

YTTRANDE
2014-01-25



Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande avseende betänkandet *Uppehållstillstånd för vårdnadshavare som sammanbor med barn i Sverige* (Ds 2013:73)

Sammanfattning

Flyktinggruppernas Riksråd (FARR):

- Välkomnar förslaget att besluta om en särskild bestämmelse om uppehållstillstånd för en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige.
- Välkomnar förslaget att dessa föräldrar ska kunna undantas från kravet på att uppehållstillståndet ska vara beviljat före inresa
- Välkomnar förslaget att Migrationsverkets beslut om främlingspass ska kunna överklagas till en migrationsdomstol i samband med att beslut om uppehållstillstånd överklagas.
- Efterfrågar förtydligande av huruvida de regler som tidigare gällde för personer som vistats i Sverige utan tillstånd eller har svårt att bevisa sin identitet, vilket ansågs tala emot undantag från kravet på att uppehållstillståndet ska vara beviljat före inresa, fortfarande gäller.

Övergripande kommentar

FARR har vid flera tillfällen riktat kritik mot att personer som befinner sig i Sverige och har barn här inte undantas från regeln om uppehållstillstånd före inresa i samband med ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Såväl reglerna som tillämpningen av dessa har enligt FARR:s mening varit orimligt restriktiva och FARR är därför positiv till aktuella förslag på justeringar.

FARR menar att en separation av förälder och barn är oförsvarlig utifrån principen om barnets bästa oavsett föräldrarnas legala status i Sverige. Alla barn har rätt till båda sina föräldrar och ska aldrig behöva lastas för omständigheter som de omöjligt kan rå över.

Därför menar FARR att det kan konstateras att kravet på uppehållstillstånd före inresa strider mot principen om barnets bästa. Detta gäller oavsett när familjebildningen uppstått, det vill säga om det sker före eller efter ett lagakraftvunnet beslut, och oavsett om föräldern vistas här med eller utan tillstånd.

Införandet av en särskild bestämmelse om uppehållstillstånd för vissa föräldrar med anknytning till barn i Sverige

FARR är positiva till att en justering görs i utlänningslagen för att motverka familjeseparation och säkerställa att barnets bästa beaktas. Det är vår förhoppning att införandet av en särskild grund för uppehållstillstånd för den förälder som är vårdnadshavare för och sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige ska underlätta för personer som under asylprocessen får barn med någon som bor i Sverige.

FARR anser att föreslagna regler även bör omfatta en förälder som väntar barn tillsammans med någon i Sverige. Som förslaget ser ut nu, där förutsättningen är att föräldern och barnet är sammanboende vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd, riskerar föräldrar som väntar barn att inte omfattas av de nya reglerna. Eftersom handläggningstiderna på svenska ambassader och konsulat ofta är långa och svåra att förutspå, det ofta innebär en betydande stress för föräldrar att separeras under pågående graviditet och eftersom även spädbarn har rätt till båda sina föräldrar anser FARR att det är orimligt att en person som väntar barn tillsammans med en partner i Sverige ska tvingas lämna Sverige för att ansöka om uppehållstillstånd.

DNA

Enligt förslaget ska vårdnadshavare och barn som befinner sig i denna situation ges tillfälle att få en DNA-analys utförd på statens bekostnad för att bevisa det biologiska släktskapet. Med dagens hårda bevisläge framstår varje utökad chans för personer att bevisa att de talar sanning, i detta fall om sitt släktskap, som ett sätt att stärka den sökandes rättigheter. FARR vill dock påpeka att vi anser det vara osmakligt att i lagstiftning som gäller utläningar återgå till biologi i synen på familj. Vad gäller ”svenska” familjer finns en utbredd förståelse för att familjer kan se ut på många olika sett och att relationerna inte bara utgörs av biologiska band. Det förekommer till exempel personer som lever i Sverige tillsammans med icke-biologiska barn under flera års tid, under en asylprocess som drar ut på tiden eller en verkställighet som inte genomförs, och som under tiden utvecklar en föräldrarelation till barnet eller barnen. Även i dessa fall kan en separation vara uppsplitande och påverka barnets trygghetskänsla.

Uppehållstillstånd efter inresa i landet

Införandet av den särskilda tillståndsgrunden medför att anknytningar mellan dessa föräldrar och deras barn också benämns som starka. Därmed ingår anknytningarna i uppräknningen av undantag från huvudregeln om att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresan.

FARR välkomnar förslaget att en förälder som är vårdnadshavare för och sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige ska kunna undantas från kravet om att uppehållstillstånd ska ha sökts och beviljats före inresa.

För att huvudregeln om uppehållstillstånd före inresa ska frångås krävs också att det ska anses vara oskäligt att den sökande återvänder till hemlandet eller annat land för att ge in ansökan där. FARR är positiva till att konsekvenserna för ett barn att skiljas från sin förälder fortsatt ska beaktas särskilt vid skälighetsbedömningen.

Separationens förväntade längd

En omständighet som har betydelse i skälighetsbedömningen är separationens förväntade längd. I skrivelsen framhålls att en rimlig utgångspunkt är att en separation som tidsmässigt motsvarar vad som annars förekommer i relationen inte kan bedömas ha sådana konsekvenser för barnet att den ska inverka vid bedömningen av om undantag från huvudregeln om att tillstånd ska sökas och beviljas före inresa kan göras.

FARR anser att en bedömning om undantag från regeln om uppehållstillstånd före inresa inte över huvudtaget ska utgå från separationens förväntade längd. Oavsett separationens längd är proceduren att lämna Sverige för att kunna lämna in sin ansökan orimlig när det är uppenbart att uppehållstillstånd skulle beviljats om ansökan gjorts före inresa i Sverige, dels av ekonomiska skäl och dels av psykosociala.

De kostnader som uppkommer i samband med resan från och till Sverige samt för att behandla ansökan två gånger (först i Sverige då det ska bedömas om undantag från huvudregeln om uppehållstillstånd före inresa kan göras och sedan en gång till när ansökan lämnas in i ett annat land) kan undvikas genom ett generellt undantag från regeln om uppehållstillstånd före inresa då det är uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresa. Med ett sådant generellt undantag besparar man också familjer de känslomässiga påfrestningar som en separation, vare sig den är lång eller kort, ofta medför.

Även om Sverige har en skyldighet att ge flyktingar och skyddsbehövande uppehållstillstånd och man utgår från att myndigheterna gör en riktig bedömning av asylskälen är detta ingen garanti för att det inte kan komma att uppstå komplikationer för en person som återvänder till det land som han eller hon flytt från. Föräldrarnas oro över vad som kommer att hända vid återvändandet kan i sig antas ha en negativ inverkan på barnet. Det är vidare svårt att utifrån barnets perspektiv bedöma vad som är en inte obetydlig tid. För små barn kan en separation betydligt kortare än de månader som förslaget talar om få avsevärda konsekvenser för anknytningen till den frånvarande föräldern.

FARR vill också påpeka att det är svårt att göra en tillförlitlig prognos över hur lång en separation kan förväntas bli. Den bedömning som idag görs på ambassader om förväntade handläggningstider vet vi av erfarenhet är högst osäker och bör därför inte ligga till grund för beslut om undantag från huvudregeln om uppehållstillstånd före inresa.

Olaglig vistelse och svårigheter att bevisa sin identitet

Enligt nuvarande ordning betraktas olaglig vistelse i Sverige och svårigheter att bevisa sin identitet som omständigheter som talar mot att huvudregeln ska frångås. Det är i departementspromemorian otydligt om denna ordning kvarstår i det nya förslaget eller helt tagits bort.

FARR anser att ett barns rättigheter aldrig ska åsidosättas på grund av val som deras föräldrar gjort. Därför är FARR mycket kritiska till om olovlig vistelsetid även fortsättningsvis ska beaktas då det finns anknytning till ett barn. En förälder som undanhållit sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut har en lika viktig roll för sitt barn som andra föräldrar har för sina barn.

Det väsentliga i detta sammanhang enligt FARR är att ett barn, oavsett vilka anledningar föräldrarna har haft, inte kan belastas för ett beslut som det inte själv varit delaktig i – ett barn i en familj där den ena föräldern har vistats i Sverige utan tillstånd har lika stort behov av och samma rätt till sina föräldrar som alla andra barn.

Kravet på fastställd identitet i de nuvarande reglerna är även det mycket problematiskt och ger upphov till onödigt separation och lidande. Vissa grupper av asylsökande har av förklarliga skäl mycket svårt att bevisa sin identitet och ID-handlingar från vissa länder accepteras inte av svenska myndigheter. Detta drabbar till exempel personer från Somalia och Afghanistan. Reglerna slår därför hårt mot ett stort antal sökande som riskerar att separeras från sina familjer därför att undantag från huvudregeln om uppehållstillstånd före inresa inte beviljas. FARR vill även i detta sammanhang betona att en förälder är en förälder och ett barn är ett barn, oavsett identitetshandlingar. Den sökandes identitet saknar alltså relevans i bedömningen av anknytningen till barnet i Sverige. Det så kallade passkravet i utlänningsförordningen är en administrativ reglering som inte ska anses väga tyngre än barnets bästa och rätten till familjeenhet.

Överlag ser FARR tendenserna att förstärka identitetskrav i olika sammanhang som mycket oroväckande. I de fall där identitetskrav anses nödvändiga vill FARR understryka vikten av att de bör tolkas i en anda av rättvisa och förståelse. FARR vill också påpeka att det är av stor betydelse att det tydliggörs vad det innebär att klarlägga sin identitet och att ”medverka” till att klarlägga sin identitet. Vår erfarenhet är att redan nuvarande identitetskrav tolkas olika av olika enheter och handläggare.

Det är FARR:s förhoppning att nuvarande förslag innebär att de tidigare reglerna kring olovlig vistelse och krav på fastställd identitet slopas så att alla barn får sina rättigheter tillgodosedda.

Upphållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning

Anknytningen mellan ett barn och en förälder som bor tillsammans ska betraktas som stark även vid en bedömning av om det för föräldern finns annan särskild anledning till att ett

lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. Vid bedömningen av verkställighetshinder ska konsekvenserna av en separation särskilt beaktas om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om prövningen gjorts före inresan i Sverige. FARR är positiv till denna justering.

Familjer utan barn

FARR har vid tidigare tillfällen framfört att flera av de argument som talar emot att separera föräldrar och barn är också relevanta i separationen av makar/partners/sambos där relationen uppstått i Sverige. Kravet på att uppehållstillstånd ska sökas och beviljas före inresa innebär att den pågående integrationen avbryts och att tillvaron för både den som tvingas lämna Sverige och den som blir kvar påverkas. Vidare kan det, precis som påpekas i den aktuella skrivelsen, anses vara slöseri med tid och resurser att dessa ärenden prövas i första instans två gånger.

En person som är gift eller sambo med någon som är bosatt i Sverige har numera en principiell rätt till uppehållstillstånd i Sverige. Reglerna för anknytningsärenden är alltså andra idag än när *Uppehållstillstånd på grund av anknytning* (Prop. 1999/2000:43) presenterades. Att vidmakthålla en ordning som innebär att en person måste lämna sin partner i Sverige under en längre tid för att kunna ansöka om ett tillstånd som han eller hon har en principiell rätt till framstår som en byråkratisk och förlegad regel. Rätten till familjeliv bör även den, liksom barnets bästa, anses väga tyngre än den reglerade invandringen.

Främlingspass

FARR välkomnar att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om främlingspass ska kunna överklagas till en migrationsdomstol i samband med att ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd överklagas.

Avslutningsvis vill FARR än en gång understryka vikten av att barnets bästa sätts i främsta rummet. Intresset av en reglerad invandring ligger till grund för utlänningslagen och dess regel om uppehållstillstånd före inresa. Men det finns också andra värden som Sverige genom ratificeringar av internationella konventioner åtagit sig att genomföra. Ett sådant centralt värde är barnets bästa. I avvägningen mellan dessa intressen när det gäller reglerna för anhöriginvandring måste barnets bästa och rätten till familj anses väga tyngst, oavsett om den sökande har ett lagakraftvunnet beslut eller inte, om han eller hon har vistats i Sverige utan tillstånd, om den sökandes identitet är fastställd och oavsett hur lång separationen förväntas bli.

För Flyktinggruppernas Riksråd (FARR),

Sanna Vestin, ordförande

Ylva Sjölin, styrelseledamot