

REMISSVAR

2023-09-14

Dnr: BO 2023-0152

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

(dnr Ju2023/01301)

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

Övergripande synpunkter

Analys av konsekvenser för barn och deras rättigheter

Av utredningens direktiv framgår att en redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med barnkonventionen ska göras i den mån förslagen berör barn.

Utredningen har synliggjort och fört resonemang kring att barn kan beröras av förslagen såväl direkt som indirekt (avsnitt 10.4 och 20.4.3). Barnombudsmannen ser positivt på detta, och instämmer som framgår nedan i mycket av det som utredningen lyfter fram kopplat till barns situation.

Barnombudsmannen anser dock att utredningen i övervägandena som ligger till grund för bedömningar och förslag, i högre utsträckning och genomgående hade behövt koppla till relevanta rättigheter i barnkonventionen, och synliggöra hur dessa rättigheter påverkas av bedömningar och förslag som läggs. En central princip i barnkonventionen är att barnets bästa särskilt ska uppmärksammas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). Principen ska alltid tillämpas när man fattar ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn. Beslutsfattaren ska motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, det vill säga vad som ansetts vara barnets bästa, vilka kriterier det grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen, vare sig det handlar om övergripande policyfall eller enskilda fall.¹

Regeringen har i propositionen till inkorporering av barnkonventionen tydliggjort att lagstiftaren ska beakta och synliggöra konventionen genom att i förarbeten göra en tydlig koppling till rättigheterna i konventionen.² I propositionen betonas också att det är viktigt att hela lagstiftningskedjan, från utredningsdirektiv till

¹ Se proposition 2017/18:186, Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 95 f.

² Prop. 2017/18:186, s. 74.

beslut i riksdagen, präglas av ett barnrättsperspektiv. Det är viktigt att barnets rättigheter uppmärksammas och fångas upp på ett tidigt stadium i lagstiftningsprocessen i de fall där det kan vara av relevans.³

Att överväganden och förslag innehåller tydliga kopplingar till rättigheterna i barnkonventionen och bedömningar av hur olika rättigheter påverkas av de förslag som lämnas är en viktig del av genomförandet av barnkonventionen, då rättstillämpare i stor utsträckning söker stöd i förarbeten.

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har också, genom sina senaste rekommendationer till Sverige, bland annat uppmanat staten att säkerställa att barnkonsekvensanalyser är en integrerad del av utredningar som föregår ny lagstiftning och att principen om barnets bästa konsekvent tillämpas i lagstiftningsrelaterade förfaranden.⁴

10.2 Krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd

Barnombudsmannen kan inte tillstyrka förslaget. Det befintliga underlaget i betänkandet visar enligt Barnombudsmannens mening på risker för negativa konsekvenser för barn och risker för barns rättigheter.

Barnombudsmannen är i grunden positiv till insatser som bidrar till ökade kunskaper i svenska språket och det svenska samhället för vuxna i familjer med barn. I betänkandet redovisas dock flera aspekter som tyder på att införandet av krav på kunskap i svenska språket liksom kunskap om det svenska samhället i sig inte kommer innebära att dessa kunskaper ökar. Exempelvis anges i betänkandet (s. 211) att forskningen inte kunnat visa ett samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk, och (s. 212) att incitament att lära sig ett nytt språk och att skaffa sig kunskap om ett nytt land beror på såväl individuella som andra faktorer.

Som utredningen lyfter fram i sitt betänkande (s. 213) kan kunskapskrav ifrågasättas ur barns perspektiv. Barnombudsmannen instämmer i detta.

Hur barn kan komma att påverkas om en familjemedlem inte uppnår den kunskap som krävs är till viss del belyst i betänkandet. Barnombudsmannen saknar dock en mer omfattande analys, som även kopplar till barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen. Bland de rättigheter som skulle kunna påverkas och vara aktuella i en sådan analys finns artikel 2 (barnets rätt till icke-diskriminering), artikel 28 (barnets rätt till utbildning) och artikel 24 (barnets rätt till bästa uppnåeliga hälsa).

I familjer där det finns sämre förutsättningar att klara kunskapsproven och därmed sämre förutsättningar att få permanent uppehållstillstånd, drabbas även de barn som finns i familjen. Som utredningen framhåller (s. 213) innebär det att även barnen drabbas av den otrygghet som en situation med tidsbegränsade uppehållstillstånd för med sig och att vissa personer i en och samma familj har permanent uppehållstillstånd, medan andra inte har det.

Under åren 2015-2017 intervjuade Barnombudsmannen barn och unga som hade kommit till Sverige antingen med sina familjer eller utan vårdnadshavare. Deras erfarenheter presenterades i Barnombudsmannens årsrapport 2017. Något som framkom i intervjuerna var att barns och ungas skolgång påverkas av att befinna sig i en asylprocess. Sömnsvårigheter och oro över att inte få stanna i landet gör

³ Prop. 2017/18:186, s. 95.

⁴ CRC/C/SWE/CO/6-7 p. 6(b).

det svårt att fokusera i klassrummet och påverkar koncentrationen.⁵ Möjligheterna att tillgodogöra sig undervisning och därmed rätten till utbildning är alltså något som kan påverkas av stress och oro. Barnets oro för familjens situation och framtid kan också påverka andra delar av livet, som barnets hälsa.

Barnombudsmannen instämmer i utredningens uttalanden (s. 209 och 214) att ett kunskapskrav förutsätter att andra åtgärder och insatser i samhället fungerar väl, såsom till exempel den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare (sfi), att systemet blir rättvist, att det finns praktiska förberedelsemöjligheter, med mera. Sådana insatser är nödvändiga för att personer som ska visa att de uppfyller kunskapskravet ska ha realistiska möjligheter att dels införskaffa kunskaperna, dels vid ett provtillfälle visa att de verkligen tillägnat sig dem. Om inte goda förutsättningar ges kommer konsekvenserna för vissa barn kunna bli stora.

Utifrån det ovan sagda kan Barnombudsmannen inte tillstyrka förslaget. Om regeringen skulle välja att ändå gå vidare, anser Barnombudsmannen att det är nödvändigt att åtgärder och insatser i samhället, som ska ge tillräckliga kunskaper till de personer som är aktuella för att göra kunskapsprov, säkerställs. Barnombudsmannen anser också att en mer utvecklad barnrättslig analys i sådana fall behöver göras inom ramen för den fortsatta beredningen.

10.4 Vilka ska omfattas av kunskapskravet?

För det fall kunskapskrav ska införas som förutsättning för att beviljas permanent uppehållstillstånd, tillstyrker Barnombudsmannen förslaget att barn under 18 år inte ska omfattas av kraven.

Barnombudsmannen vill dock understryka att även om inte barn omfattas av kraven och därmed inte drabbas direkt av negativa effekter, kommer sådana effekter indirekt kunna drabba barn, på det sätt som utredningen framhåller och som redogjorts för ovan avseende avsnitt 10.2. Barnombudsmannen vill vidare understryka vikten av att barn ges goda förutsättningar att inhämta kunskaper genom skolväsendet, så att de när de blir vuxna har förutsättningar att klara kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

10.5 Vilka ska inte omfattas av kunskapskravet?

För det fall kunskapskrav ska införas som förutsättning för att beviljas permanent uppehållstillstånd tillstyrker Barnombudsmannen förslaget.

11.5.1 Vilken omfattning ska provet som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället ha?

För det fall kunskapskrav ska införas som förutsättning för att beviljas permanent uppehållstillstånd instämmer Barnombudsmannen i att inte minst delområdena "individens rättigheter och skyldigheter" och "att bilda familj och leva med barn i Sverige" är angelägna. Barnombudsmannen understryker att ett viktigt moment i dessa delområden är kunskap om barnets rättigheter.

⁵ "Vi lämnade allting och kom hit", Barnombudsmannens årsrapport 2017, s. 70.

12.2 Undantag från kunskapskravet ska medges endast om det finns särskilda skäl

För det fall kunskapskrav ska införas som förutsättning för att beviljas permanent uppehållstillstånd tillstyrker Barnombudsmannen förslaget, med följande synpunkter.

Vid bedömningen av huruvida någon ska undantas från kravet, måste den helhetsbedömning som utredningen redogör för (s. 276) bland annat innehålla en bedömning av hur berörda barn och deras rättigheter kan påverkas av beslutet. Det krävs en noggrann bedömning i det enskilda fallet. För att bedömningarna ur detta perspektiv ska ha förutsättningar att bli likartade och jämlika och riskerna för godtycklighet minimeras, behövs ytterligare stöd för rättstillämparna, till exempel inom ramen för utvecklade förarbetsuttalanden. Barnombudsmannen vill i detta sammanhang understryka att det måste beaktas att för ett barn kan det finnas andra närstående utanför den allra närmaste kärnfamiljen som är lika viktiga och centrala för barnet, till exempel vuxna syskon och far- och morföräldrar.

20.4.3 Konsekvenser för barn

Barnombudsmannen konstaterar att utredningens bedömning är att förslagen bedöms stå i överensstämmelse med barnkonventionen. Med en hänvisning till vad som sägs under rubriken Övergripande synpunkter, anser Barnombudsmannen att utredningen, för att komma till denna slutsats, genomgående och tydligt hade behövt koppla sina bedömningar och förslag till rättigheterna i barnkonventionen, och göra en analys baserat på detta.

Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Juhlén. I den slutliga handläggningen har även biträdande avdelningschefen Tove Björnheden deltagit.

Erik Henriksson
Stf. Barnombudsman