

REMISSVAR

2025-01-13

Dnr: BO 2024-0263

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Mottagandelagen – En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande (SOU 2024:68)

dnr Ju2024/02070

Inledning och avgränsning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som sedan den 1 januari 2020 är lag i Sverige.

Barnombudsmannen bedömer att flertalet frågor som tas upp inom ramen för betänkandet har konsekvenser för barn och barns rättigheter.

Barnombudsmannen avgränsar emellertid sitt yttrande till övergripande synpunkter och vissa synpunkter som bedöms vara särskilt relevanta utifrån ett barnrättsperspektiv.

Barnombudsmannens synpunkter i korthet

Det finns i detta betänkande (liksom i delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende, SOU 2022:64) ett starkt fokus på myndigheternas möjligheter till kontroll och effektivitet. Utredningen konstaterar själv (till exempel i konsekvensavsnittet 15.4.3) att förslagen innebär stora konsekvenser för barn.

Barnombudsmannen anser en minst lika tungt vägande grundförutsättning när det gäller barns mottagande under tiden som asylsökande samt under tiden med avlägsnandebeslut måste vara barns situation, förutsättningar och rättigheter i enlighet med barnkonventionen. Utredningen problematiserar kring situationen för barn i slutbetänkandet och lyfter olika farhågor. Det har dock inte gett tillräckligt avtryck i utredningens bedömningar och förslag. Inte heller görs en utvecklad analys av barns rättigheter i samband med bedömningar och förslag.

Barnombudsmannen ifrågasätter ur ett barnrättsperspektiv ett system som utgår från att personer ska begränsas på det sätt som föreslås för att myndigheterna ska ha kontroll. Det kan ifrågasättas om sådana förslag är förenliga med till exempel artikel 2 (rätten till icke-diskriminering) och artikel 16 (rätten till privat- och familjeliv) i barnkonventionen.

Barnombudsmannen är i och för sig i högsta grad medveten om de problem som ett skuggsamhälle kan innebära, inte minst för barn och deras rättigheter. Barnombudsmannens utgångspunkt är att barn inte ska leva under sådana förhållanden.

Barnombudsmannen anser dock att andra sätt att motverka att barnfamiljer i asylprocessen lever utanför samhället behöver övervägas för att bättre motsvara barnkonventionens krav.

Utifrån de kontakter Barnombudsmannen för några år sedan själv hade med ett stort antal barn och unga konstateras att det finns flera frågor som är kopplade till anläggningsboende som barnen lyfter men som utredningen inte analyserar. Utredningen har heller inte haft kontakt med barn och deras föräldrar, trots att frågorna i stor utsträckning berör barn och att utredningen, som sagt, konstaterar att om förslagen genomförs kommer det innebära stora konsekvenser för barn. Barns och deras föräldrars åsikter är, enligt Barnombudsmannen, nödvändiga för att beslutsunderlaget ska vara tillräckligt.

Flera av förslagen i slutbetänkandet bygger vidare på de förändringar i mottagandet av asylsökande som presenterades i nämnda delbetänkande. I remissvaret över det betänkandet framförde Barnombudsmannen som en grundinställning att även om det finns en förståelse för de negativa aspekterna av eget boende, EBO, kan det konstateras att asylboenden i Migrationsverkets regi inte heller alltid erbjuder god och trygg miljö för barn, och att om förslagen – som i praktiken innebär ett systemskifte – ska genomföras behöver de innebära ett bättre alternativ för barn och deras familjer.¹ Barnombudsmannen vidhåller att om ändringar av det slag som föreslås ska genomföras måste de innebära att levnadsvillkoren i mottagningssystemet blir bättre för barn än vad de är idag. Detta är i linje med barnkonventionen, som Sverige varit anslutet till i decennier och som sedan fem år även är svensk lag. Ett syfte med inkorporeringen var att den skulle utgöra ett förtydligande av att lagstiftaren ska beakta och synliggöra barnkonventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.²

Barnombudsmannen anser att utredningen borde ha lagt förslag som innefattar mer konkreta och tydliga åtgärder för att värna barns situation och säkerställa barns rättigheter. Detta gäller inte minst förslagen som rör närvarokontroll och geografisk begränsning.

Barnombudsmannen instämmer i att det är viktigt att boendena utformas på ett barnanpassat sätt men beklagar att utredningen inte har varit mer tydlig med hur det ska gå till.

Övergripande synpunkter

Analysen av förslagens förenlighet med barnkonventionen är otillräcklig

I sitt remissvar över delbetänkandet hade Barnombudsmannen synpunkter på att utredningens analyser av konsekvenser för barns rättigheter var otillräckliga.³ Bland annat framfördes att det saknades utvecklade analyser med tydliga kopplingar till barnkonventionen, och att barnets bästa som ett tillvägagångssätt bland annat innebär att det ska motiveras på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, det vill säga vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen.

Barnombudsmannen konstaterar att förhållandet i stort sett är detsamma i slutbetänkandet. Barnkonventionen och flera rättigheter i konventionen tas i och för sig upp på olika ställen i betänkandet, framför allt kopplat till förslagen som rör

¹ Se Barnombudsmannens remissvar, dnr BO 2023-0097.

² Proposition 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 74.

³ Se Barnombudsmannens remissvar, dnr BO 2023-0097.

närvarokontroll och geografisk begränsning. Men en utvecklad analys som utgår från barnets bästa görs inte.

Det anges i betänkandet att förslagen är förenliga med barnkonventionen, avsnitt 5.9.4 (som rör asylsökande personer) och 7.8 (som rör personer som fått avlägsnandebeslut). Vad gäller denna slutsats anger utredningen att det är särskilt viktigt att principen om barnets bästa får genomslag när asylboenden lokaliseras och utformas, samt när bedömningar görs inom ramen för förslagen. Utredningen bedömer att detta är en förutsättning för att förslagen ska anses vara förenliga med barnkonventionen.

Att på detta sätt skjuta fram prövningen av förenligheten med barnkonventionen är dock inte acceptabelt ur ett barnrättsligt perspektiv. Utifrån det material som utredningen har redovisat går det inte att, som utredningen gör, slå fast att förslagen som de nu ser ut är förenliga med barnkonventionen.

Barnombudsmannen anser tvärtom att mycket talar för att utredningens förslag inte är förenliga med flera rättigheter i barnkonventionen. Detta gäller framför allt förslagen som rör närvarokontroll och geografisk begränsning.

Barnombudsmannen konstaterar, liksom i det förra remissvaret, att förslagen i betänkandet har stor påverkan på barn och barns rättigheter, och att det är nödvändigt att lagstiftningsarbetet kompletteras med barnrättsliga analyser för att säkerställa att förslagen är förenliga med internationell rätt, inklusive barnkonventionen.

Barns erfarenheter och åsikter behöver inhämtas / Vad säger barn själva?

En viktig del i att bedöma och analysera konsekvenser för barn och deras rättigheter är att inhämta barns och ungas erfarenheter och åsikter. Barn har rätt till delaktighet enligt artikel 12 i barnkonventionen och det är endast om barn görs delaktiga som träffsäkra förslag kan utformas.

Under åren 2015–2017 arbetade Barnombudsmannen med frågan kring barn på flykt. Myndigheten mötte och lyssnade på 600 barn och unga, både ensamkommande och barn i familj. Barnombudsmannen träffade barn och unga som befinner sig i olika slags boenden, bland annat Migrationsverkets anläggningar och i EBO.

Barn på anläggningsboenden berättar om flera problem och brister som påverkar deras trygghet och välbefinnande. Trångboddhet är ett återkommande tema, där ett barn beskriver: *"Alltså det är så trångt. [...] Vi är tio personer och de små barnen skriker [...] och man kan inte få sova i fred."* Många barn saknar också en plats att göra sina läxor.

Mat och kosthållning är en annan utmaning. Ett barn berättar: *"Det var kokött. Det var lammkött. Men det var inte slaktat på ett islamiskt sätt."* Ett annat barn beskriver ytterligare problem under ramadan: *"Jag säger till dem att ni ska lämna maten [så att jag kan äta senare], men de lämnar inte mat åt oss."* Flera barn vittnar om möjlig mat och brist på hänsyn till deras behov.

Otrygghet på boendena är ett stort problem. Bråk mellan vuxna asylsökande skapar rädsla och begränsar barnens rörelsefrihet. Ett barn berättar: *"Alla som är ensamma [män] brukar slåss [...]."* Ett annat barn uttrycker sin oro: *"Jätterädd. När vi sover [går brand] larmen och det skriks jättemycket."* Flickor och barn från minoriteter är särskilt utsatta och undviker ofta gemensamma utrymmen, vilket leder till isolering. En flicka, som är afghan, berättar: *"Vi är afghaner, det finns mycket fördomar mot afghanska flickor."*

Barns fritid präglas av begränsade möjligheter. Ett barn beskriver: "När man spelar fotboll med kompisarna, då glömmet vi det här som gör ont." Samtidigt saknar många barn aktiviteter, och bristen på resurser gör det svårt för dem att delta i exempelvis idrott. Ett annat barn förklarar: "Vi får 700 kronor [...] och för de pengarna måste vi köpa kläder, schampo och allt annat, så det blir inget över till idrott."

Ett system med anläggningsboenden måste bli en förbättring för barn jämfört med dagens system

Enligt Barnombudsmannen finns det vissa ofrånkomliga krav som måste vara uppfyllda när barnfamiljer ska bo på kollektiva anläggningsboenden. Särskilt viktigt är det att barnfamiljer erbjuds plats endast på boenden som är särskilt avsedda och vikta just för barnfamiljer.

Det finns härutöver många andra hänsyn som måste tas. Utredningen nämner själv flera sådana aspekter, se särskilt konsekvensutredningsavsnittet 15.4.3. Till exempel närhet till service, vård, skola och fritidsaktiviteter.

Barnombudsmannen konstaterar att det finns intressekonflikter som nogga behöver analyseras. Till exempel hur barns behov av kontinuitet i sitt boende ska vägas mot lämpligheten av att asylsökande barn bor på samma boenden som personer som fått avlägsnandebeslut, något som kan medföra en högre risk för att frustration och psykisk ohälsa kommer till uttryck (jfr. utredningen s. 686). Föräldrars bedömning av vad som är bäst för barnet är en viktig faktor i bedömning.

Barnombudsmannen vill också understryka aspekter som de barn och unga som vi talat med har lyft när det gäller boendesituationen, till exempel risk att exponeras för våld, trångboddhet och en miljö som inte är lugn och trygg. Men också vilket inflytande familjen själv har över sin matsituation och om man har sitt eget badrum eller förväntas dela med andra.

Detta gäller såväl boenden för asylsökande barnfamiljer som boenden för barnfamiljer med avlägsnandebeslut.

Barnombudsmannens synpunkter på vissa förslag och bedömningar

5. Åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande

5.2 Asylsökandes närvaro på asylboendena ska kontrolleras

Barnombudsmannen avstyrker förslaget att asylsökandes närvaro ska kontrolleras på det sätt som utredningen föreslår.

Barnombudsmannen anser att förslaget inte beaktar relevanta rättigheter för barn såsom artikel 2 (rätten till icke-diskriminering), artikel 3 (principen om barnets bästa) och artikel 28 (rätten till utbildning). Barnombudsmannen anser att andra sätt att motverka att barnfamiljer i asyprocessen lever utanför samhället behöver övervägas för att bättre motsvara barnkonventionens krav. Enligt Barnombudsmannen är det angeläget att personer som har ansökt om asyl har en meningsfull sysselsättning under den tid som ansökan handläggs. Det kan utgöra en motivation för den enskilde och även bli ett sätt att upprätthålla en närvaro som underlättar ärendehantering etc. för myndigheterna, men som bygger på andra utgångspunkter.

Barnombudsmannen avstyrker den föreslagna 16-årsgränsen.

Barnombudsmannen konstaterar att alla personer under 18 år är barn och omfattas av barnkonventionens reglering. Motiveringen till varför barn som är 16

år eller äldre skulle omfattas av närvarokontroller saknar helt en barnrättslig analys vilket inte är acceptabelt.

Även vad gäller familjer med avlägsnandebeslut är ovanstående hänsyn till stor del gällande. Barnombudsmannen vill understryka att det ur ett barnrättsperspektiv är angeläget att noga överväga vad som är rimligt, särskilt om verkställighet drar ut på tiden. Det ska i sammanhanget också understrykas att en tidsperiod som för en vuxen är relativt kort kan uppfattas som lång ur ett barns perspektiv.

5.3 Asylsökande ska vistas inom ett begränsat geografiskt område

Barnombudsmannen avstyrker förslaget.

Förslaget kan ge orimliga konsekvenser som aktualiserar inte minst rätten till icke-diskriminering (artikel 2) i barnkonventionen. Till exempel kan det vara lika naturligt för personer som bor nära en länsgräns att vid skolutflykter, fritidsaktiviteter med mera förflytta sig mellan länen för att delta. Andra relevanta rättigheter i som behöver tas i beaktande är bland annat artikel 31 (rätten till vila, fritid, kultur m.m.), artikel 28 (rätten till utbildning) och artikel 29 (utbildningens syfte). Om det ska krävas ett beslut varje gång finns det dessutom risk att ansökningar inte hinner handläggas i tid, så att chansen för barnet att delta har passerat.

För det fall att förslaget genomförs behöver barnfamiljer (såväl vuxna som barn) regelmässigt vara undantagna från ett sådant krav.

Barnombudsmannen anser att även vad gäller familjer med avlägsnandebeslut är ovanstående hänsyn till stor del gällande. Jämför avsnitt 5.2 ovan.

8 Bistånd enligt lagen och möjligheten att arbeta

I Barnombudsmannens tidigare remissvar lämnades synpunkter om de då lämnade förslagen om att koppla familjers rätt till ekonomiska bidrag till boende på asylboende.⁴ Barnombudsmannen vill återupprepa att det är angeläget att Migrationsverket inför varje enskilt beslut där det är fråga om ekonomiskt bidrag, gör noggranna analyser av konsekvenser för barn och barns rättigheter, på såväl kort som lång sikt. Rättigheter i barnkonventionen som behöver tas i beaktande är bland annat artikel 2 (rätten till icke-diskriminering), 4 (konventionsstatens utnyttjande av sina tillgängliga resurser) och 26 (rätten till social trygghet).

8.2.6 Särskilda bestämmelser för ensamkommande barn

Barnombudsmannen tillstyrker att ensamkommande barn även fortsättningsvis ska ha rätt till logi, dagersättning och särskilt bidrag utan några särskilda villkor.

Vad gäller ensamkommande barn som fyller eller bedöms vara 18 år vill Barnombudsmannen särskilt lyfta att det kan finnas skäl för den person det gäller att inte hastigt ryckas upp från ett boende för att placeras i ett annat. Till exempel kan det finnas skäl för en person att bo kvar för att kunna fullfölja en påbörjad utbildning. En individuell bedömning behöver göras.

8.3.3 Överväganden om ekonomiskt bidrag enligt mottagandelagen

Barnombudsmannen tillstyrker förslaget att nivån på dagersättningen ska fastställas utifrån relevanta referenser.

Redan 2015 uttryckte FN:s kommitté för barnets rättigheter oro för att barn i migrationssituationer i större utsträckning är drabbade av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige, och att dagersättningen för asylsökande

⁴ Se Barnombudsmannens remissvar, dnr BO 2023-0097.

fortfarande är låg och inte har justerats sedan 1994. Sverige rekommenderades att höja ersättningen.⁵

Såvitt Barnombudsmannen förstår kommer även fortsättningsvis särskilt bidrag vara en ersättning som är möjlig vad gäller behov som inte ryms inom dagersättningen. Då en ansökan om detta handläggs är det angeläget att det finns ett fokus på och en medvetenhet om barns individuella behov och bästa, så att barns och deras familjers grundläggande behov och en god levnadsstandard under asylprocessen tillgodoses.

Beslut har fattats av stf. barnombudsmannen Erik Henriksson. Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Juhlén. I den slutliga handläggningen har även biträdande avdelningschefen Tove Björnheden deltagit.

Erik Henriksson
Stf. Barnombudsman

Kopia till
ju.nm@regeringskansliet.se.

⁵ CRC/C/SWE/CO/5, p. 47.