

**Handläggare**  
Christina Grefveberg  
Telefon: 0850812192

**Till**  
Arbetsmarknadsnämnden  
den 29 augusti 2023

## Yttrande över remiss av betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2023/683

### Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

### Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:35)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

I betänkandet föreslår utredaren att det ska införas krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Utredningen föreslår att kunskaperna ska visas genom ett godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. Provet består av två delprov; ett som avser det svenska språket och ett som avser det svenska samhället. Kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd föreslås omfatta den som har fyllt 18 år och upp till pensionsåldern med undantag för vissa målgrupper.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar uppfattningen om att kunskaper i svenska språket och kunskaper om det svenska samhället har stor betydelse för möjligheten att få arbete och integreras i det svenska samhället. Forskning visar att integrationen försvåras med tillfälliga uppehållstillstånd medan permanent uppehållstillstånd är en katalysator för en bättre ställning på arbetsmarknaden och för individens politiska och sociala engagemang, vilket utredningen också belyser.

Förvaltningen instämmer i utredningens analys att äldre personer och personer med funktionsnedsättning löper större risk att drabbas

av diskriminerade effekter om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd införs. Det riskerar innebära försämring för barn eftersom de indirekt blir påverkade av de krav som ställs på vårdnadshavare. Ur ett jämställdhetsperspektiv riskerar kvinnor i högre grad drabbas av inlåsnings effekter än män om kunskapskrav införs.

Förslaget innebär ökade samhällskostnader för stat, region, och kommun.

Syftet med kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Samtidigt finns det ingen bevisad effekt eller stöd för att det är en samhällseffektiv väg att gå i syfte att stärka integrationen.

### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har bett arbetsmarknadsnämnden yttra sig över remiss av betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)*.

I betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)* föreslår utredaren att det ska införas krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället 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.

Kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd föreslås omfatta den som har fyllt 18 år och upp till pensionsåldern. Kravet gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtL (kvotflykting) eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Den individ som har fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden som gör att det inte är möjligt eller rimligt att begära ett kunskapskrav, kan undantas från kravet. Det är upp till individen att åberopa särskilda skäl genom till exempel ett läkarintyg. Bedömningen av om det finns särskilda skäl för undantag ska ske inom ramen för Migrationsverkets prövning av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår att kunskaperna ska visas genom ett godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. Provet består av två delprov; ett som avser det svenska språket och ett som avser det svenska samhället. Båda delproven ska vara digitalt konstruerade.

Delprovet i det svenska språket ska pröva hörförståelse på en nivå som motsvarar A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS). Delprovet om svenska samhället föreslås vara anpassat utifrån det material som idag finns på webbplatsen *Om Sverige*. Även detta prov föreslås vara utformat på svenska på en språklig nivå som motsvarar A2-nivån i GERS. Det ska även tas fram en ordlista för de myndighetsbegrepp som inte finns inom A2-nivån i GERS.

Provet föreslås bli digitalt och ska genomföras kontinuerligt under året. Trafikverket ansvarar för genomförande av provet i samråd med Universitets- och högskolerådet (UHR) som ska besluta om resultatet. De två delproven i kunskapsprovet, redovisar resultat var för sig. Det innebär att personen kan göra om ett av delproven som han eller hon inte tidigare har klarat.

Avgiften för att göra kunskapsprovet föreslås vara 700 kronor per provdeltagare, delprov och provtillfälle. För en provdeltagare som gör båda delproven vid ett och samma tillfälle blir avgiften 1 400 kronor. Den som är statslös och har fått flyktningförklaring eller resedokument från svensk myndighet föreslås inte behöva betala någon avgift.

Utredningen föreslår att Universitets- och högskolerådet (UHR) har det övergripande ansvaret för kunskapsprovet. UHR ska bland annat ta ansvara för att fram och utveckla provet med rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven samt besluta om resultat för kunskapsprovet. Trafikverket föreslås ansvara för genomförande av provet, och i Trafikverkets tekniska system.

Förslaget innebär att Migrationsverkets handläggning av ärende om permanent uppehållstillstånd kommer att även innefatta bedömning om kunskapskravet är uppfyllt eller inte, eller om det finns särskilda skäl till undantag från kravet.

### Utredningens konsekvensanalys

Den konsekvensanalys som utredningen har gjort visar på att kunskapskravet kan komma att påverka människors val att komma till Sverige i syfte att bosätta sig permanent. Förslaget kan påverka individers etablering på arbetsmarknaden och integration i samhället negativt, det kan få konsekvenser för individers hälsa och välbefinnande. Detta är faktorer som i förlängningen kan innebära ekonomiska följd effekter för offentlig verksamhet, enligt utredningens analys. De enskilda provdeltagarna kommer att ha kontakter med tre myndigheter (Trafikverket, UHR,

Migrationsverket). Förslaget bedöms också få konsekvenser för kommunerna som anordnar utbildning.

För migranter med kort utbildningsbakgrund tar det tid att lära sig ett nytt språk samtidig som de ska lära sig att läsa och skriva. Många saknar tidigare erfarenhet av att genomgå någon form av kunskapstest, vilket kan leda till diskriminering enligt utredningen.

Utredningen lyfter även att förslaget om kunskapsprov bedöms påverkar kvinnor på annat sätt än män. Flera faktorer spelar in som gör att det generellt beräknas ta längre tid för kvinnor att uppfylla kunskapskravet än för män. Kvinnor riskerar att i högre grad drabbas av inlåsnings effekter i ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Även om barn blir undantagna kunskapsprovet, blir de indirekt påverkade av de krav som ställs på föräldrarna. Utredningen bedömer att förslaget leder till försämring för barn ur ett barnrättsperspektiv.

En uppskattad beräkning av kostnader har gjorts för berörda myndigheter inklusive rättsväsendet och bedöms uppgå till cirka 93 miljoner kronor för år 2024-2027 samt därefter cirka 44 miljoner kronor löpande per år.

Enligt utredningen har den samhällsekonomiska effekten varit svårare att räkna på. Den forskning som finns inom området ger inte stöd för kunskapskrav av det aktuella slaget eller ger de effekter som åsyftas. Mot bakgrund av detta har utredningen lyft vissa kostnader. Bland annat bedöms kommunernas kostnader öka för att anordna svenska för invandrare och samhällsorientering. Inom regionerna bedöms ökade kostnader i form av läkarundersökning och upprättande av läkarintyg. För individen kan förslaget medföra förlorad arbetsinkomst, ökad ohälsa i form av stress och oro.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben vid arbetsmarknadsförvaltningen.

### **Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag**

Arbetsmarknadsförvaltningen delar uppfattningen att kunskaper i svenska språket och kunskaper om det svenska samhället har stor betydelse för möjligheten att få arbete och integreras i det svenska samhället. Förutsättningarna för att lära sig ett språk varierar från person till person och det kan finnas många skäl till att inte alla lyckas med språkinläringen i den takt som önskas. Dessa skäl ligger ofta utanför individens egen kontroll. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd riskerar därför att utestänga vissa grupper.

En sammanvägning av utredningens förslag och dess konsekvenser medför att arbetsmarknadsförvaltning avstyrker förslaget om att kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Nedan följer utvalda synpunkter kapitelvis av betänkandet för att belysa ställningstagandet.

### Kapitel 10 om kunskapskrav

Förvaltningen delar utredningens analys om att forskningen inte har kunnat visa ett samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk. Utredningen har inte heller funnit forskning som kan visa på positiv integration med stöd av kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd där effekter kan påvisas. Däremot har forskningen visat att individen har svårare att integreras med tillfälliga uppehållstillstånd än om individen har ett permanent uppehållstillstånd. Att få permanent uppehållstillstånd är dessutom en katalysator för en bättre ställning på arbetsmarknaden och för individens politiska och sociala engagemang, något som såväl nationell som internationell forskning visar.

Utredningen påpekar att det så sent som 1 juli 2021 infördes förändrade regler om försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd i utlänningslagen. Det vore därför rimligt med en uppföljning och utvärdering om vad det nya regelverket har fått för konsekvenser på individ- och samhällsnivå, innan ytterligare krav ställs.

Ur ett vuxenutbildningsperspektiv är kunskapskravet problematiskt. Till exempel krävs det generellt permanent uppehållstillstånd för att bli berättigande till studiemedel, som i sin tur är förutsättning för jämlika möjligheter till studier på alla utbildningsnivåer för unga vuxna och vuxna. Förslaget innebär troligtvis ytterligare väntetid för individen, en tidsaspekt som redan är lång och skapar hinder för individen i sin strävan att nå ett hållbart arbetsliv och att integreras i samhället.

Förvaltningen menar att de största utmaningarna nationellt, regionalt och lokalt är att hitta rätt kompetens, fatta kloka beslut som möter kompetensutmaningarna, möjliggöra för personer att välja samt bosätta sig permanent, etablera sig på arbetsmarknaden och integreras i samhället. Att rekrytera utrikesfödda personer är en viktig pusselbit för att lösa kompetensutmaningen, istället kan förslaget utgöra ett hinder.

utmaningar att lära sig ett nytt språk vilket löper större risk att drabbas av diskriminerade effekter om kunskapskrav införs.

**Kapitel 11 om kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd**  
Förvaltningen delar uppfattningen att kunskapsprovet kommer att vara av mycket stor betydelse för de personer som ska genomföra provet. Det är ett prov som medför stora konsekvenser för individen. För individen kommer det blir svårt att avgöra vilka kunskaper i svenska språket som är avgörande. Förvaltningen delar inte utredningens analys om att de olika nationella kunskaps- och diagnostiska prov som redan finns idag inte kan användas. Förvaltningen menar att språkutbildning i svenska på viss nivå bör kunna likställas med de kunskaper som skulle krävas för permanent uppehållstillstånd.

När det gäller samhällsorientering menar förvaltningen att både kursen i samhällsorientering och kunskapsprovet i samhällskunskap i grunden bör utgå från samma material, vilket inte är utredningens förslag. Detta i syfte att undvika en situation där det blir svårt för individen att avgöra vilka kunskaper som anses vara de viktiga inom samhällsorienteringen, och vilka kunskaper som faktiskt prövas i kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd.

Förvaltningen bedömer att förslaget om kunskapsprov leder till ett så kallat moment 22. Individen uppmanas till arbete vilket är ett av kraven för att bli beviljad permanent uppehållstillstånd. Samtidigt uppmanas individen att fokusera på ytterligare utbildning i språk- och samhällskunskap för att klara ett fastställt prov. Ett prov som inte är kopplat till progression inom befintliga utbildningar.

**Kapitel 12 om ytterligare undantag från kunskapskravet**  
Förvaltningen delar utredningens uppfattning att det finns en stor komplexitet och svårighet till rättvisa och korrekt bedömningar om undantag för kunskapsprov hos de individer som har osynlig eller synlig, tillfällig eller permanent funktionsnedsättning. Det är oklart om förslaget med standardiserade läkarintyg och annan bedömning blir så pass rättssäker som utredningen önskar.

#### **Kapitel 20 Ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser**

Förvaltningen delar bilden av att kommunens kostnader kommer att öka genom ett ökat behov av utbildning. Förvaltningen bedömer att förslaget kan leda till ytterligare ökade kostnader då kostnaderna för olika kommunala insatser inte finns medräknade i betänkandet.

## Kapitel 20 Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Förvaltningen delar utredningens egen konsekvensanalys om barnens rättigheter inte kan tas tillvara fullt ut. Barnen påverkas indirekt av det ökade kunskapskravet som vårdnadshavare behöver prövas i för permanent uppehållstillstånd. Förvaltningen menar att riskerna för utanförskap och psykisk ohälsa kan öka för barn, ungdomar och unga vuxna.

Förvaltningen delar utredningens analys av att jämställdhet riskerar att påverkas negativt och då särskilt utrikesfödda kvinnor med kort utbildningsbakgrund. Ett exempel som ibland glöms bort, är kvinnor som är utsatta för våld i nära relation. Dessa kvinnor (och barn) är dubbelt utsatta. Med psykisk ohälsa som följd och utan permanent uppehållstillstånd är utsikterna mycket sämre att ta sig ur en destruktiv relation och med risk för långvarigt utanförskap.

Förvaltningen bedömer att förslaget riskerar leda till diskriminering mot personer med osynliga eller synliga funktionshinder.

Karina Uddén  
Arbetsmarknadsdirektör  
Arbetsmarknadsförvaltningen

Anders Nordborg  
Utvecklingschef  
Arbetsmarknadsförvaltningen

### **Bilaga**

1. Betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25).

## **Attesterat av**

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

<b>Namn</b>	<b>Datum</b>
Karina Uddén, Arbetsmarknadsdirektör	2023-08-24
Anders Nordborg, Utvecklingschef	2023-08-24