

REMISSVAR

2018-03-22
Dnr 3.9:0977/17

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet (SOU 2017:93) Klarlagd identitet

(dnr JU2017/10042/EMA)

Inledning

Barnombudsmannen har beretts möjlighet att ge synpunkter på SOU 2017:93 Klarlagd identitet – om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroll och missbruk av identitetshandlingar. Barnombudsmannen kommenterar förslaget utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och hur den har tolkats av FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) i dess allmänna kommentarer och rekommendationer till Sverige. Barnombudsmannen kommer därför bara kommentera de delar av betänkandet som berör barnets rättigheter, i övriga delar har Barnombudsmannen inga kommentarer.

Betänkandet föreslår en rad förändringar i utlänningslagen vad gäller regleringarna som gäller för inre utlänningskontroll. Bland annat föreslås att det ska bli möjligt att ta fotografier och fingeravtryck av utlänningar vid inre utlänningskontroll om personen inte har identitetshandlingar, ta fingeravtryck på barn från 6 års ålder, att eftersöka och omhänderta identitetshandlingar och att ta med personer som inte kan uppvisa giltig handling för att få befinna sig i landet.

Barnombudsmannen har förståelse för att det kan behövas mer regleringar för att kunna klargöra utlänningars identitet och rätt att uppehålla sig i landet. Barnombudsmannen anser dock att betänkandet genomgående saknar ett tydligt barnrättsperspektiv, och att barns utsatthet inte har beaktats i tillräcklig stor grad. Ingen analys har gjorts utifrån barnkonventionen som helhet. Då förslagen i stora delar innebär inskränkningar i personer, inklusive barns, rörelsefrihet och personliga integritet, anser Barnombudsmannen att det är av synnerlig vikt att dessa perspektiv genomsyrar förslagen. Detta för att säkerställa att barns mänskliga rättigheter inte kränks.

Utifrån förslagen i betänkandet har Barnombudsmannen identifierat flera inskränkningar av de rättigheter barn har som följer av barnkonventionen som inte har tagits upp över huvud taget eller utretts otillräckligt. Om regeringen ska gå vidare med dessa förslag är det av yttersta vikt att en noggrann utredning om hur inskränkningarna står i proportion till syftet med lagen görs utifrån ett barnrättsperspektiv. I synnerhet vill Barnombudsmannen belysa följande rättigheter enligt barnkonventionen, där utredningen brister i sin konsekvensanalys:

Artikel 3 - Barnets bästa i främsta rummet

Barnets bästa ska komma i främsta rummet enligt artikel 3. Denna rättighet, som är en av barnkonventionens grundprinciper, analyseras inte ordentligt i något av utredningens förslag, i många är denna rättighet helt frånvarande i analysen. Detta trots att alla förslag berör barn och det då är en skyldighet för staten att utreda och beakta barnets bästa. FN:s barnrättskommitté har också tydliggjort i en allmän kommentar att i alla frågor som rör en migrationsprocess ska barnets bästa beaktas, att alla delar av processen är anpassade efter barns särskilda behov och att deras rättigheter till fullo respekteras.¹

Artikel 12 – barnet rätt att komma till tals

Barnets rätt att komma till tals och få sin åsikt beaktad enligt artikel 12 innebär också en rättighet för barnet att få information om en fråga som berör hen.² När och hur information ska ges till barn berörs inte alls i utredningen. Barnombudsmannen vill här betona vikten av att barn får information på ett sätt som är anpassat efter barnets ålder och mognad och på ett språk som barnet förstår.³

Artikel 37 – barnets rätt att inte godtyckligt frihetsberövas

Barnets rätt att inte godtyckligt frihetsberövas enligt artikel 37 i barnkonventionen – denna rättighet aktualiseras i förslaget om att hämta med personer för utredning om identitet och rätt att vistas i landet. Frihetsberövande får endast ske med stöd av lag och för kortast möjliga tid. Även här vill Barnombudsmannen betona vikten av information till barnet om varför hen tas med.

Artikel 16 – Barnets rätt till kroppslig integritet

Barnets rätt till kroppslig integritet är en del av rätten till privatliv i artikel 16 i barnkonventionen. Denna rättighet finns också enligt artikel 8 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt i artikel 3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Denna rättighet aktualiseras i förslagen om att kunna ta med personer med tvång och kroppsvisitation, samt i förslagen om att ta fingeravtryck på barn från 6 års ålder. Att ta fingeravtryck är en form av kroppsligt ingrepp där Barnombudsmannen anser att det krävs samtycke från barnet för att genomföra detta. Fingeravtryck från barn får endast inhämtas med tvång om det handlar om en brottsmisstanke, inte om det endast är för att säkerställa identitet.⁴

Artikel 19 – barnets rätt att skyddas mot alla former av våld

Barnets rätt att skyddas mot alla former av våld och till trygghet och skydd framgår av artikel 19 i barnkonventionen. Denna rättighet aktualiseras i de flesta av förslagen. I synnerhet rör denna rättighet förslaget om att ta med personer med tvång. Det finns inget undantag i förslagen som rör barn, vilket

¹ Se Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration

² FN:s barnrättskommitté allmän kommentar nr 12 (2009) om barnets rätt att bli hörd

³ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, punkt (17.j)

⁴ Se även Uncief med flera JOINT STATEMENT: Coercion of children to obtain fingerprints and facial images is never acceptable, 28 februari 2018 <https://www.unicef.org/eca/press-releases/joint-statement-coercion-children-obtain-fingerprints-and-facial-images-never>

Barnombudsmannen ställer sig frågande till. I dessa situationer måste även beaktas att barn kan bära med sig traumatiska minnen av konfrontationer med uniformerad personal sen sin tid i hemlandet/ursprungslandet och/eller från sin tid på flykt.⁵ Barnombudsmannen är också bekymrad över att utredningen inte reflekterar över de situationer där barn är med vid tillfällen där deras föräldrar hämtas med, tas med medelst tvång eller utsätts för en kroppsbesiktning. I dessa situationer krävs ett barnrättsperspektiv av alla inblandade parter för att säkerställa att situationen upplevs så otraumatisk som möjligt för barnen. Detta inkluderar att även ge barnet information om vad som händer, inte bara föräldrarna.

Eftersom utredningen till stora delar inte har redogjort för hur mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, ska säkerställas, hur intrången i rättigheterna står i proportion till syftet med bestämmelserna eller hur barns rätt till trygghet och skydd ska säkerställas, avstyrker Barnombudsmannen förslagen som rör medtagande, kvarhållande, fingeravtryck, fotografering samt eftersökande av handlingar. Mer detaljerade synpunkter på dessa förslag följer nedan. Övriga förslag lämnar Barnombudsmannen utan åsikt.

Kapitel 6.4.2 Förslag tilländringar i 9 kap. 9 § utlänningslagen

Förslaget går ut på att en utlänningskontroll som inte kan bevisa sin identitet eller rätt att vistas i landet vid en inre utlänningskontroll får tas med, inte bara kallas eller hämtas, för utredning.

Barnombudsmannen avstyrker förslaget. Barnombudsmannen anser att förslaget inte är tillräckligt utrett för att visa på att medtagande, som ses som ett frihetsberövande och en allvarlig inskränkning i en persons rätt till privatliv, står i proportion till lagens syfte.

Som nämnts ovan saknar förslaget en analys utifrån ett barnrättsperspektiv och barnets särskilt utsatta situation beaktas inte i förslaget. Enligt artikel 37 b i barnkonventionen får frihetsberövande av barn inte ske godtyckligt och får endast användas som en sista utväg och för kortast möjliga tid.

Barnombudsmannen finner det anmärkningsvärt att utredningen inte över huvud taget belyser de fall där det är barn som ska tas med eller där barn är med när dess föräldrar ska tas med och vad som särskilt ska beaktas då. Inte heller tar utredningen upp vikten av tydlig och klar information till den som ska tas med, något som inte minst är viktigt för barn, som kanske inte förstår hela kontexten. När det gäller barn måste de få information både om det är de själva som ska medtas eller om det är deras föräldrar som tas med. Informationen ska vara anpassad efter barnets ålder och mognad och på ett språk som barnet förstår.

I förslaget framgår att inre utlänningskontroller inte bör inledas i utrymmen för andakt och liknande religiös verksamhet, skolsalar eller behandlingsrum på sjukhus och liknande. Barnet har ovillkorlig rätt till skolgång och hälso- och sjukvård enligt barnkonventionen, artikel 28 respektive 24. Att dessa undantag för var utlänningskontroller får äga rum finns kvar är därför av absolut vikt.

⁵ Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, punkt 39

Kapitel 7.5.1 Upptagande av biometrisk data i samband med inre utlänningskontroll och 7.5.2 Barn och fingeravtryck

Förslaget i 7.5.1 går ut på att det ska bli möjligt att vid en inre utlänningskontroll få fotografera en utlänning, och om personen är över 6 år, ta hens fingeravtryck. I 7.5.2 föreslås att den nedre åldersgränsen för att få ta fingeravtryck i ett antal migrationsrättsliga ärenden sänks till 6 år. Idag är det en 14 årsgräns för detta.

Barnombudsmannen avstyrker förslagen. Barnombudsmannen är överens med utredningen om vikten av att kunna identifiera personer som befinner sig i landet, inte minst barn. Barnombudsmannen anser dock att förslaget inte tydligt nog har analyserats utifrån ett barnrättsperspektiv, där barnets alla rättigheter i enlighet med barnkonventionen, beaktas. Till exempel saknas helt en analys utifrån en bedömning av barnets bästa. Vidare har inte behovet av att sänka gränsen för när fingeravtryck får tas från 14 till så lågt som 6 år inte analyserats tillräckligt ur ett barnrättsperspektiv. Inom EU är normen 14 år för tagande av fingeravtryck på barn och Barnombudsmannen anser inte att förslaget om att sänka åldern är tillräckligt motiverat.

Att ta fingeravtryck är ett kroppsligt ingrepp som kränker barnets personliga integritet. Ett sådant ingrepp får aldrig ske med tvång för barn, om det inte finns en brottsmisstanke.⁶ Barnombudsmannen saknar en tydlig skrivning i förslagen om att fingeravtryck endast får tas med samtycke, från barnet själv eller hens vårdnadshavare. Vid samtycke från barnet själv ska en bedömning av barnets ålder och mognad göra, för att klargöra om barnet förstår vad hen samtycker till.

Inte heller i detta förslag har utredningen beskrivit på vilket sätt information till barnet kommer att ges om ingreppet. Barnombudsmannen vill betona att den som ska ta barnets fingeravtryck är noga med att säkerställa att barnet får ordentlig information om vad som ska ske och varför och att detta görs på ett lättbegripligt sätt, anpassat efter barnets ålder och mognad, och på ett språk som barnet behärskar. Det behöver därför satsas på utbildning av de personer som ska ta fingeravtryck och fotografera barn.

Kapitel 7.5.3 Utlänningens skyldigheter och tvångsmedel

Förslaget medför en skyldighet för utlänningen att låta sig fotograferas och få sina fingeravtryck tagna, samt att stanna kvar för utredning.

Barnombudsmannen avstyrker förslaget. Inte heller här finns en analys av förslaget utifrån ett barnrättsperspektiv, vilket är anmärkningsvärt då förslagen är tvångsåtgärder som inkräktar på en persons rätt till personlig integritet, där en proportionalitetsbedömning måste göras.

Åtgärderna som föreslås kan drabba barn såväl direkt, då det kan vara barnet som ska visiteras, som indirekt, då barnet är närvarande när en förälder blir visiterad. Det är därför anmärkningsvärt att ingen analys av hur barnets rättigheter och i synnerhet barnets bästa och barnets rätt till information särskilt ska beaktas vid dessa ingrepp har gjorts av utredningen. Även i dessa fall vill Barnombudsmannen understryka att barn kan bära med sig traumatiska minnen av övergrepp från

⁶ Se även Uncief med flera JOINT STATEMENT: Coercion of children to obtain fingerprints and facial images is never acceptable, 28 februari 2018 <https://www.unicef.org/eca/press-releases/joint-statement-coercion-children-obtain-fingerprints-and-facial-images-never>

uniformerad personal, som de som kommer i kontakt med barnen måste vara medveten om och ta hänsyn till.

Yttrandet har föredragits av juristen Karin Sjömillå Fagerholm och utredaren Fanny Davidsson

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A K H B', likely representing Anna Karin Hildingson Boqvist.

Anna Karin Hildingson Boqvist
Vikarierande barnombudsman