

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Ju2020/03215

Stockholm 2020-12-07

UNICEF Sveriges remissvar på betänkandet (2020:54) En långsiktig hållbar migrationspolitik

Sammanfattning

UNICEF Sverige välkomnar förslaget till en ny utlänningslag som ersätter den tillfälliga lagen men tycker det är beklagligt att många av bestämmelserna i den tillfälliga lagen föreslås bli permanenta. UNICEF Sverige yttrar sig endast över de förslag som direkt eller indirekt påverkar barn och deras rättigheter främst utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter¹. Övriga förslag avstår vi från att yttra oss över.

UNICEF Sverige avstyrker utredningens förslag som rör barn med ett par undantag. I lagförslagen ser vi positivt på att barn undantas kraven för permanent uppehållstillstånd med undantag för utformningen av vandelskravet och att barn har möjlighet att få tillfälliga uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vi ser dock allvarligt på förslagen om tillfälliga uppehållstillstånd som fortsatt huvudregel, utan något undantag för att beviljas permanent uppehållstillstånd, att åtskillnad görs mellan barn beroende på skyddsstatus avseende längden på uppehållstillstånden, de strikta kraven för statslösa barn att beviljas svenskt medborgarskap, en återgång till *synnerligen ömmande omständigheter* för barn och att det strikta försörjningskravet kvarstår för familjeåterförening.

Vi saknar genomgående barnrättsperspektiv samt en barnkonsekvensanalys och förslag på åtgärder som väger upp negativa konsekvenser i samtliga förslag och bedömningar som berör barn direkt eller indirekt som presenteras. FN:s barnrättskommitté har bland annat betonat att konventionsstaterna ska se till att barnets bästa till fullo tas i beaktande i migrationslagstiftning.² Utredningen presenterar inga analyser kring hur förslagen står i förhållande till barnkonventionen och barns rättigheter mer än att kommittén slår fast att förslagen är förenliga med barnkonventionen, vilket är anmärkningsvärt. Detta mot bakgrund av att majoriteten av förslagen har omfattande inskränkningar i barns rättigheter. I de enstaka fall som kommittén har identifierat vilka konsekvenser förslagen får för barn har dessa inte utretts och det finns inga förklaringar till varför det förslaget ändå valts, vilka intressen som har viktats mot barns intressen och varför ett visst intresse har fått företräde framför *barnets bästa*. 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*.³ Proportionalitetsprincipen som är grundläggande i svensk rätt innebär här också svåra avvägningar mellan å ena sidan statens intresse av reglerad invandring å andra sidan rätten till familjeliv och *barnets bästa*. Avslutningsvis anser vi att 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.⁴

¹ Härefter barnkonventionen

² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 3, (CRC/C/GC/18) p. 29.

³ Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232)

⁴ Se till exempel art 22 barnkonventionen, p.18, 38 skyddsgrundsdirektivet, p.2, art 5.5 familjeåterföreningsdirektivet, p. 33, art 7 asylprocedurdirektivet

Inledning

Sedan 1 januari 2020 är barnkonventionen lag i Sverige. Stater som anslutit sig till FN:s konvention om barnets rättigheter är skyldiga att se till att konventionens principer och bestämmelser till fullo speglas och får juridisk verkan i relevanta nationella lagar. Staterna bör vidta åtgärder inklusive lagstiftningsåtgärder som syftar till att säkerställa att principerna i barnkonventionen upprätthålls i praktiken. Principen om icke-diskriminering är grundläggande och är i alla sina aspekter tillämplig när det gäller barn inom ramen för internationell migration. All särbehandling av migranter ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte och i linje med *barnets bästa*. När *barnets bästa* har bedömts kan det stå i konflikt med andra intressen eller rättigheter och eventuella andra konflikter måste då lösas från fall till fall genom att alla parter intressen omsorgsfullt vägs mot varandra och en lämplig kompromiss nås. Konventionsstaterna bör ge hög prioritet åt *barnets bästa* i sin lagstiftning, politik och praxis.⁵

Barn har drabbats oproportionerligt hårt av den tillfälliga lagen. Den otrygghet och osäkerhet som funnits sen den tillfälliga lagen infördes har inneburit en betydande risk för barn. Det finns inte fog för att fortsätta inskränka barns rättigheter med tanke på den situation med flyktingmottagande som råder idag och som förväntas råda enligt prognoser som kommittén också presenterar. Kommittén lyfter genomgående i utredningen att de förslag som föreslås är i syfte att anpassa den svenska regleringen till EU-rättens och internationella konventioners miniminivå. Dock vill vi uppmana regeringen att anpassa förslagen till att ligga i linje med andra medlemsstaters nivåer och att inte lägga sig på en nivå som gör att vi hamnar i botten. Barnkonventionens bestämmelser gäller för samtliga barn som befinner sig i Sverige inklusive asylsökande, flyktingar, migranter- nationalitet eller uppehållstillstånd och deras grundläggande rättigheter måste beaktas på samma sätt som för barn som är bosatta i Sverige. Detta måste förtydligas.

6.5.1 Tidsbegränsade uppehåll som huvudregel

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd ska som huvudregel vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Vi ser det som mycket beklagligt att kommittén föreslår att tillfälliga uppehållstillstånd även i fortsättningen ska vara huvudregeln. Detta förslag har vi avstyrkt i tidigare remissvar avseende införande av den tillfälliga lagen samt vid förlängning av den tillfälliga lagen. Kommittén motiverar inte tydligt syfte och ändamålet med förslaget. Någon utvärdering av den tillfälliga lagens effekter med särskilt fokus på barn ur ett "barnrättsperspektiv", som regeringen utlovade i propositionen som föregick "den tillfälliga lagen", verkar heller inte ha gjorts.⁶ Mot bakgrund av den tillfälliga lagens effekter på barn som vi har sett⁷ och utifrån att barnkonventionen är lag idag är det anmärkningsvärt att överhuvudtaget inte presentera några undantag från huvudregeln.

Enda syftet med att införa tidsbegränsade uppehållstillstånd synes vara att den svenska regleringen inte ska avvika från övriga nordiska länder och EU. Någon ytterligare motivering ges inte, vilket är beklagligt med tanke på vilka konsekvenser förslaget får för barn. Konsekvenserna av att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för permanent kan leda 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.⁸ Förslaget stödjer inte heller barns rätt till rehabilitering och återanpassning i en miljö som främjar deras hälsa och välbefinnande⁹. Detta är särskilt

⁵ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 3, (CRC/C/GC/18) p. 32 a.

⁶ Prop. 2015/15:174, s. 70.

⁷ Se Röda Korsets rapport *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga lagen*, december 2018

⁸ Artikel 7, 27 och 28 barnkonventionen

⁹ Artikel 39 barnkonventionen

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 fristad¹⁰. Att ha asylskäl men ändå inte ges en permanent fristad som barn är inte förenligt med denna rekommendation. En osäker och utsatt migrationsstatus inverkar negativt på barns välmående.

Vi ifrågasätter vidare hur kommittén har kommit fram till förslaget utifrån läget och det fortsatta läget i Sverige som inte är i närheten av det flyktingmottagande Sverige hade 2015. Detta särskilt mot bakgrund av kommitténs uttalanden om att ordningen av med permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället har gällt under relativt lång tid och bekräftas av regering och riksdag vid ett flertal tillfällen samt att i princip alla skyddsbehövande har fått sitt tidsbegränsade uppehållstillstånd förlängt under den tillfälliga lagen.¹¹ Barnrättskommittén betonar också vikten av att snabba förfaranden och processer som rör barn prioriteras. Barn och vuxna uppfattar inte tid på samma sätt. Försenade eller utdragna beslutsprocesser får särskilt ogynnsamma följder för barn som utvecklas.¹² Vi förordar därför undantag till huvudregeln om tillfälliga uppehållstillstånd. Om förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd kvarstår förordar vi undantag för barn oavsett skyddsstatus att få permanenta uppehållstillstånd redan vid första ansökningstillfället alternativt vid första förlängningstillfället.

6.5.2 Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd vid första beslutstillfället

Kommitténs förslag: En utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning) ska beviljas permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället. Detta ska förtydligas i lagtexten. Inga andra undantag ska finnas från huvudregeln att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade vid det första beslutstillfället.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget om att överföring av skyddsbehövande ska beviljas permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället men avstyrker förslaget i övrigt. Vi ser positivt på att kvotflyktingar beviljas permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället men ser inga godtagbara skäl till att överhuvudtaget inte medge några undantag för barn som har annan skyddsstatus att kunna beviljas permanenta uppehållstillstånd vid första beslutstillfället. Till exempel särskilt utsatta grupper av barn som bedöms ha skyddsbehov utifrån en bedömning av *barnets bästa* som också innefattar en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Även om barnkonventionen inte innehåller någon specifik bestämmelse om att bevilja barn permanent uppehållstillstånd så förordar barnrättskommittén långsiktiga och hållbara lösningar för barn snarare än oförutsägbara och osäkra lösningar¹³ vilket tidsbegränsade uppehållstillstånd är.

Artikel 3 i barnkonventionen föreskriver att *vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa*. Bedömningen av *barnets bästa* innebär bland annat att visa hur man har tagit hänsyn till *barnets bästa* och hur barnets intressen har vägts mot andra hänsynstaganden.¹⁴ Begreppet *barnets bästa* är flexibelt och anpassningsbart. Det bör 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 barn specifikt måste *barnets bästa* bedömas och fastställas med utgångspunkt i barnets specifika omständigheter.¹⁵ Genom att inte föreslå något undantag från huvudregeln för barn utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet står förslaget i strid med innebörden i artikel 3 och bedömningen av *barnets bästa*. En konsekvens av detta är att det kommer saknas möjlighet till att göra individuella bedömningar och en bedömning av *barnets bästa*, såsom artikel 3 föreskriver eftersom

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

¹¹ Se betänkandet, s. 194.

¹² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 14, (CRC/C/GC/14) p. 93.

¹³ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, (CRC/C/GC/6)

¹⁴ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 14, (CRC/C/GC/14) p. 6.

¹⁵ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 14, (CRC/C/GC/14) p. 32.

omständigheterna i det enskilda fallet inte kan beaktas och göra skillnad. Det är beklagligt att barn som bedöms ha skyddsbehov och på grund av omständigheterna i det enskilda fallet som motiverar ett permanent uppehållstillstånd riskerar att stå utan skydd, hjälp och behövlig vård. Mot bakgrund av barnrättskommitténs uttalanden rekommenderar vi att regeringen ser över detta och inför undantag för barn som bedöms ha skyddsbehov utifrån en bedömning av *barnet bästa* vilket också innefattar en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet, möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället. Sådan lösning ligger också i linje med andemeningen i artikel 3.

6.5.4 Längden på uppehållstillstånd vid flyktingskap

Kommitténs förslag: Det första uppehållstillstånd som beviljas en flykting ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget delvis. Kommittén har inte motiverat på vilket sätt tre år är den längd på uppehållstillstånd som är den mest ändamålsenliga och rättssäkra lösningen mot bakgrund av att den genomsnittliga längden på uppehållstillstånden för flyktingar är fem år inom EU.¹⁶ I likhet med kommittén är vi medvetna om att det finns ett förslag till skyddsgrundsförordning som avser att ersätta det nuvarande skyddsgrundsdirektivet, där det föreslås att möjligheten för medlemsstater att ha mer förmånligare bestämmelser ska tas bort. Kommittén har dock motiverat olika förslag med att Sverige inte ska ha mer förmånligare bestämmelser än andra medlemsstater i EU och att vi bör ligga på samma nivå. Vi ställer oss därför frågande till att tillståndslängden föreslås till tre år inte minst för att genomsnittet i EU är längre och att skyddsgrundsdirektivet fortfarande gäller och möjliggör att vi har samma nivåer som flertalet medlemsstater inom EU.

Det är anmärkningsvärt att kommittén har identifierat konsekvensen av att föreslå tillfälliga uppehållstillstånd med den föreslagna tidslängden för barn men därefter inte har motiverat om den föreslagna lösningen ligger i *barnets bästa* eller inte samt vilka intressen som fått företräde. Till exempel har kommittén identifierat att barn kan uppfatta effekten av tidsbegränsade uppehållstillstånd på annat sätt än vuxna. Tider som uppfattas som korta av en vuxen kan uppfattas som långa av ett barn.¹⁷ Vi hade önskat se en utförligare motivering till längden på uppehållstillståndet för barn som har flyktingstatus. Detta mot bakgrund av att tillfälliga uppehållstillstånd slår mycket hårt mot barnen. Som vi framfört ovan förordar barnrättskommittén hållbara och långsiktiga lösningar framför osäkra och tillfälliga lösningar. Vi önskar därför att längden på tillfälliga uppehållstillstånd hade varit längre än det som kommittén föreslår, för att öka förutsägbarheten och rättssäkerheten. Om huvudregeln ska vara tillfälliga uppehållstillstånd på tre år även för barn som har flyktingstatus ser vi att längden på uppehållstillståndet blir längre än det som föreslås idag och att vi följer det "genomsnitt som finns inom EU".

Längden på uppehållstillstånd vid förlängning

Kommitténs förslag: Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en flykting ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år. Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Det förslag som nu framförs innebär att barn som har flyktingstatus kan tvingas leva i ovisshet i värsta fall upp till fem år innan de kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd vilket är lång tid för ett barn. Kommittén har även identifierat detta, och betonar med hänvisning till en kommentar från barnrättskommittén att "barn kan uppfatta effekten av tidsbegränsade uppehållstillstånd på annat sätt än vuxna. Tider som uppfattas som korta av en vuxen kan

¹⁶ Se tabell 5.1 i betänkandet s. 142

¹⁷ Se betänkandet och Röda Korsets rapport *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, december 2018

uppfattas som långa av ett barn” Det är därför anmärkningsvärt att kommittén ändå har valt att gå vidare med förslaget och att de negativa konsekvenserna som barn drabbas av på grund av förslaget inte kompenseras med andra åtgärder för att väga upp detta.

Vi ser positivt på förslaget om att permanent uppehållstillstånd kan beviljas istället för att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd förlängs ytterligare två år vid en ny ansökan om vissa krav som redovisas i kap. 7 i betänkandet är uppfyllda. I avsnitt 7.4 presenterar kommittén förslag på en rad olika krav såsom kunskaper i svenska och samhällskunskap, försörjning och vandel för att få permanent uppehållstillstånd. I efterföljande avsnitt presenteras undantag från dessa krav för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Barn är en av de grupperna som undantas från de föreslagna kraven förutom krav på tillfälliga uppehållstillstånd i minst tre års tid innan en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Vi förordar att barn efter en ansökan i regel ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd istället för en förlängning av det tillfälliga uppehållstillståndet utan att det uppställs några krav. Om det överhuvudtaget ska uppställas några krav för barn ser vi att kravet är utformat på så sätt att det motsvarar längden på tillfälliga uppehållstillstånden vid första ansökningstillfället utan ytterligare tillägg. Detta innebär att, om längden på de tillfälliga uppehållstillstånden i slutändan blir tre år, ska kravet för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd också vara att barnet haft tillfälliga uppehållstillstånd i tre år.

6.5.5 Längden på uppehållstillstånd vid alternativt skyddsbehov

Kommitténs förslag: Det första uppehållstillstånd som beviljas en alternativt skyddsbehövande ska vara tidsbegränsat och gälla i 13 månader.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Vi ser inga godtagbara skäl till att göra en kraftig åtskillnad mellan olika skyddsgrupper av barn för att motivera olika längd på uppehållstillstånd. Barn som söker uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande har ett lika stort behov av skydd, trygghet och kontinuitet som barn som har flyktingstatus. Vi befärar att förslaget riskerar att diskriminera barn beroende på vilket skyddsbehov de har och det är inte förenligt med en av de grundläggande principerna i barnkonventionen om icke-diskriminering. Principen om icke-diskriminering föreskriver att inget barn ska diskrimineras på grund av barnets eller dess föräldrars ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, hudfärg, handikapp, börd eller ställning i övrigt¹⁸.

Kommittén har motiverat syftet med att göra en åtskillnad mellan dessa skyddsgrunder med att *alternativt skyddsbehövande* kan ha skyddsskäl som inte är individuella på samma sätt som gäller för *flyktingar*. Det kan tala för att tillståndstiderna kan vara kortare i avvaktan på den allmänna situationen i hemlandet förbättras och det blir möjligt att återvända. Samtidigt noterar kommittén, att den statistik som finns, visar att uppehållstillstånden för alternativt skyddsbehövande så gott som uteslutande förlängs, vilket innebär att skyddsbehovet består. Det är anmärkningsvärt att kommittén trots den statistik som finns ändå föreslår olika längder på uppehållstillstånden beroende på skyddsbehovet. De skäl som anförs för olika längder på uppehållstillstånden är inte tillräckligt starka för att motivera en åtskillnad. Vidare konstaterar kommittén också att vad gäller alternativt skyddsbehövande, att regeringen i samband med den tillfälliga lagen resonerade att det finns en tendens inom EU-rätten att regelverket utvecklas i en riktning där flyktingar och alternativt skyddsbehövande ges samma rättigheter.¹⁹

I samband med genomförandet av det första skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet i svensk rätt uttalade sig regeringen att flyktingar och andra skyddsbehövande behandlas i regel på samma sätt i svensk rätt. Vidare sa regeringen att direktivet är ett minimikrav och att regeringen anser i likhet med

¹⁸ Artikel 2 barnkonventionen

¹⁹ Prop. 2015/16:174. S.30.

remissinstanserna att det saknas skäl att differentiera giltighetstiden för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för flyktingar och andra skyddsbehövande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör därför vara tre år.²⁰ Mot bakgrund av regeringens tidigare uttalanden, det mönster som synes ha funnits inom EU avseende lika rättigheter för båda skyddsgrunderna samt den statistik som kommittén hänvisar till finns det inga godtagbara förklaringar till varför det är motiverat att föreslå olika tidslängder som gör skillnad på barn. Kommittén har heller inte presenterat någon statistik som visar att situationen i världen förändrats på så sätt att de barn som beviljas skyddsstatus som alternativt skyddsbehövande återvänder inom en viss tid, vilket skulle kunna vara en faktor som motiverar en åtskillnad. Kommittén förklarar till exempel inte varför barn som är alternativt skyddsbehövande är mindre skyddsvärda än barn som är flyktingar, och varför regleringen idag ska avvika från den tidigare ståndpunkten att någon åtskillnad avseende längden på uppehållstillstånden inte ska göras mellan dessa grupper.

Vi ser också med stor oro på att längden för barn som är alternativa skyddsbehövande är så kort som 13 månader vid första ansökningstillfället. Som vi betonat i vår kommentar ovan förordar barnrättskommittén långvariga och hållbara lösningar för barn snarare än oförutsägbara och korta vilket förslaget om tillfälligt uppehållstillstånd på 13 månader är. Vi uppmanar regeringen till att bibehålla sina tidigare ståndpunkter och att fortsatt inte göra en åtskillnad mellan dessa grupper utan att längden på uppehållstillstånd är samma oavsett vilken skyddsstatus barnet har. Slutligen vill vi uppmärksamma regeringen på att det för närvarande ligger ett mål för avgörande hos Europadomstolen som behandlar frågan om det kan anses vara diskriminering enligt artikel 8 i EKMR att göra en åtskillnad mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande.²¹

Längden på uppehållstillstånd vid första förlängningen

Kommitténs förslag: Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Återigen har kommittén avstått från att motivera syftet med att göra åtskillnad mellan barn med flyktingstatus och barn som är alternativt skyddsbehövande samt varför skyddsstatus föranleder olika längd på uppehållstillstånd. En konsekvens av förslaget är att barn som är alternativt skyddsbehövande kan ansöka om permanent uppehållstillstånd först vid en andra förlängningsansökan till skillnad från barn med flyktingstatus. Förslagen saknar fokus på utsatta barn och deras skyddsbehov och vi ställer oss frågande till att det görs skillnad på barn beroende på deras skyddsstatus i en permanent lagstiftning som ska vara hållbar och långvarig. Vi saknar en proportionalitetsbedömning som bland annat också skulle ha innehållit en bedömning av *barnets bästa* och ställer oss frågande till hur kommittén motiverar åtskillnaden och förslagets förenlighet med barnkonventionen när förslagets konsekvenser för barn inte har utretts. Samma regler bör gälla för såväl barn med flyktingstatus som alternativt skyddsbehövande i fråga om längd på de tillfälliga uppehållstillstånden om en åtskillnad inte kan motiveras. Om förslaget kvarstår i dess nuvarande utformning förordar vi att det införs undantag såsom vi anför i fråga om de tillfälliga uppehållstillstånden, som innebär möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd utifrån en prövning av *barnets bästa* och omständigheterna i det enskilda fallet.

²⁰ Prop.2009/10:31 s. 141.f.

²¹ Mål M.A. v. Denmark (application no. 6697/18).

Längden på uppehållstillstånd vid ytterligare förlängning

Kommitténs förslag: Om ett nytt uppehållstillstånd ska beviljas en alternativt skyddsbehövande ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Om vissa krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd i stället beviljas.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Det förslag som kommittén föreslår innebär att ett barn som är alternativt skyddsbehövande kan tvingas leva i ovisshet i mer än tre år. Förslaget riskerar att äventyra barn och ungas hälsa och utveckling. Om förslaget kvarstår i dess nuvarande utformning förordar vi att barn som huvudregel ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd istället för att det tillfälliga uppehållstillståndet ska kunna förlängas en tredje gång.

7.4.1 Krav för permanenta uppehållstillstånd

Kommitténs förslag: Permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Ett permanent uppehållstillstånd förutsätter också att en utlänning haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av språk- och samhällskunskapskraven samt försörjningsförmågan.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget delvis. Vi ser allvarligt på de fortsatt mycket restriktiva möjligheter för andra barn än kvotflyktingar att beviljas permanent uppehållstillstånd. Förslaget om permanent uppehållstillstånd förutsätter att en utlänning haft tidsbegränsade uppehåll i minst tre år vilket är en lång tid för ett barn. Ett barn som har skyddsbehov måste kunna få permanent uppehållstillstånd tidigare. Vi uppmanar regeringen till att ta större hänsyn till att alla barn är olika och har olika behov och att det finns ett behov av att kunna göra bedömningar i det enskilda fallet som kan leda till permanenta uppehållstillstånd tidigare än tre år. Om förslaget ändå kvarstår i dess nuvarande utformning uppmanar vi regeringen till att tydliggöra att det enda krav som uppställs för barn för att få permanent uppehållstillstånd är att barnet har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd i minst tre år. Vi vill också uppmärksamma regeringen på att de krav som uppställs i samband med permanent uppehållstillstånd kommer att påverka barnfamiljer. En konsekvens av förslaget är att olika familjemedlemmar i en och samma familj kan ha olika tillstånd och olika längder. Till exempel kan ett barn ha tillfälligt uppehållstillstånd medan en förälder har permanent uppehållstillstånd och omvänt. Vi uppmanar regeringen till att göra en barnkonsekvensanalys av förslagen och dess konsekvenser för barn och en analys utifrån barnkonventionen.

I sammanhanget vill vi också lyfta vandelskravet som gäller för vuxna när det finns barn med i bilden. Vandelskravet kan komma att drabba barn onödigt hårt och oproportionerligt och vi saknar en analys av hur kravet står sig i förhållande till barnkonventionen, barns rätt till sina föräldrar och rätten till familjeliv, risken för familjesplittring och att hålla samman familjer. Stor hänsyn måste tas till barnets situation och om de skulle drabbas av en separation från någon av föräldrarna. Om vandelskravet kvarstår och i dess nuvarande utformning uppmanar vi regeringen till att ta hänsyn till barn och att införa en individuell bedömning där barn kan utgöra en förmildrande omständighet som talar emot en tillämpning av vandelskravet i det enskilda fallet. Vidare bör regeringen införa krav på en individuell bedömning där omständigheter som den enskilde åberopar för att beviljas permanent uppehållstillstånd ställs och vägs mot omständigheter som talar emot att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Utifall att det ska finnas ett vandelskrav skulle ett sådant förfarande vara mer rättssäkert och förutsägbart.

7.4.2 Undantag från kraven

Kommitténs förslag: Barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från de uppställda kraven för permanent uppehållstillstånd. Det ska finnas möjlighet att undanta andra personer om det föreligger synnerliga skäl. Vandelskravet ska dock alltid uppfyllas för personer som uppnått straffmyndig ålder.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget med undantag för vandelskravet och "synnerliga skäl". Vi ser det som en självklarhet att barn undantas från de uppställda kraven på permanent uppehållstillstånd. Som vi har framfört tidigare behöver undantaget för barn förtydligas på så sätt att det framgår tydligt att det enda kravet som uppställs för barn för att beviljas permanent uppehållstillstånd är tidsbegränsade uppehåll i minst tre år. Vi förordar att det inte ska sättas en tidsgräns på tre år och att ett barn ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd tidigare än så baserat på en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Att vandelskravet ska gälla för barn som är 15 år och uppåt riskerar att leda till diskriminering av barn. Kommittén har inte motiverat eller förklarat varför just dessa barn ska omfattas av kravet och varför barn ska behandlas på samma sätt som vuxna ifråga om vandelskravet. Kommittén skriver enbart att det inte är rimligt att göra undantag från vandelskravet men förklarar inte närmare varför det inte är rimligt att göra undantag för dessa barn, vilket är otillräckligt. Om vandelskravet ska gälla barn som är 15 år och uppåt, måste regeringen också förklara på vilka grunder som man kommit fram till slutsatsen att ett vandelskrav behövs, vilket syfte det fyller och underbygga resonemanget med hållbara argument och göra en proportionalitetsbedömning inte minst utifrån *barnets bästa* och andra relevanta artiklar i barnkonventionen. Vi saknar en utförlig analys av förslaget och framför allt i förhållande till barnkonventionens grundläggande principer och dess förenlighet. Vi uppmanar regeringen att inte gå vidare med förslaget om vandelskrav för barn mellan 15-18 år, då vi inte ser några godtagbara skäl till att införa ett sådant krav nu och att det sen tidigare heller inte verkar ha funnits ett behov i tidigare migrationslagstiftningar.

Vi ser med stor oro på den nuvarande utformningen av vandelskravet som är rättsosäkert och otydligt. Ur ett rättssäkerhets- och förutsägbarhetsperspektiv anser vi att det är osäkert och allvarligt att skäligen misstankar ska kunna vara tillräckliga, att det inte finns något krav på lagakraftvunnen fängelsestraff och att det kan vara fråga om mindre allvarlig brottslighet för att vandelskravet ska vara uppfyllt. Utifrån proportionalitetsprincipen ser vi det som mycket oroande att kommittén föreslår ett krav och dess utformning som går utöver vad vi anser vara nödvändigt.

Om vandelskravet ändå kvarstår uppmanar vi regeringen till att ändra utformningen av kravet och att kravet ska vara särskilt anpassat för barn, till skillnad från det vandelskrav som kommer att uppställas för vuxna. Vi rekommenderar att det uppställs lägre krav på barn, lik förslaget som utformats om *synnerligen ömmande omständigheter*, där lägre krav uppställs för barn för att kunna beviljas uppehållstillstånd på humanitära grunder. Med andra ord ser vi att vandelskravet utformas som mildare för barn som är mellan 15-18 år och anpassat efter barn.

Barnrättskommittén har i samband med artikel 37 och 40 om unga lagöverträdare uttalat att barn skiljer sig från vuxna i sin fysiska och psykiska utveckling och i sina känslomässiga utbildningsrelaterade behov. Dessa och andra skillnader är skälet till att det behövs ett separat rättsskipningssystem för unga lagöverträdare, och gör att barn måste behandlas annorlunda än vuxna. Oskyldighetspresumtionen är grundläggande för att skydda barns mänskliga rättigheter när de har begått brott. Det innebär att bevisbördan för anklagelse(r) som görs gällande mot barnet ligger på åklagarsidan. Det barn som misstänks eller åtalas för att ha begått

brott är endast skyldigt om dessa anklagelser har bevisats utom rimligt tvivel. Varje barn som misstänks eller åtalas för att ha begått brott har rätt att underrättas snarast och direkt om anklagelserna mot sig.²²

Vidare är det av yttersta vikt att regeringen förtydligar att det ifråga om barn ska röra sig om uteslutande mycket allvarliga brott samt krav på lagakraftvunnen fängelsestraff. Det är ett minimikrav för att tillförsäkra och upprätthålla rättssäkerheten. Regeringen behöver också förtydliga vilken karenstid som gäller innan en ny ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras. Eftersom det är fråga om barn uppmanar vi regeringen till att införa en kortare barnanpassad karenstid, som skiljer sig från den karenstid som utvecklats i praxis och avser vuxna, utan att det blir till nackdel för barnet. Långa karenstider kan ha en negativ effekt på barn mot bakgrund av att vi vet att barn uppfattar tid annorlunda än vuxna. Är det fråga om ett barn som är nära 18-års åldern är det särskilt viktigt att barnet inte hinner bli vuxen på grund av karenstiden innan en ny ansökan om permanent uppehållstillstånd kan göras. Om det ska finnas ett vandelskrav för barn ska det bestå av en prövning i två steg, dels ska det vara fråga om enbart mycket grova brott med en fällande fängelsestraff som vunnit laga kraft, dels ska det göras en helhetsbedömning som i barns fall innebär en särskild prövning utifrån barnets enskilda omständigheter. En helhetsbedömning innebär att pröva om omständigheterna i det enskilda fallet motiverar att vandelskravet tillämpas trots begånget brott och om det finns ömmande skäl eller andra skäl som talar emot en tillämpning. Slutligen vill vi uppmärksamma regeringen på att barn under 18 år som begår brott i Sverige behandlas som huvudregel inte på samma sätt som vuxna när påföljd ska utdömas och vid straffmätning.²³ Det finns ingen anledning till varför barn som är asylsökande ska behandlas på samma sätt som vuxna ifråga om vandelskravet vid en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Vi avstyrker förslaget att vandelskravet ska ses tillsammans med ett skötsamhetskrav för barn. Om vandelskravet och skötsamhetskravet kvarstår för barn mellan 15-18 år behöver regeringen förtydliga vad det innebär. Det är väldigt oklart hur "allvarlig misskötsamhet" ska tolkas och tillämpas i förslaget. Vi efterfrågar ett förtydligande och någon form av tydlig vägledning i förarbetena till den nya lagen så denna bedömning inte uteslutande lämnas över till rättstillämparen vilket skulle kunna leda till godtyckliga bedömningar och för att tillförsäkra förutsägbarhet och rättssäkerhet för den unge.

Utöver att barn undantas uppsatta krav för permanent uppehållstillstånd föreslås även andra personer vid *synnerliga skäl* kunna undantas kraven. Om vandelskravet kvarstår föreslår vi att regeringen inför en ventil häri som innebär att barn kan undantas vandelskravet om det finns *särskilda skäl* utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Det kan inte vara förenligt med *barnets bästa* att alla barn mellan 15-18 år ska omfattas av vandelskravet utan något undantag utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I bedömningen bör ömmande omständigheter tas i beaktande samt förmildrande omständigheter såsom att vandelskravet skulle drabba barnet oproportionerligt hårt, att barnet har en funktionsnedsättning eller en sjukdom.

Kommittén har också identifierat att det kan bli så att barn blir vuxna under perioden med tidsbegränsade uppehållstillstånd och att de då måste de uppfylla de uppställda kraven som alla andra när de kan ansöka om permanent uppehållstillstånd. Utifrån likabehandlingsprincipen ser vi det som problematiskt att förslaget om undantag inte kommer att omfatta alla de som var barn vid första ansökningstillfället och andra och tredje förlängningstillfället. De föreslagna tidsfristerna gör till exempel att en del grupper av barn och unga kommer att omfattas av krav på samma sätt som vuxna trots att de kommit till Sverige som barn och på grund av tidskravet och de tillfälliga uppehållstillstånden hunnit bli vuxna under tiden.

²² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 10, (CRC/C/GC/10), p.10 och 42.

²³ Se bl.a. prop.78/79:212, prop. 1989/90:7 prop. 1997/98:96.. Se bl.a. 29 kap. 7 § och 30 kap. 5 § brottsbalken.

8.3.1 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Kommitténs förslag: Om en utlänning har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats och har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, ska uppehållstillstånd ges till

- en utlänning som är make eller sambo till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn till utlänningen,
- ett utländskt ogift barn som har en förälder som är gift eller sambo med utlänningen, och
- en utlänning som på något annat sätt än ovan är nära anhörig till utlänningen om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget delvis. Det är en självklarhet utifrån ett barnrättsligt perspektiv att uppehållstillstånd även ska beviljas barn till sökanden och barn som har en förälder som är gift eller sambo med sökanden. Trots att familjeåterföreningsdirektivet inte uppställer något krav på att det ska finnas en möjlighet för de som inte omfattas av kretsen kärnfamilj såsom den definieras i nuvarande utlänningslagen, är det inget som hindrar Sverige att ha en längre räckvidd för att tillgodose barns rättigheter. Barnrättskommittén har betonat att begreppet förälder måste tolkas i bred bemärkelse och omfattar biologiska föräldrar, adoptiv- eller fosterföräldrar eller, där det är tillämpligt medlemmar av slakten eller lokalsamhället i enlighet med lokala sedvänjor²⁴. Vi anser därför att regeringen förtydligar att ifråga om anknytning kan det utöver barn såsom det ska förstås av förslaget idag, också vara fråga om fosterbarn och även barn som har adopterats även om det inte skett formellt.

Enligt FN:s barnrättskommitté är familjeåterförening högsta prioritet för att nå hållbara och långsiktiga lösningar för ensamkommande barn och barn som skilts från sina föräldrar²⁵. 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 skyldig att besluta om återförening där.²⁶ Barn som utsatts för väpnad konflikt (och oftast 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.²⁷ Vi vill också påminna om att 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. Staterna ska också säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja. För att denna skyldighet ska fullgöras bör allt göras för att återförening ett ensamkommande eller barn som har åtskilts från föräldrarna med sina föräldrar, om inte en fortsatt separation är nödvändig för barnets bästa.²⁸

Anknytning för personer som inte tillhör kärnfamiljen

UNICEF Sverige avstyrker förslaget som avser fortsatt begränsning av personkategorier som inte tillhör kärnfamiljen. Avseende anknytning för personer som inte tillhör kärnfamiljen anför kommittén att de personkategorier som begränsats med den tillfälliga lagen och inte kan få tillfälliga uppehållstillstånd omnämns i 5 kap. 3 a § utlänningslagen. Däri framgår bland annat enligt punkt 3 *en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige* och enligt punkt 4 *en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige*. Kommittén bedömer att det är rimligt att anta att det rör sig om mycket få fall. De personkategorier

²⁴FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 14, (CRC/C/GC/14) p. 59.

²⁵ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, (CRC/C/GC/6) p. 79.

²⁶ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, (CRC/C/GC/6) p. 82-83.

²⁷ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, (CRC/C/GC/6) p. 60.

²⁸ Artikel 9 barnkonventionen

som berörs kan inte beviljas uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen om det inte i det enskilda fallet bedöms strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd. Kommitténs slutsats är att det även med hänsyn till att det är fråga om en långsiktig reglering inte skulle strida mot svenskt konventionsåtagande att i denna del behålla regleringen i den tillfälliga lagen. Med andra ord innebär det att det inte ska vara möjligt att få ett uppehållstillstånd enligt punkt 3 och punkt 4 om den person som det åberopas anknytning till är ett barn som har beviljats uppehållstillstånd som har tidsbegränsats.

Vi avstyrker förslaget eftersom kommittén enbart motiverat en fortsatt begränsning med att det rimligtvis handlar om väldigt få fall, vilket är anmärkningsvärt. Det saknas en utvärdering av bestämmelserna och ett resonemang kring varför dessa barn inte längre har rätt till sina föräldrar och vårdnadshavare till skillnad från andra barn och uppmanar regeringen till att omfatta dessa personkategorier. Detta särskilt eftersom att punkten 3 infördes 2014 i nuvarande utlänningslag mot bakgrund av att 5 kap. 3 a § utlänningslagen inte ansågs vara ändamålsenligt utformad.

I samband med den befintliga utlänningslagens tillkomst aktualiserades en diskussion om bestämmelserna i 5 kap. 3 och 3 a § var ändamålsenligt utformade eller om de innebar omotiverade skillnader mellan olika grupper av föräldrar och barn. Med anledning av det infördes punkt 3 i bestämmelsen 2014 och frågan om utformningen var ändamålsenlig ansågs därmed åtgärdad. Samtidigt infördes bland annat också en bestämmelse om undantag från kravet på att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan i landet till att även omfatta en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige

Dåvarande regeringen anförde att de föräldrar som inte omfattas av en särskild grund för uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn i dagsläget var hänvisade till bestämmelsen i 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen, dvs. situationen när det på annat sätt finns en särskild anknytning till Sverige och det föreligger *synnerliga skäl*. Uppehållstillstånd kunde sannolikt ges på grunderna men en ansökan om uppehållstillstånd kunde inte ges in medan sökande befann sig i Sverige. Det kunde exempelvis röra sig om en person som under asylprocessen fått barn med en person i Sverige men där förutsättningar för att få uppehållstillstånd på grund av asyl eller anknytning till den andre föräldern inte förelåg.

Regeringens bedömning var att *"bestämmelserna i utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av anknytning behöver justeras för att motverka familjeseparation och säkerställa att barnets bästa beaktas."* Vidare resonerade regeringen att *"det framkommit otydigheter i nuvarande regelsystem och det finns anledning att ställa sig frågan om aktuella bestämmelser är ändamålsenligt utformade. Utländska föräldrar, som är vårdnadshavare och sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige, kan redan ha påbörjat integrationen i det svenska samhället. Det framstår inte som ändamålsenligt om de på grund av avsaknad av en särskild tillståndsgrund ska tvingas lämna landet och vara åtskilda från sina barn för att ansöka om och beviljas uppehållstillstånd från utlandet"*. För att motverka familjeseparation och säkerställa att barnets bästa beaktas i dessa ärenden, menade regeringen att det därför kunde finnas anledning att justera dåvarande bestämmelser vilket också gjordes.²⁹

Om förslaget kvarstår i dess nuvarande utformning uppmanar vi regeringen till att förklara varför barn som har en vårdnadshavare eller förälder som träffas av begränsningen inte längre ska kunna beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Detta särskilt mot bakgrund av att det innebär att ett barn kommer vara åtskilt från sin vårdnadshavare som barnet också sammanbor med här i Sverige om vårdnadshavaren inte kan beviljas uppehållstillstånd på grund av egna asylskäl. Vi ställer oss frågande till begränsningen i ljuset av att det är barnets rätt till sina föräldrar som inskränks och för barn som inte bor tillsammans med en förälder som enbart utövar umgänge, innebär det ett förhinder för barnet att träffa den föräldern. Begränsningen som kommittén föreslår kan inte anses vara förenlig med artikel 9.1 i barnkonventionen om att barn inte ska

²⁹ Prop. 2013/14:217, s. 20-26, 29-31.

skiljas mot sina föräldrar mot sin vilja förutom i de fall ett sånt åtskiljande är nödvändigt för *barnet bästa*, artikel 10 om rätt till familjeåterförening och artikel 8 i Europakonventionen om rätt till familjeliv. I propositionen till nuvarande utlänningslag motiverade regeringen införandet av punkt 4 med att *"I syfte att tydliggöra vad som gäller enligt praxis har Översynsutredningen föreslagit att den nu nämnda situationen anges som en självständig grund under lagbestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av anknytning"*³⁰. Mot bakgrund av den hållning avseende båda punkterna som synes ha funnits hos regeringen fram tills nu och att barnkonventionen idag är svensk lag, vilket ska stärka barns rättigheter ytterligare är det beklagligt om regeringen går vidare med förslaget i sin nuvarande utformning utan att ha gjort någon utvärdering av vilka konsekvenser begränsningen får för barn.

8.3.2 Tillståndstidens längd vid anknytning

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till en utlänning som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning till någon som är bosatt eller beviljats permanent uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla i två år.

Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Tillståndet får dock inte gälla för längre tid än uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Om ytterligare ett uppehållstillstånd beviljas ska även detta tillstånd vara tidsbegränsat och gälla i två år. Om vissa ytterligare krav är uppfyllda kan efter ansökan ett permanent uppehållstillstånd istället beviljas, dock tidigast efter tre år med uppehållstillstånd i Sverige.

Möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd tas bort. Den som har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till make, maka eller sambo får beviljas ett nytt uppehållstillstånd endast om förhållandet består. Har ett förhållande upphört får uppehållstillstånd ändå ges, om

1. utlänningen har särskild anknytning till Sverige,
2. förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid, eller
3. andra starka skäl talar för att utlänningen ska ges fortsatt uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd som beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. En ansökan om förlängning av familjemedlemmets uppehållstillstånd ska kunna bifallas trots att familjemedlemmen vistas i Sverige.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker och välkomnar förslaget i den del som berör att barn kan få fortsatt uppehållstillstånd även om förhållandet med anknytningspersonen upphört på grund av att barnet har utsatts för *våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid*. Vi avstyrker förslaget i övrigt med hänvisning till våra kommentarer avseende förslagen om tillfälliga uppehållstillstånd och de föreslagna längderna på uppehållstillstånden för en anknytningsperson med följande tillägg. Ett barn som ansöker om uppehållstillstånd på anknytning måste kunna beviljas permanent uppehållstillstånd om anknytningspersonen har fått permanent uppehållstillstånd. Det finns inga godtagbara skäl till varför barn ska försättas i en process som innebär en utdragen och onödig väntan på minst tre år och ibland längre när barnet med stor sannolikhet kommer att få permanent uppehållstillstånd vid en tidpunkt, och det särskilt när anknytningspersonen redan har fått det. Vi föreslår därför att tidslängden för barn som söker uppehållstillstånd på anknytning ska följa samma tidslängd som anknytningspersonen. Det innebär att ett

³⁰ Prop. 2004/05:170, s. 183.

barn som söker uppehållstillstånd på anknytning till en person som beviljats permanent uppehållstillstånd också ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd vid första beslutstillfället.

Återinförandet av förslaget som rör barn som utsatts för *våld eller annan kränkning av frihet eller frid* är positivt inte minst mot bakgrund av att regeringen aviserat en nationell handlingsplan rörande våld mot barn. Det ligger också i linje med att skydda barn. Vi anser dock att det finns en risk att kravet på att visa att barnet har utsatts för *våld eller annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid* är för högt uppställt. Det kan finnas svårigheter med att styrka det i bevishänseende. Vi uppmanar regeringen till att förtydliga vad som krävs för att visa på våld, uppställa lågt ställda krav med tanke på svårigheter att styrka våldet och att en ordentlig översyn av bestämmelsen görs efter att den nya lagen har trätt i kraft. Kommittén har inte motiverat varför längden på uppehållstillståndet för dessa barn ska vara så kort som 13 månader. Vi anser att barn även i dessa fall ska kunna beviljas uppehållstillstånd på minst tre år alternativt kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället. Det faktum att förhållandet med anknytningspersonen har upphört är inte tillräckligt för att motivera en åtskillnad mellan dessa barn och barn som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Barn ska inte behandlas olika om det inte är motiverat till omständigheter i det enskilda fallet och dessa barn har samma behov av skydd, kontinuitet och trygghet som barn som är flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

8.3.3 Möjlighet att vägra uppehållstillstånd vid anknytning

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd ska få vägras

– en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller

– ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Definitionen av barn enligt FN:s konvention för barnets rättigheter innebär rättigheter och skydd upp till 18 års ålder.³¹ Alla barn bör betraktas som enskilda rättighetsinnehavare, och deras barnspecifika behov bör beaktas jämlikt och individuellt. Åtgärder bör vidtas för att undvika otillbörliga fördröjningar i migrations- och asylförfaranden som kan ha negativ inverkan på barns rättigheter, inklusive familjeåterföreningsförfaranden.³² Inom ramen för internationell migration bör barn först och främst behandlas som barn och konventionsstaterna har en skyldighet att respektera, skydda och uppfylla dessa barns rättigheter.³³

Principen om icke-diskriminering är grundläggande i barnkonventionen och gäller alla barn. Alla barn som befinner sig i eller berörs av internationell migration har rätt att åtnjuta sina rättigheter, oavsett barnens, föräldrarnas/vårdnadshavarnas eller familjemedlemmarnas ålder.³⁴

Det förslag som presenterats riskerar att diskriminera barn genom att inte erkänna och uppfylla barns rätt till familjeåterförening, vars ena förälder eller båda föräldrar är under 21 år. Det är beklagligt att kommittén lägger fram ett förslag som direkt gör åtskillnad på barn enbart baserat på föräldrarnas ålder. Kommittén har enbart motiverat förslaget med att syftet är att förhindra och motverka tvångsäktenskap, det är alltså barns rätt till att återförenas med sina föräldrar som ställs mot att motverka tvångsäktenskap. Ytterligare någon förklaring ges inte och vi anser att denna förklaring inte håller eftersom personer som har fyllt 18 år inte

³¹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/CG/4) p. 3.

³² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/CG/18) p. 15.

³³ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/CG/18) p. 11.

³⁴ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 3, (CRC/GC/22) p. 21.

betraktas som barn längre, utan är vuxna. Samtidigt framgår av betänkandet att gifta barn inte omfattas som regel av bestämmelserna om familjeåterförening trots att alla under 18 år är barn enligt barnkonventionen oavsett om barnet har ingått äktenskap eller inte och att barn kan ha ingått äktenskap under tvång. All särbehandling ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med bland annat *barnets bästa*³⁵. Kommittén har inte gjort någon proportionalitetsbedömning som förklarar varför särbehandlingen är legitim och varför andra intressen utöver att förhindra tvångsäktenskap och vad denna bedömning generellt baseras på, har företrädare framför barns rätt att återförenas med en förälder eller båda föräldrarna.

Ser vi till den nationella lagstiftningen, så kan en vuxen person ingå äktenskap i Sverige, så fort personen har fyllt 18 år och därmed blivit vuxen. Vidare finns det inget som hindrar vuxna i Sverige från att bli förälder när de är under 21 år. Mot bakgrund av det finns det inget godtagbart skäl till varför barn som har minst en förälder som är under 21 år men 18 år inte skulle få återförenas med sin förälder eller föräldrar i Sverige. Vi vill uppmärksamma regeringen på rätten till skydd av familjelivet och att skyddet av rätten till en familjemiljö kräver ofta inte bara att låta bli att vidta åtgärder som skulle kunna medföra att familjer splittras, eller annat godtyckligt ingripande i rätten till familjelivet, utan också att aktivt vidta åtgärder för att hålla samman familjen, däribland genom att återförening familjemedlemmar som skilts åt³⁶. När barnets relation med föräldrar avbryts på grund av migration (både när föräldrarna migrerar utan barnet, och när barnet migrerar utan sina föräldrar) bör sammanhållandet av familjen beaktas när *barnets bästa* bedöms i beslut om familjeåterförening.³⁷ Barn som blir kvar i sina ursprungsländer kan i slutändan migrera på ett irreguljärt och osäkert sätt i ett försök att återförenas med sina föräldrar i destinationsländer. Konventionsstaterna bör ta fram effektiva och tillgängliga förfaranden för familjeåterförening som gör att barn tillåts att migrera reguljärt, även barn som stannat kvar i ursprungsländer och som kan komma att migrera irreguljärt.³⁸

Förslaget är inte proportionerligt eller i ett legitimt syfte och vi ser med djup oro på att barn under en onödigt lång period, längre än vad som är nödvändigt hålls åtskilda från sina föräldrar vilket försämrar deras hälsa, möjlighet till integrering och att tillgodogöra sig rehabilitering och vård. Genom förslaget hindrar man barn rätten till att återförenas med sina föräldrar och som barnrättskommittén framfört finns det en stor risk för att barn som är kvar i sitt ursprungsland migrerar på egen hand på ett farligt och osäkert sätt för att kunna återförenas med sina föräldrar och därmed exponeras för människohandel och kommersiell exploatering. De risker som barn tar och utsätts för i och med en sådan resa kan utgöra ett hot mot barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling.

Om förslaget kvarstår uppmanar vi regeringen att åldersgränsen åtminstone sänks till 18 år i likhet med bestämmelsen i den befintliga utlänningslagen men också i enlighet med familjeåterföreningsdirektivet som enbart föreskriver en viss lägsta ålder och högst 21 år. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras bör också hänsyn tas till övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden. Att generellt utgå ifrån att alla som är under 21 år som har ingått äktenskap har gjort det med tvång är olyckligt och vi anser att en individuell bedömning i det enskilda fallet alltid ska vara utgångspunkten. Det är beklagligt att kommittén bestraffar och hindrar barn som har minst en förälder som är under 21 år från att beviljas uppehållstillstånd på anknytning. Om åldersgränsen på 21 år kvarstår i förslaget måste familjeåterföreningsdirektivets krav framgå tydligare, med andra ord att en medlemsstat får kräva en åldersgräns för att garantera integration och förhindra tvångsäktenskap.³⁹ Regeringen behöver också tydligare motivera på vilket sätt integrationen garanteras genom att kräva en åldersgräns och specifikt då 21 år istället för 18 år då ett barn också blir vuxen.

³⁵ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 3, (CRC/C/GC/18) p. 22.

³⁶ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/GC/18) p. 27.

³⁷ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/GC/18) p. 32.

³⁸ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/GC/18) p. 37.

³⁹ Artikel 4.5 familjeåterföreningsdirektivet, 2003/86/EG

9.4.1 Försörjningskravets utformning

Kommitténs förslag: Som huvudregel ska ett försörjningskrav ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige. Detta ska dock inte gälla vid prövning av en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget delvis. Vi ser positivt på att försörjningskravet inte ska gälla vid en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd. En konsekvens av den tillfälliga lagen är att det nuvarande försörjningskravet är för hårt uppställt vilket resulterar i att barn under längre perioder tvingas leva åtskild från en förälder eller båda föräldrarna för att föräldern saknar en bostad av den storlek och standard som krävs och inte har en tillräcklig hög inkomst som krävs. Försörjningskravet är så strängt att det i många fall blir omöjlig att uppnå i praktiken⁴⁰. I värsta fall tvingas en familj med flera barn prioritera vilket eller vilka barn som ska återförenas med sina föräldrar i Sverige medan andra tvingas stanna kvar i hemlandet. Barn som blir kvar i hemlandet riskerar att bli vuxna i avvaktan på att föräldern ska uppnå försörjningskravet alternativt finns det en risk att barnet tar sig till Sverige på egen hand med de risker för liv och hälsa en sådan resa innebär⁴¹. Ett barns rätt till sina föräldrar är inte villkorat av försörjningsförmåga och ska inte behöva vänta tills de kan uppfylla det kravet, utan alla barn har rätt till sina föräldrar.

Det krav på försörjning som föreslås är också orimligt högt med tanke på att vi vet att det kan ta flera år innan en nyanländ överhuvudtaget får ett arbete, en fast inkomst och en fast bostad. Detta mot bakgrund av bostadsbristen och bristen och tillgängligheten på billiga bostäder samt situationen på arbetsmarknaden. Det är en självklarhet att barnbidrag och underhållsstöd får beaktas men vi ställer oss frågande till varför studiebidrag för gymnasiestuderande och bostadsbidrag inte ska kunna beaktas i försörjningskravet bara för att den senare är beroende av inkomsten och den förra utbetalas till den studerande. Kravet på att den inkomst som utgör godtagbar försörjningskälla i första hand ska vara inkomster från arbete och andra arbetsrelaterade ersättningar och företagande är för ett högt uppställt krav. Vi ser att bostadsbidrag och även andra typer av bidrag ska kunna inkluderas i beräkningen av den sammanlagda inkomstnivån och att sådan beräkning är mer rimlig att uppställa som ett försörjningskrav. Mot bakgrund av hur arbetsmarknaden ser ut och den konkurrens och de svårigheter som finns för nyanlända anser vi att förslaget på försörjningskravet är orimligt högt. Barnrättskommittén uppmanar också konventionsstaterna till att tillhandahålla tillräckligt ekonomiskt stöd och andra sociala tjänster åt dessa barn och deras förälder/föräldrar, syskon, och, där tillämpligt, andra släktingar för att uppnå försörjningskravet.⁴²

Avseende kravet på lämplig bostad är alltså även det kravet satt för högt utan hänsyn till barnfamiljer, barn, bostads- och arbetsmarknaden. Bostadsmarknaden tillhandahåller som vi är medvetna om idag alldeles för få billiga bostäder samt tillgängliga bostäder. På grund av bostadsbristen är det dessutom skyhögt konkurrens om de få hyresrätter som finns vilket också kräver lång kötid för att överhuvudtaget ens kunna få en sådan bostad. En nyanländ som inte har stått i bostadskö särskilt länge har inga realistiska chanser att få en sådan bostad, om det inte är fråga om en andrahandsuthyrning. Och vid de få tillfällen när kötid inte krävs är det oftast fråga om nyproducerade hyresrätter som därmed också har orimligt höga hyror som enbart en höginkomsttagare har råd med. Vid en andrahandsuthyrning av en bostadsrätt vet vi också att uthyraren har rätt att ta ut en högre hyra inklusive en depositionsavgift. Ju större en bostad är, desto högre hyra. Det är inte realistiskt eller rimligt att ställa ett så högt krav på bostad mot bakgrund av hur verkligheten ser ut. Vi uppmanar regeringen att utforma kravet efter verkligheten och rimliga förutsättningarna för en nyanländ.

⁴⁰ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, (CRC/C/GC/6) p. 3.

⁴¹ Kommittén har själv uppmärksammat detta i betänkandet, s. 436.

⁴² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/C/GC/18) p. 38.

9.4.2 Undantag från försörjningskravet

Kommitténs förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om

1. anknytningspersonen är ett barn,
2. sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige,
3. anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EESstat, Schweiz eller Förenade kungariket och sökanden är dennes make, maka eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ska försörjningskravet gälla endast om

- ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller
- utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

Om det finns synnerliga skäl ska något försörjningskrav inte ställas på anknytningspersonen.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget delvis. Vi ser det som en självklarhet att barn som är anknytningspersoner, barn som är födda i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är bosatt med barnet i Sverige inte åläggs ett försörjningskrav. Dock ser vi med djup oro att kommittén gör åtskillnad mellan barn beroende på deras skyddsstatus och vi är mycket kritiska till att det fortsatt finns ett krav på försörjning vid anhörginvandring för barnfamiljer om en ansökan inte görs inom tre månader. Vidare anser vi att ett försörjningskrav kränker barnets rättigheter enligt barnkonventionen när det gäller att leva tillsammans med sina föräldrar och att behandla ansökningar om familjeåterförening på ett snabbt, positivt och humant sätt. Det är dessutom inte förenligt med bestämmelserna om att *barnets bästa i första hand ska beaktas i alla åtgärder som rör barn* och om rätten till utveckling. Istället för att respektera ett barns rätt till familj och förenkla för familjer att återförenas gör man tvärtom genom att ställa upp hinder som allvarligt försvårar möjligheten att utöva rätten till familjeåterförening, vilket inskränker en utav barns mest fundamentala mänskliga rättigheter. Vi vill betona barnkonventionens tydliga innehåll när det gäller att barn och föräldrar ska få leva tillsammans och att barn ska bli omvårdad av sina föräldrar, såvida det inte strider mot barnets bästa. Barn har en uttryckt rätt att återförenas med sina föräldrar. 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.

UNICEF Sverige anser att föräldrar till barn under 18 år samt andra personer som barnet kan ha anknytning till, ska undantas från försörjningskravet. Vi anser att ett barn under 18 år som är kvar i hemlandet eller i ett annat land ska ha en ovillkorlig rätt att få återförenas med sin förälder/sina föräldrar eller annan anhörig som bor i Sverige, utan krav på att försörjning och bostad är ordnat. Detta undantag från försörjningskravet måste även gälla när det är fråga om familjeåterförening i Sverige av en förälder som är kvar i hemlandet eller i ett annat land. Det kan få förödande, och helt orimliga konsekvenser för ett barn att tvingas vara åtskilt från den ena föräldern, eller till och med båda, i väntan på att deras föräldrar ska få arbete och lämplig bostad i Sverige. Det primära i dessa situationer av familjesplittring måste vara att familjen så snabbt som möjligt kan återförenas för att motverka flyktingsmuggling och att barn försöker ta sig till Sverige på egen hand vilket innebär ett hot mot barnets rätt till liv, hälsa, överlevnad och utveckling. *Rätten till familjeåterförening* tillförsäkrar en viktig laglig väg för barn att ta sig till ett destinationsland och återförenas med sina föräldrar vilket behövs även i fortsättningen för att motverka alternativa farliga färdsätt.

Trots att kommittén föreslår ett undantag anser vi att tremånadersfristen kommer med stora utmaningar att nå ut med information till berörda och deras faktiska möjligheter att hinna ansöka och besvara alla administrativa krav under den relativt korta ansökningstiden. Kommittén uppger själv också, ”att av statistik från Migrationsverket framgår att det inte är ovanligt att ansökan om familjeåterförening görs senare än tre månader efter det att uppehållstillstånd har beviljats för anknytningspersonen”.⁴³ ”Det saknas närmare utredning om orsakerna till detta, men det kan vara fråga om okunskap, brist på dokumentation m.m.”⁴⁴ Vi ställer oss frågande till att detta har identifierats men inte följts upp inför arbetet med betänkandet och ny utlänningslag då det drabbar många barnfamiljer.

Förslaget om tremånadersfristen riskerar vidare att diskriminera barn beroende på om de är kvotflyktingar, flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller födda och bosatta i Sverige, vilket är anmärkningsvärt. Effekten blir en uppdelning mellan grupper av barn beroende på föräldrarnas försörjningsförmåga och möjligheter att hitta en tillräckligt stor bostad. Ett barns rätt till återförening med sina föräldrar och sin familj ska inte vara beroende av en tidsfrist eller en förälders försörjningsförmåga och ett barn har inte mindre behov att få flytta till sin mamma eller pappa i Sverige för att föräldern är arbetslös och har svårt att hitta en lämplig bostad. Om förslaget om undantag från försörjningskravet kvarstår förordar vi att tidsfristen är längre än tre månader bland annat för att ge föräldrar en reell chans och möjlighet att faktiskt göra en ansökan. För att tidsfristen ska kunna utnyttjas till fullo på det sätt som är avsett och kunna tillämpas i praktiken krävs också bättre informationsinsatser. Vi förordar att tidsfristen börjar gälla först i samband med att anknytningspersonen delges beslutet om uppehållstillstånd eller delges beslut om statusförklaring. I samband med det bör också anknytningspersonen få anpassad information om vad hen behöver göra för att försörjningskravet inte ska börja gälla och det behöver säkerställas att anknytningspersonen verkligen har förstått informationen och hur hen ska gå tillväga.

Om försörjningskravet med undantagsbestämmelsen kvarstår anser UNICEF Sverige att det krävs en bestämmelse i lagen som möjliggör undantag utöver de kategorier av personer som redan är undantagna. De exempel på ”synnerliga skäl” som kommittén anger i betänkandet i samband med förslag till införförändring av undantagsbestämmelsen förefaller vara mindre sällsynta samt snarlika de exempel som anges i förarbetsuttalandena till undantagsbestämmelsen i befintliga utlänningslagen. I befintliga utlänningslagen anges att undantag från försörjningskravet får medges helt eller delvis om det finns ”särskilda skäl”⁴⁵.

Vi uppmanar regeringen till att undantagsbestämmelsen om ”särskilda skäl” även ska gälla i den nya lagen främst mot bakgrund av kommitténs exemplifieringar men också att rekvisitet ”synnerliga skäl” kommer att tolkas alltför restriktivt, då det ligger i begreppets natur. EU-domstolen har i Chakroun-målet slagit fast att även om medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp, får medlemsstaterna inte neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation⁴⁶. Detta bör även framgå av förarbetsuttalandena till bestämmelsen. I förslaget om ”särskilda skäl” bör det också införas att undantag kan göras med hänsyn till *barnets bästa*. Det kan inte nog understrykas att bestämmelsen om *barnets bästa* i utlänningslagen måste ges en verklig innebörd och tillämpas i varje enskilt fall som rör ett barn. Det krävs en ordentlig utredning och bedömning av *barnets bästa* och inte en schablonartad skrivning. I dessa fall är det angeläget med en individuell bedömning som väger in samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I utredningen om vad som är ett *barns bästa* då det föreligger risk för fortsatt familjesplittring måste kriterier användas som utgår från barns behov och rättigheter. För ytterligare information om detta hänvisar vi till vår Handbok om barnkonventionen (2008). Om undantagsbestämmelsen kvarstår i dess nuvarande utformning med formuleringen ”synnerliga skäl” anser vi att det behöver införas en skrivning som handlar om att undantag från försörjningskravet kan göras av hänsyn till *barnets bästa* med det som vi anför ovan och vad som ska ingå i en sådan bedömning.

⁴³ Se betänkandet, s. 279.

⁴⁴ Se betänkandet, s. 290.

⁴⁵ Se betänkandet, s. 275-276 och prop. 2009/10:77 s. 25-26.

⁴⁶ C-578-08, Chakroun

10.4.1 En återgång till synnerligen ömmande omständigheter

Kommitténs förslag: Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget med undantag för att vi delar kommitténs bedömning att regleringen ska fånga upp de mest ömmande fallen. Utifrån våra konventionsåtaganden och särskilt i ljuset av att barnkonventionen är svensk lag är det en självklarhet att det måste finnas en humanitär grund som kan omfatta de mest utsatta barnen som inte omfattas av någon av de andra skyddsgrunderna.

Kommitténs förslag om ”synnerligen ömmande omständigheter” fanns i utlänningslagen fram tills 2014. Dåvarande regeringen gjorde då bedömningen att regelverket *bör justeras för att förtydliga barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa. Detta bör lämpligen ske genom att bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter justeras så att det uttryckligen framgår att barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna är särskilt ömmande. Begreppet särskilt är en tydlig och etablerad term i det juridiska språkbruket och skillnaden i förhållandet till begreppet synnerligen är välkänd inom rättstillämpningen.*⁴⁷

Regeringen anförde också att portalparagrafen om *barnets bästa* ska tillämpas i samtliga ärenden inom migrationsrätten och att barnet ska höras, om det inte är olämpligt, när frågor om tillstånd ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut. Bestämmelserna om *synnerligen ömmande omständigheter* behövde ändå justeras för att förtydliga och säkerställa att *barnets bästa* beaktades. Behovet av justering berodde på att det hade förekommit fall där barn med ömmande omständigheter i svåra situationer hade fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. Genom justering av dåvarande bestämmelse lyftes barnrättsperspektivet fram ytterligare samt betonades det att annan bedömning skulle göras när det gällde barn. Ett sådant förtydligande skulle därmed underlätta bedömningarna *”och möjliggöra att fler barn kan komma att omfattas av bestämmelsen och beviljas uppehållstillstånd. Förslaget ligger i linje med tidigare förarbetsuttalanden om att barn ska uppmärksammas som individer som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd och inte endast prövas som en del av föräldrarnas ärende”*.⁴⁸

Regeringen instämde även i synpunkter från ett flertal remissinsatser *”när det gäller vikten av att barns egna skäl utreds och att det ska vara fortsatt fokus på barns skyddsbehov i asylprocessen”*. Slutligen anförde regeringen *”att generellt sett innebär alltså förslaget att det inte ställs lika höga krav som enligt gällande ordning för att barn ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt den aktuella bestämmelsen.”*⁴⁹

Mot bakgrund av förarbetsuttalanden till utlänningslagen ovan ställer vi oss frågande till att kommittén ändå föreslår en återgång till *synnerligen ömmande omständigheter* istället för *särskilt ömmande omständigheter*. Förarbetsuttalandena 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. Det är därför anmärkningsvärt att man utan djupare resonemang föreslår en återgång till äldre bestämmelser som inte fyllde sitt syfte med att skydda barns särskilda utsatthet. Att i stället återinföra en mer snävare bestämmelse där barns behov av skydd och deras utsatthet inte

⁴⁷ Prop. 2013/14:216, s. 18-21.

⁴⁸ Prop. 2013/14:216, s. 16 och 19.

⁴⁹ Prop. 2013/14:216, s. 19.

tillgodosågs och beaktades i tillräcklig stor utsträckning och att förlita sig på portalparagrafen kring *barnets bästa* är inte tillräckligt motiverat eller förenligt med *barnets bästa*.

Vi delar inte kommitténs bedömning om att den rikliga praxisen som finns säkerställer en stabil rättstillämpning mot bakgrund av att det förekommit fall där barn med ömmande omständigheter i svåra situationer fallit utanför bestämmelsens tillämpningsområde och inte fått sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Mot bakgrund av syftet med införandet av *särskilt ömmande omständigheter* 2014 och de ställningstaganden som föregick bestämmelsen ställer vi oss frågande till hur kommittén gör bedömningen att en återgång till *synnerligen ömmande omständigheter* inte strider mot barnkonventionen. Det är otillräckligt med en sådan slutsats när det samtidigt saknas en barnkonsekvensanalys och en genomgång av barnkonventionens artiklar och förslagets förenlighet med tillämpliga artiklar. Kommittén har heller inte förklarat varför *synnerligen ömmande omständigheter* bör införas framför *särskilt ömmande omständigheter*, varför vissa barn är mindre skyddsvärda och varför kommittén är av en annan uppfattning än regeringens.

Vi uppmanar regeringen till att införa *särskilt ömmande omständigheter* med hänsyn till det resonemang som fördes 2014. Detta är särskilt angeläget med tanke på att barnkonventionen idag är svensk lag, att barns rättigheter ytterligare ska stärkas och att de mest utsatta barnen får det skydd de har rätt till.

10.4.2 Tillståndstidens längd

Kommitténs förslag: Ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av *synnerligen ömmande omständigheter* ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Denna giltighetstid gäller för både barn och vuxna. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas ska även det nya tillståndet vara tidsbegränsat och gälla i två år. Varje nytt uppehållstillstånd som därefter beviljas ska vara tidsbegränsat och gälla i två år om inte en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas. Bestämmelsen i 5 kap. 9 § utlänningslagen ska upphävas.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Att ett barn beviljas tillfälligt uppehållstillstånd *på humanitära grunder* indikerar också att barnet har någon form av skyddsbehov på grund av omständigheter i det enskilda fallet som föranleder uppehållstillstånd även om barnet inte omfattas av någon av de andra skyddsgrunderna. Dessa barn har samma behov av stöd och skydd som barn med annan skyddsstatus. Det är anmärkningsvärt att ett barn som beviljas uppehållstillstånd på grund av *synnerligen ömmande omständigheter* inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället och heller inte vid första förlängningstillfället. Att det heller inte föreslås undantag till huvudregeln om tillfälligt uppehållstillstånd är beklagligt. Det är också beklagligt att längden på uppehållstillståndet vid *särskilt ömmande omständigheter* är så kort som 13 månader. Som exempel kan nämnas att barn som är sjuka och behöver vård och rehabilitering och som beviljas uppehållstillstånd för att det ses som *särskilt ömmande*, kräver längre sammanhållen tid för att kunna få den vård och rehabilitering som krävs men också för att kunna tillgodogöra sig den.⁵⁰

Vi vill också betona att om tillfälliga uppehållstillstånd ska vara huvudregeln även vid *synnerligen ömmande omständigheter* ska längden på uppehållstillstånden vara densamma för alla barn oavsett skyddsstatus, och som minimum vara tre år. Vi uppmanar regeringen till att införa undantag för barn oavsett skyddsstatus att kunna få permanent uppehållstillstånd redan vid första ansökningstillfället alternativt vid en första förlängningsansökan. Om förslaget om tillfälligt uppehållstillstånd kvarstår ser vi positivt på möjligheten att barn överhuvudtaget kan beviljas permanent uppehållstillstånd vid något skede men det är beklagligt att det kan bli aktuellt först efter tre år av tillfälliga uppehållstillstånd. Slutligen vill vi uppmana regeringen till att fastslå att när ett barn har fått uppehållstillstånd med stöd av den aktuella bestämmelsen ska även barnets

⁵⁰ Se Röda Korsets rapport: *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, december 2018

förälder eller föräldrar beviljas uppehållstillstånd för att kunna stanna i Sverige. Längden på uppehållstillstånd för föräldrar till barn som beviljats uppehållstillstånd på grund av *synnerligen ömmande omständigheter* bör ha samma längd som barnet beviljas. Detta framgår av tidigare praxis till bestämmelsen om *särskilt ömmande omständigheter* och bör även gälla här trots den mer snäva definitionen.

11.3 Överväganden

Kommitténs förslag: Skyddskategorin övriga skyddsbehövande ska utmönstras ur utlänningslagen.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget under förutsättning att de grupper som omfattas av bestämmelsen när det blir aktuellt istället omfattas av kvotflyktingssystemet eller skyddsgrunden alternativt skyddsbehövande. Vi ser idag i ökad omfattning klimatkatastrofer och i framtiden kommer antalet klimatflyktingar att öka markant. Vi vet också att väpnade konflikter och svåra motsättningar varierar över tid och att barn tvingas fly från länder där det råder sådana konflikter. Antalet asylsökande beroende på en viss skyddsgrund ska inte vara avgörande för om skyddsgrunden ska vara kvar eller tas bort. Avgörande borde istället vara om dessa grupper som bestämmelsen tar sikte på fångas upp av andra tillämpliga bestämmelser på ett likvärdigt sätt utan strängare krav för att omfattas av bestämmelsen och faktiskt kan beviljas asyl. Syftet med utredningen är att tillsätta en långsiktig och hållbar utlänningslag som kan stå sig i en föränderlig värld med hastiga händelseutvecklingar utan att lagen blir omodern, inaktuell eller praktiskt svår att tillämpa. Det faktum att det i dagsläget inte är många som söker asyl på grunden *övriga skyddsbehövande* innebär inte att läget kommer att vara oförändrat jämt, 2015 visade att detta kan ändras snabbt. Kommittén bör föreslå hur dessa grupper praktiskt kan omfattas av antingen bestämmelsen om kvotflyktingar eller andra tillämpliga skyddsgrunder utan ytterligare justeringar i utlänningslagen när det kan bli aktuellt för dessa att söka. När det sker förändringar i omvärlden kan det snabbt leda till att stora grupper av människor tvingas fly och söka asyl i ett annat land. Den nya utlänningslagen måste vara utformad för att omfatta dessa grupper. Om kommittén tillförsäkrar att de målgrupper som omfattas av bestämmelsen fångas upp av skyddsgrunden alternativt skyddsbehövande eller kan omfattas av kvotflyktingssystemet tillstyrker vi förslaget annars avstyrker vi det.

12.3.2 Övervägande

Kommitténs förslag: För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få ett permanent uppehållstillstånd ska krävas att sökanden uppfyller de krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt vandel som krävs för att beviljas ett sådant uppehållstillstånd.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget med undantag för vandelskravet för barn mellan 15-18 år och utformningen av vandelskravet för vuxna där barn är inblandade. Se avsnitt 7.4.2 för utveckling av vår kommentar.

12.4 Medborgarskap för vissa statslösa utlänningar

Kommitténs förslag: Det ska införas en möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap för en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd [på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person] om han eller hon har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös, har haft hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år och inte har fyllt 21 år. Samma möjlighet till medborgarskap ska införas för en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen eller som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige avstyrker förslaget. Sedan 1 januari 2020 är barnkonventionen lag i Sverige. Artikel 7 i barnkonventionen föreskriver bland annat att barnet ska registreras omedelbart efter födseln och ha rätt att förvärva ett medborgarskap. Konventionsstaterna ska säkerställa genomförandet av dessa rättigheter i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga nationella instrument på detta område, särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslöst. Även om konventionsstaterna inte är skyldiga att låta varje barn som föds på deras territorium förvärva medborgarskap i dem, ska de vidta varje lämplig åtgärd, såväl inom landet som i samarbete med andra stater, för att se till att varje barn har ett medborgarskap när hen föds. En avgörande åtgärd är att ett barn som föds inom statens territorium tilldelas medborgarskap vid födseln eller så snart som möjligt därefter, om barnet annars skulle bli statslöst.⁵¹ Staterna bör stärka sina åtgärder för att bevilja medborgarskap åt barn som födda inom deras territorium i situationer där barnen annars skulle bli statslösa.⁵² Mot bakgrund av att barnkonventionen är svensk lag och uttalanden från barnrättskommittén anser vi att förslaget står i strid med artikel 7 i barnkonventionen. Statslösa barn är en särskilt utsatt grupp och vi uppmanar regeringen att i enlighet med barnkonventionen tillse att dessa barn tillförsäkras en rätt till medborgarskap direkt vid födseln alternativt så snart som möjligt efter att barnet fötts. Vi uppmanar också regeringen till att införa undantag från krav på uppehållstillstånd för föräldrar till ett barn som är född i Sverige och statslöst och bevilja dem svenskt medborgarskap direkt efter att barnet beviljats det. Om förslaget kvarstår i dess nuvarande utformning ser vi positivt på att statslösa barn fortsatt ges en möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap vid något skede men det är beklagligt att bestämmelsen inte utformats för att överensstämma med barnkonventionen. Vi ser också allvarigt på de fortsatt mycket restriktiva möjligheter för andra barn att beviljas permanent uppehållstillstånd och därmed svårigheten att därefter få svenskt medborgarskap.

13.4 Överväganden

Kommitténs bedömning: Kommittén bedömer att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar. Sveriges möjligheter att genom nationella åtgärder styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar är dock begränsade. För detta krävs ansträngningar på EU-nivå och på internationell nivå. Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas så att fler länder tar emot kvotflyktingar respektive ökar sina kvoter. Sverige bör också fortsätta stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning och andra EU-initiativ kring säkra och lagliga vägar för personer i behov av skydd då dessa bedöms som ändamålsenliga.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige delar kommitténs bedömning och vill tillägga att bristen på säkra och lagliga vägar att komma till Sverige på bidrar till att barn gör livshotande och farliga migrationsresor. Dessa risker som barn tar och utsätts för kan utgöra ett hot mot barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling. Risken är också att dessa barn blir offer för transnationell organiserad

⁵¹ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/GC/C/18) p. 24.

⁵² FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 4, (CRC/GC/C/18) p. 26.

brottslighet inklusive människohandel, handel med barn och kommersiell exploatering av barn.⁵³ Det är angeläget att den svenska regeringen lyfter detta i det fortsatta arbetet med en gemensam migrationspakt och tillsammans tar fram säkra och lagliga vägar till Europa. Sverige är ett föregångsland för barns rättigheter och vi uppmanar därför regeringen till att säkra barns rättigheter i fortsatta diskussioner och förhandlingar med EU i denna fråga. Även om det internationella samfundet har ett gemensamt ansvar finns det inget som hindrar Sverige från att vara pådrivande i frågan och inte bara nöja sig med att stödja initiativ som tas på EU-nivå när dessa initiativ bedöms som rimliga. Utredningen om lagliga asylvägar föreslog att Sverige bör se positivt på användningen av privata ideella sponsorprogram i EU, som ett komplement till vidarebosättning och spontana asylsökningar. Kommittén uppger en rad olika faktorer som behöver utredas närmare och med anledning av det är det förvånande att de inte föreslår att en utredning tillsätts för att titta närmare på ett sponsorprogram och de frågor som ett sådant program föranleder. Vi uppmanar regeringen till att tillsätta en utredning som tittar närmare på sponsorprogram där erfarenheter och slutsatser kan delas med andra medlemsstater i det fortsatta arbetet för att hitta säkra och lagliga vägar till Europa.

14.3.1 En rättssäker asylprocess

Kommitténs bedömning: Kommittén bedömer att rättssäkerheten i asylprocessen är god. Kommittén bedömer att de förslag om förändringar i utlänningslagen som kommittén presenterat kommer att ytterligare stärka rättssäkerheten i asylprocessen genom att lagstiftningen blir tydligare. Utöver detta föreslår kommittén nedan att en utredning ska tillsättas för att se över systemet med offentliga biträden inom förvaltningsprocessen, med tyngdpunkt på migrationsprocessen.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige vill i detta sammanhang framföra att vi saknar barnkonsekvensanalys i samtliga förslag som direkt eller indirekt rör barn. Sådan analys skulle ökat förutsägbarheten och rättssäkerheten. Vi befärrar att de nya förslagen leder till minskad rättssäkerhet och förutsägbarhet på grund av det saknas analyser med fokus på barn och deras särskilda behov. Många av förslagen som berör barn direkt eller indirekt tar inte tillräcklig stor hänsyn till de konsekvenser som förslagen medför för barn och att dessa barn är en särskilt utsatt grupp. Vi är medvetna om att förslagen tagits fram under kort tid och utan större majoritet men hade önskat se analyser av hur förslagen påverkar barn, är förenliga med barnkonventionen och på vilket sätt förslagen förstärker förutsägbarheten och rättssäkerheten för dem. Vidare saknar vi motiveringar och resonemang kring arbetet bakom de olika förslagen som påverkar barn kraftigt, i större utsträckning än vad som har presenterats. Som exempel kan nämnas att kommittén själva uppger i utredningen att förslaget om tidsbegränsade uppehållstillstånd påverkar barn på ett annat sätt än vuxna som har ett annat tidsperspektiv. Mot bakgrund av de slutsatser som kommittén ändå har kommit fram till hade vi hoppats på en mer utförligare analys.

Vi ser positivt på att kommittén har uppmärksammat vikten av att asylprocessen är rättssäker och vill också tillägga att det idag finns brister i asylprocessen för barn.⁵⁴ En rättssäker asylprocess för barn innebär en trygg och barnanpassad process där barnets behov och skydd står i centrum samt där processen sker på ett korrekt sätt med ingående kunskap om barnet, barnkompetens, där barnet ges möjlighet att komma till tals och barnkonsekvensanalyser med välgrundad motivering och resonemang i handläggningen. Slutligen vill vi därför uppmana regeringen till utökad resurstilldelning till de aktörer som arbetar med barn från början till slut i asylprocessen för att tillförsäkra god kunskap och kompetens om barn, deras specifika och individuella behov, barnkonventionen och barnkonsekvensanalyser. Detta skulle leda till en god, trygg och rättssäker asylprocess. Om varje steg i asylprocessen sker med hänsyn till barn och deras särskilda behov, med rätt kunskap och kunskap finns det goda chanser för ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet.

⁵³ FN:s barnrättskommittés allmänna kommentar nr. 6, (CRC/GC/C/6) p. 3.

⁵⁴ Se Rädas Barnens rapport: *Barns egna asylskäl-om rätten att bli sedd som individ*, 2016

14.3.2 Offentliga biträden

Kommitténs förslag: Det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden. Inom ramen för denna utredning ska möjligheten att införa specifika behörighetskrav för offentliga biträden övervägas samt om förvaltningsmyndigheter, liksom förvaltningsdomstolarna, ska ges möjlighet att avvisa ett biträde generellt. Utredningen ska avseende frågan om avvísning se över möjligheten att utforma en särreglering för Migrationsverket. Vidare ska utredas om det genom förändrade regler om substitution eller på annat sätt är möjligt att begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan åta sig samtidigt.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige tillstyrker förslaget och ställer sig till positiv till förslaget om tillsättande av en utredning för att se över systemet med offentliga biträden, särskilt med tyngdpunkt på migrationsprocessen. Förslaget bör även omfatta direktiv om att i behörighetskraven också uppställa krav på kunskap om barn och barnkompetens. Något sådant krav uppställs inte på offentliga biträden idag som företräder barn. Barns behov av stöd och hjälp är annorlunda än vuxnas och för att tillgodose barns särskilda behov behövs det biträden som har erfarenhet av att företräda barn och särskild kunskap. Vi vet att ett offentligt biträdes kunskap och kompetens, som exempel kan nämnas att argumentera för barns egna asylskäl, ibland kan vara av avgörande betydelse för utgången i ett mål. Ett offentligt biträde som har barnkompetens vet hur hen ska samtala med barn för att få ut så mycket värdefull information som möjligt, vet vilka behov barn har, hur en barnkonsekvensanalys görs och att den ska göras. Vi är även positiva till att utredningen ska se över möjligheten att begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan åta sig samtidigt.

15.7.1 Konsekvenser för asylsökandes och nyanländas hälsa

Kommitténs bedömning: Det kan uppstå effekter på nyanländas hälsa. De effekter som bedöms uppstå är mer negativa än vid en återgång till utlänningslagen men i vissa avseenden mer positiva än med den tillfälliga lagen.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige vill betona att med undantag för enstaka förslag är det bestämmelserna i den tillfälliga lagen som överförs till en permanent lag. Vi vet idag att barns hälsa och utveckling påverkats negativt av den tillfälliga lagen.⁵⁵ Tillfälliga uppehållstillstånd medför lång väntan, oförutsägbarhet, oro inför framtiden och att inte veta om barnet får stanna i Sverige eller inte. Stränga försörjningskrav, separation från föräldrar, långa handläggningstider, asylprocessen och boendesituationen har lett till att barns fysiska och psykiska hälsa har försämrats. Effekten av de tillfälliga uppehållstillstånden hos barn som redan har ett försämrat hälsotillstånd innan de kommer till Sverige på grund av sina erfarenheter och upplevelser samt bristande tillgång till adekvat hälso- och sjukvård i ursprungslandet är att barnets hälsa försämrats ytterligare trots ett nytt och säkrare sammanhang. Det är allt från rädsla för att behöva återvända till hemlandet och de omständigheter som barnet en gång redan flytt ifrån till att ständigt behöva oroa sig för framtiden och inte kunna tillgodogöra den vård och rehabilitering som barnet skulle behöva. Asylsökande barn är ingen enhetlig grupp, de bär på olika erfarenheter med olika bakgrunder, de har upplevt krig och våld och i många fall själva blivit utsatta för våld och övergrepp, levt under svåra omständigheter med svält och utan skolgång⁵⁶. Det bör också noteras att dessa barn också har föräldrar som har sina hälsobesvär orsakade av flykten som i sin tur naturligtvis i sin tur också påverkar barnet.⁵⁷

Mot bakgrund av de negativa effekter som den tillfälliga lagen har haft på barn⁵⁸ hade vi önskat se en utvärdering som regeringen utlovade i samband med införandet av den tillfälliga lagen. Sådan utvärdering

⁵⁵ Se Röda Korsets rapport *Humanitära konsekvenser av tillfälliga utlänningslagen*, december 2018

⁵⁶ Ascher, Henry, *Att möta asylsökande och papperslösa barn och deras familjer*, i Barn och ungas rätt i världen

⁵⁷ Se till exempel Röda Korsets rapport *Humanitära konsekvenser av tillfälliga utlänningslagen*, december 2018

⁵⁸ Se Röda Korsets rapport: *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, december 2018

skulle ha lett till att kommittén hade haft aktuellt underlag att utgå ifrån för att bedöma vilka konsekvenser förslagen får rent faktiskt för barn och ungas hälsa.

15.7.5 Konsekvenser för barn

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag bedöms respektera barnkonventionen. Jämfört med en återgång till utlänningslagen kan vissa försämringar uppstå utifrån ett barnrättsperspektiv. Jämfört med den tillfälliga lagen innebär vissa förslag förbättringar.

UNICEF Sveriges kommentar: UNICEF Sverige är positiva till att kommittén försökt göra en barnkonsekvensanalys av vad samtliga förslag kan innebära för barn. Dock är den inte fullständig. Vi ifrågasätter att kommittén överhuvudtaget inte har analyserat och bedömt vad som är *barnets bästa* eller beaktat artiklarna i barnkonventionen. Kommittén har identifierat några konsekvenser som förslagen medför för barn men har varken gjort en barnkonsekvensbedömning och analys eller motiverat varför just dessa förslag är förenliga med *barnets bästa*. Vidare har kommittén inte heller uppgett på vilket sätt man avser att kompensera barn i de förslag där *barnets bästa* inte kan trumfa och för de negativa konsekvenserna som förslagen får för barn. I sammanhanget ska också noteras principen om reglerad invandring i svensk rätt och den avvägning som ska göras i en proportionalitetsbedömning mot intressen som *barnets bästa* och rätt till familjeliv som också medför svåra utmaningar och många intresseavvägningar.

Kommittén har till exempel identifierat att förslaget om försörjningskravet kommer att drabba barnfamiljer och i vissa fall utgör ett hinder för familjeåterförening men har inte presenterat åtgärder som väger upp det förslaget. Det är beklagligt att kommittén inte tagit större hänsyn till barn och gjort en utförlig barnkonsekvensbedömning i varje förslag då denna lag är avsedd att bli permanent och ersätta den tillfälliga lagen och den nuvarande utlänningslagen. Att enbart skriva att förslagen bedöms respektera barnkonventionen utan att ha gjort en genomgång av relevanta artiklar och förklara på vilket sätt förslagen faktiskt bedöms respektera barnkonventionen är heller inte tillräckligt.

Med barnkonventionen som lag i Sverige ställs högre krav på lagstiftare och i detta fall kommittén att ha kompetens och goda kunskaper om hur barnkonventionen tolkas och tillämpas. Vi förväntar oss att barnkonventionen är ett självklart rättsligt dokument som alltid beaktas i framtagande av nya lagar som direkt och indirekt berör och påverkar barn. Slutligen anser vi att det är anmärkningsvärt att kommittén inte tar de identifierade konsekvenserna på allvar utan ignorerar dem. Som exempel kan nämnas, att tidsbegränsade uppehållstillstånd är mindre gynnsamma för barn, att barn riskerar att inte återförenas med en förälder på grund av försörjningskravet och att i en familj med flera barn kan barn bli kvar i konflikttrubbade områden och hinna bli vuxna alternativt försöka ta sig till Sverige på egen hand med de risker en sådan resa innebär.

Övrigt

Utbildningsinsatser och kompetensutveckling

Vi ser ett kontinuerligt behov av kompetensutveckling för myndighetsutövare kring flyktingstatus, alternativt skyddsbehövande och bedömningsgrunder, landinformation och hur den ska förstås ur ett barnperspektiv, samt utbildning om barns särskilda rättigheter, barnets bästa, barns rätt att komma till tals, barn på flykt som särskild utsatt grupp och deras särskilda behov av vård, skydd och trygghet samt tillämpningen av barnkonventionen. 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.⁵⁹

Barns egna asylskäl

I tidigare remissvar har vi lyft vikten av barns egna asylskäl. För att *barnets bästa* ska tillgodoses på bästa sätt och för att asylprocessen ska stå i bättre överensstämmelse med artikel 3 i barnkonventionen ser vi behovet och vikten av att barns egna skäl utreds, beaktas och ges avgörande betydelse i beslutsfattandet och att det ska vara fortsatt fokus på barns skyddsbehov i asylprocessen. Barn kan ha andra asylskäl än vad barnets föräldrar kan ha. Familjen behandlas ofta som en enhet och har inte ansetts ha utömt möjligheterna till skydd i hemlandet trots att barnet kan ha egna asylskäl som skiljer sig från föräldrarnas.

Det saknas ett barnperspektiv i bedömningen och hänsyn till barnets egna skyddsskäl där hänsyn tas till barnets fruktan och egna upplevelser. Barn måste bli synligare i asylprocessen som egna individer och rättighetsbärare, vilket skulle stärka barnens ställning i asylprocessen. Barnspecifika upplevelser och skyddsgrundande skäl som risk för tortyr eller annan omänsklig behandling eller bestraffning måste beaktas och få betydelse i asylutredningen, bedömningen och i beslutsfattandet. Precis som vuxna kan barn vara särskilt utsatta i situationer och utsättas för barnspecifik kränkning eller förföljelse eftersom de är just barn. Exempel på det är rekrytering av barnsoldater, barnarbete, barn-och tvångsäktenskap, handel med barn av olika slag, sexuell exploatering och kvinnlig könsstympning.⁶⁰ Barns egen upplevelse av en förföljelse såsom hot eller trakasserier riktade mot barnet självt eller mot barnets anhöriga kan vara barnspecifik då barnet upplever dessa på ett visst sätt för att barnet är ett barn och inte en vuxen.⁶¹ Rädda Barnen konstaterade i den kartläggning som de tog fram 2016 "att om barn inte kommer till tals och om barn inte utreds och ses som egna individer, så går det inte heller att basera beslut och domar på deras asylskäl".⁶²

Vi uppmanar regeringen, särskilt mot bakgrund av att barnkonventionen är svensk lag och att regeringen aviserat att arbetet med att stärka barns rättigheter måste fortsätta att införa en särskild bestämmelse som tar sikte på barns egna asylskäl. Kartläggningen från Rädda Barnen visar att det krävs en uttrycklig bestämmelse i utlänningslagen för att barns egna asylskäl ska beaktas och tillförsäkras och för att garantera att barn ses som egna individer och rättighetsbärare i asylprocessen.

⁵⁹ <https://unicef.se/rapporter-och-publikationer/barnets-rattigheter-i-asylprocessen>

⁶⁰ Se Rädda barnens rapport: *Barns egna asylskäl- om rätten att bli sedd som individ*, 2016

⁶¹ UNHCR:s riktlinjer om internationellt skydd, Barns asylskäl under Art 1A.2 och 1 F i 1951 års konvention och/eller 1967 års protokoll angående flyktingars rättliga ställning, punkt 15-17.

⁶² Se Rädda Barnens rapport; *Barns egna asylskäl-om rätten att bli sedd som individ*, s. 17-22. 2016

Olämplighetskravet i utlänningslagen

I fråga om olämplighetskriteriet i bestämmelsen om barns rätt att komma till tals i nuvarande utlänningslagen anser vi att den måste tas bort. Barnrättskommittén har även uttryckt oro över att barn enbart ska höras i asylprocessen om det inte är olämpligt enligt den nuvarande utlänningslagen. Vidare har kommittén också uppmanat Sverige till att bort olämplighetskravet.⁶³ Även barnkonventionsutredningen föreslog i betänkandet inför att barnkonventionen skulle bli svensk lag att kravet skulle tas bort och ersättas med två nya bestämmelser som handlar om att barn ska ges information samt möjlighet till att framföra sina egna synpunkter.⁶⁴

Mot bakgrund av de rapporter som tagits fram av Röda Korset och Rädda Barnen⁶⁵ vet vi att barn inte får komma till tals i den utsträckning som de har rätt till och när de kommer till tals får de inte sina åsikter beaktade eller inte i tillräcklig stor utsträckning. Rätten att komma till tals är en av de grundläggande principerna i barnkonventionen och vi ser inte att olämplighetskravet fyller något syfte, snarare att den utgör ett hinder för barn att komma till tals.



Pernilla Baralt

Generalsekreterare, UNICEF Sverige

Underlaget är framtaget av Mohima Mumin, barnrättsjurist UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: mohima.mumin@unicef.se

⁶³ CRC/C/SWE/CO/5 p./19 och 20.

⁶⁴ SOU 2016:19, s. 74-75 och 170-181.

⁶⁵ Se rapporterna *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen*, december 2018 och *Barns egna asylskäl- om rätten att bli sedd som individ*, 2016