

Yttrande över betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, SOU 2023:25

Till Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
Stockholm den 20 september 2023

Inledning

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, bildades 1988 och är ett partipolitiskt och religiöst obundet nätverk som består av, hjälper och samordnar grupper och enskilda som arbetar för att stärka asylrätten, bland annat genom direktstöd och rådgivning till asylsökande. Cirka 45 medlemsföreningar är anslutna till FARR. I dessa samlas erfarenheter om hur lagen tolkas, vilka som skyddas eller nekas skydd och vilka konsekvenserna blir för dem som berörs. Bland medlemmarna finns också ett antal advokater och flera hundra enskilda medlemmar, varav en del själva har erfarenhet av att vara asylsökande.

FARR har valt att på eget initiativ lämna ett yttrande över betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

.

Sammanfattning

Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd har lämnat förslag om krav på redovisade kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd (Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)). Syftet med förslagen är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Förslaget ska visa hur provet kan utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt.

Förslagen innebär:

- De kunskaper som krävs för permanent uppehållstillstånd ska kunna visas genom ett godkänt digitalt prov som ska bestå av två delprov; ett som avser det svenska språket och ett som avser det svenska samhället.
- Provet ska vara obligatoriskt för alla som söker permanent uppehållstillstånd och som är mellan 18 och 66 år.
- Undantag från kunskapskravet ska kunna göras i vissa fall t.ex. om det finns funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden som gör att det inte är rimligt att ställa sådana krav.
- Proven ska genomföras digitalt och kostnaden för den enskilde ska vara 700 kr för provet i svenska och 700 kr för provet i samhällskunskap.
- Lagen ska gälla från och med 1 juli 2027.

FARR:s övergripande ställningstagande

FARR avvisar förslaget i sin helhet och menar att riksdagen bör välja andra vägar än kunskapsprov för att nå målen delaktighet och integration. FARR är generellt motståndare till villkorade tillstånd, som t.ex. språk- o kunskapskrav, eftersom det strider mot tanken om grundläggande mänskliga rättigheter inom asyl- och migrationsområdet. Kunskapsprov riskerar snarare att skapa ett annat slags utanförskap då personer som med ett stödjande system skulle kunna göras delaktiga utifrån sin egen nivå och förmåga istället utestängs från grundläggande demokratiska rättigheter.

Varken integration eller strävan efter samhörighet bör baseras på idéer om assimilering och möjligheten att etablera sig bör omfatta så många som möjligt av invånarna. Vi ser med stark oro hur den förda migrationspolitiken går i motsatt riktning och vill varna för att de sammantagna konsekvenserna av de lagändringar som nu genomförs ytterligare kan förstärka utanförskap och trasa sönder samhällsgemenskapen.

Motivering i korthet till FARRs ställningstagande:

Förslaget uppnår inte syftet att främja integrationen och ett inkluderande samhälle:

Det saknas belegg för att de åtgärder som utredningen föreslår leder till förbättrad integration och ökad samhörighet. Det finns snarare risk för att förslagen kan leda till försämrade förutsättningar för integration och samhörighet.

Risk för ökade skillnader:

Det saknas en grundläggande analys av de insatser som krävs nationellt och lokalt, för att alla berörda ska kunna genomföra provet på ett jämlikt, jämställt och rättssäkert sätt och med hänsyn tagen till människors olika förutsättningar och behov. Förslagets kostnader och konsekvenser går därför inte att bedöma.

Konsekvensbeskrivningen är ofullständig bland annat när det gäller kostnader för individer, kommuner och för samhället i stort. Likaså för påverkan på jämlikhet och jämställdhet. De beskrivningar som finns visar snarare på risken för negativa konsekvenser framför allt för lågutbildade och för kvinnor.

Ofullständig konsekvensbeskrivning:

Det framgår inte vad som ska gälla för dem som blir underkända trots upprepade försök eller för dem som inte har möjlighet att genomföra proven innan det tillfälliga uppehållstillståndet går ut, som vid sjukdom eller liknande.

Det saknas ett tydligt barnperspektiv:

Den analys som finns visar på risk för negativa konsekvenser för barns rättigheter enligt barnkonventionen. Barn riskerar drabbas av otrygghet under föräldrarnas tillfälliga tillstånd samtidigt som barn kan behöva ta ett större ansvar för familjemedlemmar. Införandet av kunskapskrav kan därför ifrågasättas även ur barnens perspektiv, något som även påpekas i utredningen.

Oklar koppling mellan krav för PUT och för medborgarskap:

Det är oklart hur kopplingen ser ut mellan förslagen om kunskapsprov för PUT och de förslag om kunskapsprov för medborgarskap som tidigare lagts fram (SOU 2021:2). Inte heller förklaras hur förslaget om kunskapsvillkor för PUT ska förstås i förhållande till Tidöavtalets målsättning att utmönstra ”institutet permanenta uppehållstillstånd” senast våren 2024 (Tidöavtalet s. 34-35).

Om förslaget genomförs kräver FARR:

- Dispens för vissa individer och grupper samt att det klart framgår vilka grupper och individer som ska omfattas av dispens och under vilka omständigheter
- Förbättrade förutsättningar för att alla som berörs på lika villkor ska kunna tillägna sig de kunskaper som krävs för ett godkänt provresultat
- Reglerade stödinsatser för personer med särskilda behov som inte omfattas av dispensen.
- Möjlighet att genomföra proven på annat sätt än digitalt
- Ett klagörande av konsekvenserna för dem som inte klarar eller kan genomföra proven.
- Ett klagörande av hur kunskapsprov för PUT ska förhålla sig till kunskapsprov för medborgarskap samt till Tidöavtalets formuleringar om att permanenta uppehållstillstånd ska tas bort senast 2024, samtidigt som utredningens förslag om kunskapsprov för PUT föreslås gälla från 1 juli 2027

Analys och kommentar (presenteras i samma ordning som i betänkandet.)

1. Om kunskapskrav som integrationsverktyg

Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd presenterar i sitt betänkande förslag om hur kunskapskrav ska ställas för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Syftet är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Utgångspunkten för utredningens förslag är att kunskapskrav ska tjäna som integrationsverktyg

Det finns ingen koppling mellan kunskapskrav och integration

FARR konstaterar att det saknas vetenskapliga belägg för att det finns ett samband mellan kunskapstester och integration. Utredningen har inte kunnat visa hur kunskapsprov kan utformas på ett sätt som är ändamålsenligt för att uppfylla det uttalade syftet att främja integration och samhörighet.

I betänkandet konstateras att det inte finns något fastställt samband mellan införandet av olika slags krav, i form av t.ex. språktester, och dess effekt på integrationen, och att de studier som gjorts ger resultat som delvis motsäger varandra¹. De forskare som har undersökt språkrav i olika länder påpekar att språkraven inte kan motiveras på vetenskaplig grund utan snarare fyller en symbolisk roll som återspeglar temperaturen i landets invandringsdebatt. Det finns också studier, både inom språkvetenskapen och migrationsvetenskapen, som visar att den tydligaste konsekvensen av kunskapskrav är att antalet nya medborgare minskar i de länder som har infört språk- och kunskapskrav.

FARR anser därför att de föreslagna kraven på språk- och samhällskunskap varken är rimliga eller tjänar de syften som skulle kunna motivera att de införs. Betänkandet styrker inte att det finns ett samband mellan kunskapstesterna och förbättrad integration. Däremot synliggörs, liksom i tidigare undersökningar, de stora svårigheter som finns när det gäller att mäta graden av integration och vilka konsekvenser det kan få på samhällsnivå om förslaget skulle införas.

En relevant fråga i sammanhanget är därför om det finns något annat syfte med att rigga ett system för att testa språk- och samhällskunskap som villkor för PUT och eventuellt också för ett framtida

¹ Se utredningen, sid 148-153, med referenser till forskning.

medborgarskap. FARR oroas av att systemet kan fungera som en dold volymregulator som styrs av ekonomi och/eller politiska ställningstaganden som går bortom lagstiftningen.

Vikten av ett fungerande språk, trygghet och erkännande

FARR vill understryka att integration är viktigt, och att funktionella språkkunskaper är en viktig förutsättning för att stärka integrationen. Eftersom den forskning som finns visar på tveksamma eller direkt motsatta resultat menar FARR att riksdagen bör välja andra vägar för att nå målen delaktighet och integration. Studier som mätt utbildningsinsatser snarare än provsystem talar för att språkkunskaper är avgörande för exempelvis anställningsbarhet samt att möjligheterna att nå resultat i studierna har att göra med sådant som motivation och närhet till den omgivande kulturen/språkmiljön men också utbildningsbakgrund mm². Därför bör åtgärder inriktas på att stödja asylsökandes och nyanländas möjligheter att tillgodogöra sig språk och kunskaper om samhället, genom tillgång till utbildning på rätt nivå men också genom hur asylboenden placeras och andra förutsättningar för utbyte med invånare.

FARR vill poängtera att behovet av trygghet och erkännande som samhällsmedborgare är viktigt för skyddsbehövande som kan ha genomlidit förföljelser eller krigshändelser och utsatts för livsfara under flykten. Trygghet skapar också större möjligheter för inläring av språk och främjar integrationen genom att individen får tillgång till de demokratiska rättigheter och verktyg som ett permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap innebär.

Sveriges migrations- och integrationspolitik har alltmer rört sig mot att villkora rättigheter. Istället för att bemöta nyanlända och asylsökande utifrån ett rättighetsbaserat synsätt så ska rättigheterna förtjänas genom en viss nivå inom svenska språket eller kunskap om svenska samhället. Denna idé går emot tanken med mänskliga rättigheter, vars utgångspunkt är att varje människa har mänskliga rättigheter i kraft av att vara människa.

2. Risk för ökade skillnader

FARR menar att det finns risk för ökad ojämlikhet och orättvisor mellan grupper om förslaget genomförs. Om provkrav ändå införs krävs ett system som tar hänsyn till utbildningsbakgrund och andra omständigheter. Det måste utformas så att inte lågutbildade, kvinnor och äldre missgynnas.

Sämre villkor för lågutbildade

Mindre eller ingen skolgång kan vara en faktor som försvårar språkinläring och annan kunskapsinhämtning. Detta är också omständigheter som lyfts fram i betänkandet: ”Om man inte lär sig läsa i barndomen kan det få negativa kognitiva effekter som utgör hinder för språkinläring senare i livet. Forskning visar också på negativa effekter t.ex. när det gäller arbetsminnet och bearbetningsförmåga, vilket kan påverka såväl läsutvecklingen i sig som förmågan att lära sig och minnas det innehåll som behövs för att klara av att genomföra ett test.”

Olika förutsättningar för kvinnor och män

Det finns en bred samsyn inom forskningen om att vuxna som saknar eller har en mycket kort formell utbildning har sämre förutsättningar att klara både språkprov och samhällskunskapsprov. Kvinnor riskerar i högre grad än män att missgynnas av språktest. Det finns flera faktorer som gör att kvinnor riskerar att inte kunna genomföra proven eller har betydligt sämre förutsättningar att nå godkänt resultat. Bland dem som saknar grundläggande läs- och skrivkunighet är andelen kvinnor generellt större än andelen män och nyanlända kvinnor har som regel svårare än män att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige. Utredningen Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för

² Se utredningen, sid 154-159, med referenser..

svenskt medborgarskap (UUSMA) slog också fast att språkrav generellt sett riskerar att innebära en större utmaning för kvinnor än för män.

Även barnen riskerar att drabbas

Kvinnor med kort utbildningsbakgrund som inte kommer att klara kunskapskravet riskerar att hamna i en mindre trygg situation med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta kan leda till en otrygg vardag och kan få effekten att en eller flera personer i en familj har permanent uppehållstillstånd, medan en eller flera personer i samma familj inte har det. Det får i sin tur även konsekvenser för barnen i familjen som kan stå i strid med FN:s konvention om barnets rättigheter.

Äldre kan ha större svårigheter

Personer över 66 år är undantagna från kraven, men det är väl känt att svårigheter att lära sig ett nytt språk ökar i takt med stigande ålder. Möjligheter att anpassa proven eller ge extra stöd för inläring måste finnas också för dem som av ålder eller andra skäl behöver det. När det gäller äldre, men även andra, kan också kravet att provet ska genomföras digitalt vara ett problem.

Inte bara digitalt

FARR menar att om provet införs måste det kunna genomföras såväl digitalt som med papper och penna. Eftersom det inte är den tekniska förmågan som ska testas utan språk och samhällskunskap. bör även möjligheten att genomföra provet med papper och penna eller på annat sätt att finnas.

Utredningen föreslår att proven ska genomföras digitalt, bland annat för att minska risken för fusk och att rättning kan ske mer effektivt. Givet riskerna för att det system som ska tas fram drabbas av tekniska problem och att ett digitalt kunskapsprov riskerar att missgynna äldre och personer från vissa grupper och ursprungsländer där landets digitala mognad är låg, liksom individens möjligheter att lära sig hantera de digitala verktygen förordar FARR ett system som inkluderar ett pappersbaserat system och/eller fysisk närvaro när provet genomförs. Vidare menar FARR att provet i samhällskunskap bör kunna genomföras på den sökandes modersmål, eftersom testet avser att undersöka kunskaper i samhällskunskap. Detta är något som idag erbjuds inom samhällsorienteringen.

Flyktingar är särskilt påverkade

Även om förmågan att lära sig språk varierar finns för den som kommit till Sverige som asylsökande under hela livet omständigheter som gör att just den individens förmåga kan vara reducerad. Exempelvis inverkar PTSD, trauma och psykisk ohälsa, starkt på förmågan till inläring. Forskning visar att flyktingar på flera sätt åldras snabbare än andra, relaterat till de prövningar flykt innebär. Vidare försvinner det senast inlärd språket först vid begynnande demens. För flyktingar kan också traumarelaterade faktorer påverka inläringen. Trauma kan försämra korttidsminnet och koncentrationen vilket försvårar språkinläring och språklig produktion, liksom förmågan att prestera³.

FARR vill därför betona vikten av att det finns omfattande stödinsatser från samhällets sida för att proven ska kunna genomföras på lika villkor och att det skapas rimliga förutsättningar för alla att uppnå godkänt resultat.

3. Behovet av utbildning och stödinsatser

Kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd förutsätter att de personer som omfattas av kravet har möjlighet att skaffa sig de nödvändiga kunskaperna, i det svenska språket och om det svenska

³ Se utredningen sid 160, med referenser.

samhället. Det framgår av betänkandet att någon form av utbildningsinsats kommer på plats är nödvändigt för att skapa förutsättningar för provdeltagarna att klara kunskapsprovet. Frånvaron av utbildningsinsatser förväntas leda till diskriminerande effekter, främst gentemot grupper med kort eller ingen utbildningsbakgrund. Men det kommer även få negativa effekter för andra grupper av utlänningar som vill ha permanent uppehållstillstånd, om utbildning om det svenska samhället saknas, enligt utredningen.

Det krävs ökade resurser för att skapa jämlika förutsättningar

FARR menar att i stället för språk- och kunskapsprov bör resurser läggas på andra åtgärder som i sig kan öka möjligheten till språkinläring, såsom ökad behörighet bland SFI-lärare, möjlighet till anpassad SFI på grund av kognitiva svårigheter eller psykisk ohälsa samt möjlighet för asylsökande att påbörja undervisning i svenska redan under asylprocessen. Dessa åtgärder skulle i förlängningen också kunna ha en positiv effekt på samhörigheten.

Obligatoriska kunskapsprov ökar kraven inte bara på SFI utan också olika former av stödstrukturer som gör det möjligt för alla, oberoende av funktionsvariationer, att genomföra rättvisa prov utifrån den egna funktionsförmågan, förutsättningar och behov. Utan ett system med väl utvecklade stödinsatser, förberedelsematerial och information finns en risk att införandet av kunskapskrav gör det svårare i praktiken för vissa utlänningar att få ett permanent uppehållstillstånd och i förlängningen medborgarskap.

Det inte ingick i utredningens uppdrag att kartlägga vilka stödstrukturer och utbildningsinsatser som krävs, vilket FARR beklagar. Utredningen konstaterar ändå att "ett kunskapskrav förutsätter att andra åtgärder och insatser i samhället fungerar väl, såsom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortat sfi, samhällsorientering och andra utbildnings- och informationsinsatser. Sådana insatser behövs också för att personer som ska visa att de uppfyller kunskapskravet ska ha goda möjligheter att göra det."⁴

Kommunerna kan också förväntas få ökade kostnader i form av extra stöd till dem med sämst förutsättningar att klara kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd.

Statens kostnader är omfattande

Utredningen uppskattar statens kostnader för myndigheternas arbete med att införa provet till drygt 90 miljoner kronor per år de första tre åren och därefter löpande kostnader på 44 miljoner kronor per år. Därtill kommer kostnader för regioner och länsstyrelser. FARR menar därför att det finns en risk att resurserna för genomförandet av de nödvändiga kunskapsproven omvandlas till en budgetfråga som ytterst beslutas i riksdagen. Genom att strypa resurstilldelningen till provsystemet kan antalet genomförda tester minskas och antalet utfärdade permanenta tillstånd reduceras.

4. Undantag från kunskapskravet

Ökade möjligheter till dispens eller anpassning

Utredningen föreslår att kunskapskravet inte ska gälla om det finns särskilda skäl eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Det framgår inte närmare vad som kan utgöra särskilda skäl eller vilka grupper och individer som bör omfattas av sådana dispensregler. Prövningen av rätten till dispens ska göras inom ramen för ordinarie handläggning av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

⁴ Utredningen sed 109.

FARR delar uppfattningen att det måste finnas möjlighet att göra undantag från kravet på kunskapstest för permanent uppehållstillstånd, men menar att betänkandets beskrivning av rätten till dispens och möjlighet till anpassning av provet brister. Det framgår inte vilka grupper och individer som bör komma ifråga för dispens eller vilka anledningarna kan vara till varför vissa personer behöver dispens från testerna, antingen hela testet eller delmoment.

FARR oroas över skönsmässiga bedömningar som inte vilar på objektivitet och aktuell forskning när dispensansökningar ska bedömas. Villkoren för dispens och anpassningskrav måste vara tydligt reglerade och kunna användas frikostigt för att inte riskera att individer fråntas rätten till permanent uppehållstillstånd, trots att de från början borde ha undantagits från kunskapskravet.

FARR ifrågasätter starkt om Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att bedöma vilka personer som ska få dispens från kunskapstestet. Bedömningen av dispenser måste göras av personer med specialistkompetens med inriktning på inläring, didaktik och med stor erfarenhet av hur olika typer av nedsättningar påverkar förmågan att lära sig ett nytt språk och/eller ta till sig kunskapsstoff av mer komplex karaktär som samhällskunskap. De tjänstepersoner som bedömer behovet av dispenser måste ha hög integritet och inte låta sig påverkas av faktorer som ligger utanför bedömningsområdet.

5. Bristfällig konsekvensanalys

Utredningen konstaterar att kunskapskravet har exkluderings effekter och att det är ofrånkomligt att införandet av ytterligare ett särskilt krav för permanent uppehållstillstånd, utöver försörjningskravet och kravet på vandel, kommer att göra det svårare att få permanent uppehållstillstånd och att många utlänningar inte har möjlighet att klara kraven. Vad detta kan få för omedelbara och långsiktiga konsekvenser för individer och samhälle framgår dock inte.

Det ingick inte i utredningens uppdrag att beskriva vilka stödstrukturer som behöver komma på plats för att kunskapsprov ska kunna införas. Det saknas därför en fullständig analys av vilka kostnader som systemets genomförande innebär för individ och samhälle i dag och på sikt om förslaget skulle genomföras. Det gäller inte minst för kommuner och regioner som kan förväntas få ökade kostnader i form av extra stöd till dem med sämst förutsättningar att klara kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. De beräkningar som gjorts för statens kostnader bygger på Migrationsverkets prognoser att ca 40 till 45 000 personer årligen kommer att ansöka om att få genomföra provet. Dessa siffror kan dock variera stort över tid.

Kostnader och andra konsekvenser för individer

Utredningens förslag innebär att det kommer att kosta minst 1 400 kronor att genomföra proven. Det kan vara en hög kostnad för en person med låg inkomst eller för den som står långt från den svenska arbetsmarknaden. För den som behöver göra provet, eller delar av provet, flera gånger blir kostnaden ännu högre. De som kan ha svårast att klara av avgifter förknippade med kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd är äldre personer, personer med kort utbildning och andra personer som har sämre förutsättningar att lära sig ett nytt språk. Det kan därför behövas dispensmöjligheter även från kostnadskravet, anser FARR.

Det framgår inte heller av utredningen vad som händer med dem som inte förmår uppfylla kunskapskraven. Frågor som behöver besvaras är exempelvis hur många gånger man kan göra om provet, vad man har för status under tiden man fortsätter att försöka, om det finns rättigheter som försvinner för dem som inte klarar provet, som t.ex. rätten till tolk, och inte minst hur ett uppehållstillstånd kan tryggas för den som inte uppnår kraven.

Permanent uppehållstillstånd kan bara sökas i samband med att ett tidsbegränsat tillstånd ska förlängas. Om de föreslagna lagändringarna kommer till stånd riskerar en person som inte blir godkänd att förr eller senare även nekas förlängning. För att ett tillfälligt tillstånd ska förlängas krävs att ursprungsskälet för tillståndet finns kvar eller att ett nytt skäl för uppehållstillstånd har uppstått. Den nuvarande "ventilen" att en vuxen person kan få tillstånd av särskilt ömmande omständigheter efter en mycket lång vistelse ska inte finnas kvar enligt förslag som ligger på riksdagens bord. Det innebär att en person som misslyckas med språk- eller kunskapskravet skulle kunna utvisas efter att ha levt en stor del av livet helt lagligt i Sverige. En liknande ribba finns redan i form av inkomstkrav. FARR anser att utvisning är ett hårt straff för att ha minnesproblem eller vara dålig på språk.

De oproportionerliga konsekvenserna för individen som utredningens förslag kan leda till, tillsammans med att det är osannolikt att målet ökad integration skulle uppnås, gör att FARR avvisar förslaget i sin helhet.

För FARR:s styrelse:



Terje Holmgren, ordförande

Delaktiga i beredningen av detta ärende har varit Karin Nilsson Kelly, sakkunnig, och Sanna Vestin, styrelseledamot och medlem i FARR:s Tidögrupp.