

Stockholm 2017-06-02

S2017/01878/FST

## **Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars yttrande över DS 2017:11: Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd**

### **Bakgrund**

Rådgivningsbyrån har i 25 år verkat för en rättssäker migrationsprocess genom att bland annat tillhandahålla kostnadsfri juridisk rådgivning samt driva processer i nationella och internationella fora. Rådgivningsbyrån har lång erfarenhet av att agera som ombud och offentligt biträde åt såväl asylsökande vuxna individer som barn samt omfattande erfarenhet av granskning och analys av lag och rättstillämpning. Sedan oktober 2016 driver Rådgivningsbyrån en särskild mottagning för barn; Barnens Asylrättscentrum.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

### **Sammanfattning**

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (i det följande Rådgivningsbyrån) arbetar som framgår ovan främst med migrationsrättsliga frågor. Vårt remissvar får därmed avgränsas till frågor som berör vårt verksamhetsområde. Med detta som utgångspunkt kommer vi huvudsakligen att fokusera på att kommentera förslaget utifrån ett barnrättsperspektiv.

### **Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar avstyrker förslaget.**

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar är av uppfattningen att förslaget helt saknar en analys av det särskilda *behovet* av retroaktivt bistånd för de grupper av barn som omnämns i promemorian.

Motivet till lagförslaget förefaller huvudsakligen vara ekonomiskt betingat, där en invändning är att utgångspunkten snarare borde vara barnets behov av ekonomiskt stöd. En fråga som borde ha besvarats är således om exempelvis barn som kommer ensamma till Sverige och vars föräldrar redan innan dess avlidit har andra behov av retroaktivt bistånd än exempelvis barn till i Sverige särlevande föräldrar.

Vi saknar därtill en grundlig barnkonsekvensanalys. En barnkonsekvensanalys torde som underlag erfordra den ovan efterfrågade behovsanalysen.

De omständigheter vi i promemorian kan se till stöd för den föreslagna förändringen bedömer vi kunna åtgärdas på annat, och mer ändamålsenligt sätt, än genom en ändring av retroaktiviteten för utbetalning av efterlevandestöd.

Rådgivningsbyrån anser sammantaget att det utifrån det redovisade underlaget saknas acceptabla motiv för förändringen. I dess nuvarande utformning kan Rådgivningsbyrån därmed inte tillstyrka förslaget då vi är av uppfattningen att det krävs ytterligare utredning och redovisning av såväl förslagets

konsekvenser för barn födda utomlands och vars förälder inte är bosatt i Sverige, som dess förenlighet med diskrimineringsförbudet som följer av såväl Barnkonventionen som Diskrimineringslagen.

### **Innehållet i förslaget**

I promemorian föreslås ändringar avseende rätten att erhålla retroaktivt efterlevandestöd. Förslaget innebär att efterlevandestöd inte ska få lämnas för längre tid tillbaka än en månad före ansökningsmånaden. Med nuvarande reglering kan barn erhålla retroaktivt efterlevandestöd upp till två år tillbaka i tiden.

Bakgrunden till lagförslaget är att det har skett en oförutsedd kraftig ökning av retroaktivt utbetalt efterlevandestöd och även en ökning av retroaktivt utbetalt efterlevandestöd för den grupp där ansökan krävs. Ökningen beskrivs bero främst på inflyttning till Sverige av ett stort antal barn vars avlidne förälder eller föräldrar inte har varit bosatta i Sverige och som ansökt och beviljats efterlevandestöd.

Motivet till lagförslaget förefaller huvudsakligen vara ekonomiskt betingat. Att antalet ensamkommande barn i sig skulle motivera den föreslagna ändringen kan vi inte se som ett vägande argument. Det avgörande borde vara barnets *behov* av ekonomiskt stöd.

Syftet med införandet av efterlevandestöd var att garantera en grundläggande miniminivå för de barn vars förälder eller föräldrar avlidit, jämfört med barn till särlevande föräldrar som kan erhålla underhållsstöd. Förslaget som nu presenteras saknar dock enligt Rådgivningsbyrån utredning och därtill analys av frågan om exempelvis barn som kommer ensamma till Sverige och vars föräldrar redan innan dess avlidit har andra behov av retroaktivt bistånd än barn till i Sverige särlevande föräldrar.

### **Barnkonsekvensanalys och förenlighet med barnkonventionen**

En barnkonsekvensanalys är en förhandsprövning av vilka konsekvenser ett beslut som berör barn kan få för dem - individuellt eller i grupp. Det handlar om att kartlägga, beskriva och analysera barns behov i förhållande till andra intressen.

Riksdagen har den 1 december 2010 godkänt den strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige som regeringen har föreslagit i propositionen Strategi för att stärka barnets rättigheter (prop. 2009/10:232). För att stärka barnets rättigheter i Sverige ska all lagstiftning som rör barn utformas i överensstämmelse med barnkonventionen, barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang och barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem.

Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv

Barnkonventionens grundläggande principer bör iakttas i utformandet av all relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd, oavsett sakområde (prop. 2009/10:232, s.12).

Förslaget att inskränka möjligheten till retroaktiv utbetalning, från två år tillbaka i tiden till en månad får naturligtvis konsekvenser för berörda barn. Barnkonventionen stadgar att konventionens rättigheter gäller samtliga barn inom ett lands jurisdiktion utan åtskillnad.

Rådgivningsbyrån saknar som framförts ovan en analys av om barn som kommer ensamma till Sverige och vars föräldrar redan innan dess avlidit har andra behov av retroaktivt bistånd än barn till i Sverige särlevande föräldrar. En grundlig och väl avvägd barnkonsekvensanalys förutsätter ovannämnda behovsanalys. Vi anser därför att resonemang kring i vilken mån förslaget har beaktat barnkonventionens grundläggande principer och vilka avvägningar som har gjorts i detta avseende brister.

Att förslaget uppvisar brister i detta avseende är anmärkningsvärt, inte minst mot bakgrund av att det pågår ett arbete för att göra Barnkonventionen till svensk lag.

Förslaget har analyserats ur ett diskrimineringsperspektiv. Arbetsgruppen anser mot bakgrund av att förslaget inte tar sikte på etnisk tillhörighet, nationalitet eller ursprung hos den som ansöker om förmånen att det inte innebär en diskriminering av berörda barn. Effekten blir densamme oavsett vilken etnisk tillhörighet den sökande har.

Arbetsgruppen konstaterar att det inte föreligger någon diskriminering på grund av etnisk tillhörighet eftersom barn till en svensk medborgare som flyttat utomlands och avlidit måste ansöka om efterlevandestöd på samma sätt.

Det saknas dock enligt Rådgivningsbyråns mening tillräcklig analys av förslagets konsekvenser för att avgöra om förslaget kan sägas innebära en indirekt diskriminering. Indirekt diskriminering kan exempelvis föreligga om ett kriterium eller förfaringsätt framstår som neutralt men kan komma att missgynna personer med bl.a viss etnisk tillhörighet.

Ett bakomliggande syfte anförs även vara att förhindra incitament till att lämna felaktiga uppgifter samt förhindra möjligheten till dubbel ersättning. Misstanken om att det finns en risk för att någon medvetet lämnar felaktiga uppgifter för att få längre retroaktiv summa (genom att ansöka om efterlevandestöd) saknar helt underbyggnad. Det faktum att utbetalning av olika bistånd inte koordineras kan, om det föreligger ett behov av att erhålla retroaktivt efterlevandestöd, förhindras genom bättre rutiner och en bättre samverkan mellan utbetalande myndigheter och inte genom att minska retroaktiviteten.

Rådgivningsbyrån ställer sig därför frågande till huruvida förslaget i dessa avseenden står i rimlig proportion i förhållande till vad åtgärden avser att uppnå.

#### **Avslutande reflektioner**

För det fall promemorians förslag ändå skulle genomföras är Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar av uppfattningen att tidpunkten för ett ensamkommande barns ansökan om efterlevandestöd inte kan vara beroende av vid vilken tidpunkt kommunen hinner tilldela barnet en särskilt förordnad vårdnadshavare.

Då efterlevandestöd förutsätter att det berörda barnet är bosatt i Sverige vill Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar peka på att ett förhållandevis stort antal barn beviljas 12 månaders tillfälliga uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11§ utlänningslagen.

Genom bl.a. den i dagarna gjorda förändringen av lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten till uppehållstillstånd i Sverige ges unga som haft ett tillstånd med stöd av 5 kap. 11§ utlänningslagen möjligheter att få ytterligare tillstånd med anledning av pågående gymnasiestudier. Frågan om konsekvensen av den föreslagna ändringen av retroaktiviteten för denna grupp unga finns ej belyst i promemorian.

Handläggande jurist Anna-Pia Beier

Dag som ovan

Anders Sundquist