

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

Inledning

UNICEF Sverige utgår i svaret från FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och andra konventioner för mänskliga rättigheter. Vi utgår även från de rekommendationer som Sverige nyligen fick efter den granskning av hur väl Sverige lever upp till barnkonventionen som FN:s barnrättskommitté genomfört.

En utgångspunkt och en grundläggande rättighet är att internationellt skydd undan krig, förföljelse och förödelse ska ges till människor som behöver det. Sverige har en historia av att värna mänskliga rättigheter och ge människor som flytt undan krig och förödelse skydd i Sverige.

Idag ökar antalet människor på flykt världen över, men få av dem når Europa och ett jämförelsevis mycket litet antal människor har lyckats ta sig till Sverige. I Europa ökade dock flyktmottagandet under 2022 där Rysslands invasion av Ukraina har gett upphov till det största antalet människor på flykt i Europa sedan andra världskriget. Men trots det ökande flyktmottagandet i Europa är asylinvandringen till Sverige i nuläget historiskt sett låg, antalet nya asylsökningar under 2022 beräknas vara ungefär 9000. Samtidigt syftar de förslag som framkommer i utkastet till lagrådsremiss att strama åt flyktmottagandet på alla sätt som uppfattas vara möjliga inom ramen för EUs regelverk. Förslagen i lagrådsremissen läggs dessutom fram som lösningar på utanförskap och bristande integration.

UNICEF Sverige avstyrker samtliga förslag i lagrådsremissen. En konsekvens av förslagen är att de lagliga vägarna till Sverige blir färre. Följden av att strama åt möjligheterna till familjeåterförening, såsom föreslås, är att färre människor som flytt undan krig och förföljelse får leva med sina familjer och att fler människor tvingas ge sig ut på farliga resor för att kunna återförenas med sina familjer. Förslaget i lagrådsremissen om att begränsa anhöriginvandring går dessutom rakt emot FN:s barnrättskommittés rekommendationer.

4 Skärpta villkor för anhöriginvandring i vissa fall

4.1 Ändrat krav för att vara anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att för att en person som har tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 6 § eller enligt 12 kap. 18 § UtIL ska kunna vara anknytningsperson ska det krävas välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd, i stället för välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid.

UNICEF Sveriges kommentar:

Förslaget innebär att formuleringen välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid ska ändras till formuleringen välgrundade utsikter att beviljas varaktigt uppehållstillstånd. Bakgrunden är att de krav som ställs på en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd för att denne ska kunna vara anknytningsperson, och återförenas med

familjemedlemmar, eventuellt kan bli lägre om formuleringen *välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid* används. Detta trots att regeringen kommer fram till att *välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid* är en tydligare formulering. Lagen har i denna del dessutom nyligen skärpts (prop. 2020/21:191).

UNICEF Sverige anser att resonemanget kring att förändra formuleringen är märkligt. Att lagstiftning ska vara så klar och så tydlig som möjligt måste anses vara ett viktigt minimikrav för rättssäkerhet och förutsägbarhet. Vi anser dessutom inte att argumenten för att ändra lagstiftningen är rimliga i proportion till de rättigheter som står på spel. Rätten till familjeåterförening är en för barnets rättigheter mycket viktig fråga. Barn har enligt artikel 10 i barnkonventionen rätt till familjeåterförening, om sådan är möjlig. Utgångspunkten ska alltid vara vad som är bäst för barnet. Ansökningar om återförening ska behandlas på "ett positivt, humant och snabbt sätt". Även artikel 22 om barn på flykt understryker vikten av familjeåterförening och att spåra anhöriga.

Mot denna bakgrund avstyrker UNICEF Sverige förslaget.

4.2 Höjd åldersgräns för att vägra uppehållstillstånd på grund av anknytning

Utredningens förslag: uppehållstillstånd på grund av anknytning ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

UNICEF Sveriges kommentar:

Konsekvensen av förslaget blir att tiden till familjeåterföreningen förlängs för personer som är make eller sambo och mellan 18 och 21 år. För barn till personer mellan 18 och 21 år blir konsekvensen upp till 3 års längre väntetid för att få återförenas med sina föräldrar. Den faktiska väntetiden innan denna ofta ganska komplicerade process är klar kommer i många fall troligtvis att vara längre.

Argumentet för att genomföra lagändringen är att medlemsstaterna för att garantera en bättre integration och förhindra tvångsäktenskap får kräva att anknytningspersonen och dennes make ska ha uppnått en viss lägsta ålder, högst 21 år, innan maken kan återförenas med anknytningspersonen.

UNICEF Sverige anser inte att detta räcker som argument för att vissa barns väntan på återföreningen med sina föräldrar ska förlängas med flera år. Med tanke på att äktenskap är lagligt från 18 års ålder och att barn har rätt till återförening med sina föräldrar framstår de beskrivna konsekvenserna som orimliga i förhållande till syftet. Dessutom drabbas endast vissa barn. Det kan också handla om åldersdiskriminering.

Vi vill påminna regeringen om att de skadliga effekterna för barn av att vara separerade från sina föräldrar är ett beforskat faktum och ju yngre ett barn är desto större är effekterna. Inte nog med detta, barnet kan också i väntan på återförening leva under mycket otrygga förhållanden.

UNICEF Sverige vill även understryka barnets rätt till skydd för privat- och familjeliv som framgår av artikel 8 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och den rättspraxis som Europadomstolen tagit fram. Vi vill särskilt lyfta rättspraxis vad gäller väntetiden för familjeåterföreningen och vikten av en rättvis balans i intresseavvägningen mellan den enskilde och samhällets behov.

Mot denna bakgrund avstyrker UNICEF Sverige förslaget.

4.3 Begränsade möjligheter till undantag från försörjningskravet vid anhöriginvandring för vissa skyddsbehövande

Utredningens förslag: Om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande, eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande, ska undantag från försörjningskravet endast gälla om sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan. Detta föreslås gälla även när ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning har gjorts inom tre månader efter att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller förklarats vara alternativt skyddsbehövande. Bestämmelsen om att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från inresan ska tas bort.

UNICEF Sveriges kommentar:

Förslaget innebär att *undantaget* från det sk *försörjningskravet*¹ för att få familjeåterförening, för den som ansöker inom tre månader efter att ha beviljats uppehållstillstånd, nu endast omfattar den som får *flyktingstatus*². Den som flyr undan krig och förödelse, alternativt skyddsbehövande, frångår denna möjlighet, med undantag för situationen att sökanden redan befinner sig i Sverige. Detta innebär att barn kommer att få vänta mycket längre, det handlar troligen om flera år, för att kunna återförenas med sina föräldrar. Det innebär också att skillnad görs mellan personer som får flyktingstatus och personer som har ett alternativt skyddsbehov.

Möjligheten att söka asyl är en grundläggande rättighet utifrån både Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning och EU:s regelverk. Men att söka skydd från krig och förödelse som alternativt skyddsbehövande är också en skyddsgrund som följer av internationell rätt. UNICEF Sverige anser inte att det är rimligt att göra skillnad mellan dessa två grupperns möjlighet till familjeåterförening utifrån syftet att strama åt flyktingmottagandet och lösa problem med utanförskap och integration. Båda grupperna har starka skäl för att söka skydd och att återförenas med sina familjer. Att göra skillnad mellan dessa två grupper människor på flykt kan istället skapa nya problem och motsättningar.

Åtstramningen av möjligheten till familjeåterförening innebär också att en laglig väg till Sverige delvis försvinner. Följden av det är att färre människor som flytt undan krig och förföljelse får leva med sina familjer och att fler människor tvingas ge sig ut på farliga resor för att kunna återförenas med sina familjer. Av en rapport från oktober 2022 från FN:s migrationsorgan, IOM, framgår att fler än 29 000 flyktingar och migranter har omkommit sedan 2014 när de försökt ta sig till EU. Bara under de senaste två åren har fler än 5000 personer dött på väg till EU. Till detta ska läggas att organiserad brottslighet främjas och göds av att människor tvingas ta sig till Europa och Sverige illegalt.

I en rapport från Barnombudsmannen från 2017 har barn fått beskriva resan till Sverige: *“När barn och unga beskriver resan till Sverige skiljer sig berättelserna åt. Några har kommit hit med flyg, andra med båt över Medelhavet. En del har hängt under lastbilar genom Europa, andra har åkt tåg, vissa har gått långa sträckor. Färden kan ha gått genom många länder, genom öken, över hav och tagit månader eller år.”*³

Barn på flykt är otroligt sårbara. Flykten innebär att de riskerar sina liv, riskerna för olika former av utnyttjande och exploatering, inte minst människohandel, är också stora. UNICEF Sverige anser att lagliga, säkra vägar för den som flyr krig, förödelse och förföljelse är viktigt, lagliga vägar bör utökas istället för att begränsas.

¹ Försörjningskravet innebär att du måste ha en inkomst som täcker boendekostnaden och levnadsomkostnader för dig själv och dina familjemedlemmar.

² För flyktingstatus krävs att sökanden har välgrundad fruktan för förföljelse utifrån angivna grunder.

³ Barnombudsmannen. “Vi lämnade allting och kom hit” Röster från barn och unga på flykt, s.16, 2017.

Sverige granskades nyligen av FN:s barnrättskommitté och dess rekommendationer till Sverige offentliggjordes i början av februari. Barnrättskommittén uttrycker djup oro över effekterna av de förändringar som gjordes i den svenska utlänningslagen 2021 och som begränsar familjeåterförening och rätt till permanent uppehållstillstånd och social trygghet och de 33 reformer som finns i Tidöavtalet som syftar till att ytterligare begränsa rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.

Sverige rekommenderas bl.a. att underlätta för familjeåterförening för barn, här ingår att avskaffa försörjningskravet och tidsfristen på tre månader för ansökningar som lämnas in av en familjemedlem som har beviljats uppehållstillstånd.

UNICEF Sverige anser att barnrättskommitténs rekommendation bör efterlevas och att kravet på försörjning och bostad ska tas bort vid familjeåterförening där barn är inblandade, vare sig barnet är i Sverige eller är den som ska bli återförenad med en förälder i Sverige. Försämrade möjligheter till familjeåterförening skapar och förstärker dessutom känslor av oro, osäkerhet och den psykiska ohälsan, vilka i sin tur ger sämre möjligheter att integreras i det svenska samhället.

UNICEF Sverige vill även uppmärksamma regeringen på den rättspraxis som utvecklats både nationellt och i Europa vad gäller artikel 8 om rätt till privat- och familjeliv i EKMR.

I MIG 2018:20 kom Migrationsöverdomstolen fram till att den inskränkning av rätten till respekt för familjeliv som det innebär att neka uppehållstillstånd till familjemedlemmar till en 8-årig pojke som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande enligt den tillfälliga utlänningslagen inte stod i rimlig proportion till regeringens angivna syfte att under en tid begränsa antalet asylsökande. Migrationsöverdomstolen fäste särskild vikt vid att principen om barnets bästa ska ges företräde vid prövningen av om en inskränkning av rätten till respekt för familjeliv enligt artikel 8 EKMR är proportionerlig.

Förslagen i lagrådsremissen syftar till en permanent begränsning av möjligheterna till familjeåterförening. Detta kan jämföras med att regeringen i förhållande till den tillfälliga utlänningslagen anförde att de mer begränsande bestämmelserna endast skulle tillämpas i tre år och att det med hänsyn till vid den tidpunkten rådande omständigheter måste anses förenligt med EKMR att låta familjeåterföreningen anstå under en tidsperiod av denna längd. UNICEFs slutsats blir att det starkt kan ifrågasättas om begränsningen ligger i linje med EKMR artikel 8.

Mot denna bakgrund avstyrker UNICEF Sverige förslaget.

5 Begränsade möjligheter att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl

Utredningens förslag: Möjligheten att bevilja vuxna och barn uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter ska tas bort. Barn ska istället kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter 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:

Vi vill inledningsvis uppmärksamma regeringen på att det i dagsläget inte är möjligt att bevilja vuxna uppehållstillstånd på särskilt ömmande omständigheter.

Möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl handlar om att kunna fånga upp olika ömmande situationer för att Sverige ska kunna leva upp till internationella konventionsåtaganden. Förslaget om att begränsa möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl innebär en återgång till hur bestämmelsens tidigare formulering (2005-

2014). Regeringen angav då att bestämmelserna i utlänningslagen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter behövde justeras för att förtydliga och säkerställa att barnets bästa beaktas.⁴

I den proposition som föregick lagändringen anges att behovet av en justering grundar sig i att det har förekommit fall där barn med särskilt ömmande omständigheter i svåra situationer har fallit utanför bestämmelsernas tillämpningsområde. En justering ansågs behövas för att betona att en annan bedömning ska göras när det gäller barn för att möjliggöra att barn med tungt vägande skäl inte riskerar att hamna utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.⁵

Att återgå till den tidigare formuleringen innebär att barn återigen riskerar att falla utanför bestämmelsernas tillämpningsområde samt en försämring av möjligheten att säkerställa barnets bästa. Vi är också oroad över att formuleringen "*samma allvar och tyngd*" kommer att vara svår för domstolar att tolka.

Mot denna bakgrund avstyrker UNICEF Sverige förslaget.

Övriga synpunkter

I den nyligen genomförda granskningen av hur väl Sverige lever upp till barnkonventionen uppmanar kommittén Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter. Sverige uppmanas bl.a. att:

- stärka åtgärderna för att se till att dessa *barns bästa bedöms och i första hand beaktas* i alla asylprocesser och att de får komma till tals, deras åsikter beaktas och ges vederbörlig vikt, inklusive genom att (i) se till att alla asylansökningar bedöms individuellt på ett barnanpassat sätt, (ii) överväga att integrera barnspecifika former av förföljelse och (iii) se till att barn som separeras och omhändertas efter att ha utsatts för våld eller övergrepp från sina föräldrar inte utvisas med sina våldsamma föräldrar,
- minska handläggningstiderna för asylansökningar och se till att alla asylsökande barn, inklusive ensamkommande barn, *har snabb tillgång till psykosocialt stöd och integrationsstöd, hälso- och sjukvård, välfärds- och utbildningstjänster*,
- förbjuda och förhindra förvar av barn på grundval av deras eller deras föräldrars migrationsstatus, och bedöma deras bästa och rätt till familjeliv i alla beslut som fattas och som kan leda till att deras föräldrar hålls i förvar eller utvisas på grund av deras migrationsstatus,
- genomföra *åldersbedömningsförfaranden genom tvärvetenskapliga metoder*, inklusive en omfattande bedömning av barnets psykologiska utveckling, endast i fall av allvarliga tvivel och med respekt för den rättsliga principen om att hellre fria än fälla och säkerställa att resultatet av sådana bedömningar kan överklagas av den berörda parten,
- säkerställa att ensamkommande barn *omgående tilldelas en kvalificerad vårdnadshavare* och får regelbundet stöd som är individuellt anpassat efter deras specifika behov,
- fortsätta att utreda rapporter om *ensamkommande barn som försvinner* under asylprocessen, fastställa var de befinner sig, lagföra dem som är ansvariga för brott med anledning av sådana försvinnanden och vidta åtgärder för att förhindra sådana försvinnanden och skydda dem mot sexuellt exploatering och sexuella övergrepp,
- säkerställa att *ukrainska ensamkommande barn har kontakt med sina familjer i nära samarbete med ukrainska myndigheter och Internationella Rödakorskommittén*.

⁴ Prop. 2013/14:216, s.15

⁵ Prop. 2013/14:216, s. 16



Pernilla Baralt
Generalsekreterare, UNICEF Sverige

Underlaget är framtaget av barnrättsjurist Maj Fagerlund, UNICEF Sverige. För kontakt och eventuella frågor: maj.fagerlund@unicef.se