är i strid med artikel 2 i Barnkonventionen och artikel

---

<sup>14</sup> Migros rapport om tillfälliga uppehållstillstånd, <http://caspiarehbinder.se/pdf/Tillfalliga-uppehållstillstand.pdf>  
Referens Klinthäll (2008a), s. 12.

<sup>15</sup> Migros rapport/ Klinthäll, s. 12+51

<sup>16</sup> Svenska Barnläkarföreningen, remissvar Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 3 mars 2016

<sup>17</sup> Aa

14 i Europeisk konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande skyldigheterna (förbud mot diskriminering p.g.a. ställning i övrigt).

Barn som kommer till Sverige ska i första hand lära sig svenska, gå i skolan och få betyg för att kunna få möjligheter att studera vidare och/eller få arbete i vuxen ålder. Det finns en risk att ensamkommande barn istället för att studera lägger sin kraft på att försöka få ett arbete för att kunna få permanent uppehållstillstånd. Detta i sin tur leder till en risk att barn kommer att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare med falska avtal, låg lön och dåliga arbetsvillkor, som inte lever upp till de krav lagen ställer på anställningen för att kunna få permanent uppehållstillstånd.

## **7.2 Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller alternativt skyddsbehövande med tidsbegränsat uppehållstillstånd**

Rädda Barnen avstyrker förslaget i sin helhet.

Rädda Barnen anser att Sverige med dessa förslag inte lever upp till minimikraven i Barnkonventionen, som är del i de internationella åtaganden Sverige har och som regeringen i sitt förslag säger sig anpassa denna lag efter. Inte heller rätten till familj och kontakt med föräldrar som finns i såväl Europakonventionen för mänskliga rättigheter som EU:s stadga om det grundläggande rättigheterna, efterlevs med förslaget.

Enligt artikel 9 i Barnkonventionen har barnet rätt till sina föräldrar och ska inte skiljas från dem om det inte är för hans eller hennes bästa. Att så kraftigt begränsa möjligheterna till familjeåterförening som görs i förslaget inkräktar starkt på denna rättighet, då återförening i hemlandet sällan är möjligt på grund av de pågående konflikterna i de länder flest asylsökande kommer ifrån. Här vill Rädda Barnen påminna om vad FN:s kommitté för barnets rättigheter har uttryckt i sin allmänna kommentar nr 6<sup>18</sup>:

*”En familjeåterförening i ursprungslandet är inte förenlig med barnets bästa och bör därför inte genomföras om det föreligger en ”skäligen risk” för att ett sådant återvändande kan medföra att barnets grundläggande mänskliga rättigheter kränks. Sådana risker är obestridligen dokumenterade i och med beviljande av flyktingstatus eller genom ett beslut av behöriga myndigheter om att skyldigheterna inom ramen för ”non refoulement” ska tillämpas (inklusive sådana som fastställs i artikel 3 i Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och i artikel 6 och 7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter). Därför utgör beviljandet av flyktingstatus ett rättsligt bindande hinder mot att återvända till ursprungslandet och därmed mot en familjeåterförening där. Om omständigheterna i ursprungslandet innebär risker på lägre nivå, och man befarar att barnet ska påverkas av de urskillningslösa följderna av utbrett våld, måste dessa risker uppmärksammas och vägas mot andra rättighetsbaserade överväganden, inklusive följderna av fortsatt separation. Här bör det påminnas om att barnets överlevnad är viktigare än allt annat, och en förutsättning för att det ska kunna åtnjuta alla övriga rättigheter.”*

Enligt artikel 10 i Barnkonventionen ska en ansökan från ett barn eller dess föräldrar om familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaten.

---

<sup>18</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheters allmänna kommentar nr 6 (2005) Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skiljts från föräldrarna utanför ursprungslandet, punkt 82

Att helt utesluta möjligheterna för familjeåterförening för en stor grupp barn, genom att helt omöjliggöra återförening om anknytningspersonen har tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, är inte förenligt med denna princip. Varje ansökan om familjeåterförening ska prövas enskilt och beslut ska tas utifrån principen för barnets bästa i det enskilda fallet.<sup>19</sup>

Det bör också påpekas att det enligt Barnkonventionen är föräldrarna som har det huvudsakliga ansvaret för barnets uppväxt och utveckling, något som måste beaktas i beslutet om att medge familjeåterförening eller ej.

Artikel 8 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och artikel 7 i EU:s stadga om grundläggande rättigheter, tydliggör också rätten till familjeliv. Artikel 24 i EU:s stadga stipulerar att barnet har rätt till ett personligt förhållande till och direkt kontakt med sina föräldrar.

Det framgår tydligt av artikel 3 att barnets bästa alltid ska beaktas i alla situationer som berör barn. Barnets situation, behov och intressen ska beaktas av beslutsfattare. Det finns en tydlig skyldighet för myndigheter att redovisa hur barnets bästa beaktats i beslutsprocessen. Hur en sådan bedömning ska gå till har tydliggjorts av FN:s Barnrättskommitté i dess allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet. I slutbetänkandet från den parlamentariska kommittén ”Barnkommittén” 1997 står bland annat att en önskvärd metod för att ta reda på vad barnets bästa i konkreta situationer är: *”Att kombinera vetenskap och beprövad erfarenhet (dvs. vedertagna kunskaper om barn) med att låta barn själva komma till tals”*.<sup>20</sup>

Vidare sammanfattas en rad faktorer och grundläggande behov som bör vägas in i en bedömning om barnets bästa och följande står att läsa om barnets behov av sina föräldrar: *”Den avgjort viktigaste aspekten av barnets bästa är att barnet har ett varaktigt och stabilt förhållande till sina föräldrar”* och vidare att det *”forskningsmässigt finns en enighet om att kontinuitet i barnets relation till föräldrarna är ett av barns allra mest grundläggande behov”*.<sup>21</sup>

Slutligen finner Rädda Barnen att det är anmärkningsvärt att regeringen så starkt vill begränsa möjligheterna till familjeåterförening och samtidigt lyfter vikten av att EU säkerställer fler lagliga vägar för skyddsbehövande att ta sig till Europa. Familjeåterförening är det idag mest använda lagliga sättet att ta sig till Europa för personer från hårt drabbade konfliktområden. Under de senaste åren har majoriteten av de som tagit den farliga vägen över Medelhavet varit vuxna, och i de flesta fall män. Under 2015 har vi sett en markant ökning av antalet barn som tar denna väg för att söka skydd i Europa, inte minst under hösten då fler och fler länder började meddela att man tänkte införa begränsningar i bl.a. möjligheterna till familjeåterförening. I juni 2015 var andelen barn som korsade Medelhavet runt 10 %, i januari 2016 var andelen 36 %, enligt statistik från UNHCR.

<sup>19</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheter, allmän kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet,

<sup>20</sup> SOU 1997:116 ”Barnets bästa i främsta rummet” s 135

<sup>21</sup> Aa s 136



Att fler barn korsar Medelhavet leder också till att fler barn dör på Medelhavet, och därmed berövas barnet sin grundläggande rätt till liv i enlighet med artikel 6 i Barnkonventionen. Enligt IOM, UNHCR och Unicef dör i snitt två barn per dag under resan över Medelhavet.<sup>22</sup>

### **7.3 Utvidgat försörjningskrav**

Rädda Barnen avstyrker förslaget i sin helhet men ser positivt på att barn som anknytningsperson undantas från försörjningskravet.

För andra barn kommer dock möjligheten att återförenas med sina föräldrar i Sverige att starkt begränsas, då möjligheterna för personer med invandrarbakgrund att både få försörjning och tillräckligt stora bostäder är starkt begränsade idag.

Barnets rätt till sina föräldrar, som förklarats ovan under 7.2, begränsas därmed även av detta krav.

Möjligheten till undantag från försörjningskravet för flyktingar som ansöker inom tre månader efter att tillstånd beviljats, kommer också vara svårt för många att ta del av, då många familjer har splittrats eller tappat kontakten under flykten till Sverige och under tiden som anknytningspersonen väntat på uppehållstillstånd, varför det i många fall är svårt att få tag på familjemedlemmen och lämna in en ansökan inom tre månader.

### **8.2 Bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter ersätts av en mer begränsad bestämmelse**

Rädda Barnen avstyrker förslaget i sin helhet. Rädda Barnen ser en risk med att helt ta bort möjligheten att få uppehållstillstånd på synnerligen/särskilt ömmande omständigheter och är särskilt bekymrade över att detta kommer att innebära att fler barn, särskilt ensamkommande barn, kommer att få avslag. Andra grupper av barn som omfattats av denna grund är till exempel apatiska barn och barn placerade i samhällets vård. Om fler barn riskerar att få avslag kan detta även innebära att fler barn försvinner eller riskerar att avvika och bli ”papperslösa”. Utsattheten och risken för exploatering hos denna grupp är stor. Själva avskaffandet kan vidare legitimera att den inte återinförs eller i vart fall att ett återinförande av ett ökat skydd som ligger utöver internationella åtaganden och EUs minimikrav försvåras.

Möjligheten att beakta särskilt ömmande omständigheter möjliggör för att i bredare bemärkelse beakta och avgöra det enskilda barnets bästa i enlighet med barnets rättigheter. Att ta bort denna möjlighet i lagen gör att möjligheterna att beakta det enskilda barnets bästa begränsas. Vi är särskilt bekymrade att detta kommer att drabba ensamkommande barn eftersom en relativt stor andel får uppehållstillstånd på denna grund.

Möjligheten för barn att få uppehållstillstånd av särskilt ömmande skäl infördes 2014 då lagstiftaren såg att tillräcklig hänsyn till barns särskilda behov och skyddsintresse inte togs och att detta behövde tydliggöras. Men redan innan gjordes en mer generös bedömning i ärenden som berörde barn i förhållande till synnerligen ömmande omständigheter.

Så sent som i mars 2015 fick Sverige stark kritik från FN:s Barnrättskommitté för att det inte läggs tillräcklig vikt vid barnets bästa, särskilt i asylprocesser som inbegriper barn. Kommittén uttryckte också oro över att obligatoriska barnkonsekvensanalyser inte görs vid

---

<sup>22</sup> <http://www.unhcr.org/56c6e7676.html>

alla åtgärder som rör barn och att relevant yrkesgrupper inte har tillräcklig utbildning i bedömningen av barnets bästa.<sup>23</sup> Kommittén rekommenderade Sverige att säkerställa att principen om barnets bästa ligger till grund för och är vägledande i alla beslutsprocesser, och särskilt att personal på Migrationsverket ska få regelbunden utbildning om bedömningen av barnets bästa.<sup>24</sup>

I den tillfälliga lagen finns ingen paragraf som hänvisar till att barnets bästa ska beaktas vid beslut enligt lagen. Inte heller i författningskommentaren till 13 § finns någon hänvisning till barnets bästa. Att i utkastet till lagrådsremiss förklara att portalparagrafen i Utlänningslagen (1 kap. 10 §) är tillämplig, är inte tillräckligt, i synnerhet då den idag inte används som lagstiftaren hade tänkt.

### **10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Rädda Barnen finner det anmärkningsvärt att en tidsbegränsad lag som har sådan långtgående konsekvenser för människor som söker internationellt skydd helt saknar övergångsbestämmelser om vad som ska gälla när lagen upphör. Några frågor som Rädda Barnen anses behöver besvaras är:

- Kommer en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd automatiskt få permanent uppehållstillstånd när lagen upphör?
- Behöver en person vänta till hens tidsbegränsade uppehållstillstånd upphör innan hen kan ansöka om permanent uppehållstillstånd, eller kan detta göras så fort lagen upphör att gälla? Här finns en stor risk för stora skillnader mellan de som fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och de som fått det som flyktingar. Alternativt skyddsbehövande har uppehållstillstånd på ett år och kommer således att kunna ansöka och få permanent uppehållstillstånd mycket tidigare än någon som har fått uppehållstillstånd som flykting i tre år. Detta är särskilt oroande med tanke på de långa handläggningstider som Migrationsverket har idag när det gäller prövningar av internationellt skydd.
- Vilken lag kommer att gälla för ansökningar som registreras innan den 30 maj 2019 men behandlas efteråt?
- Kommer hänsyn tas till barn i dessa övergångsregler?

Stockholm den 10 mars 2016



Elisabeth Dahlin

Generalsekreterare

<sup>23</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheter, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 6 mars 2015 (CRC/C/SWE/CO/5) punkt 17.

<sup>24</sup> Aa punkt 18 b

