



Anmälan om svar på remiss av Betänkandet - Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

Remiss från Justitiedepartementet

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remiss godkänns.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Syftet är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället.

Stockholms stad har fått utredningen på remiss och på grund av den korta remisstiden har staden svarat med arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd och konstaterar att det i utredningen framgår att forskningen inte har kunnat visa ett samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk. Inte heller forskning som kan visa på positiv integration med stöd av kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd där effekter kan påvisas har funnits. Däremot visar forskning att individen har svårare att integreras med tillfälliga uppehållstillstånd än om individen har ett permanent uppehållstillstånd.

Arbetsmarknadsnämnden 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. Samtidigt finns det ingen bevisad effekt eller stöd för att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är en samhällseffektiv väg att gå i syfte att stärka integrationen.

Utbildningsnämnden anser att förslaget inte påverkar utbildningsförvaltningens eller gymnasieskolornas verksamhet och har därför inga synpunkter på remissen.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen godkänner anmälan om svar på remiss.

Stockholm den 4 oktober 2023

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - Betänkandet - Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25), dnr KS 2023/683-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarrådet Christofer Fjellner (M) enligt följande.

Moderaterna har under en längre tid verkat för att det svenska medborgarskapet ska uppvärderas, genom krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Även kraven för att få permanent uppehållstillstånd bör utformas för att främja sammanhållning i samhället. Vi ser därför positivt på att utredningen föreslår att permanent uppehållstillstånd ska innebära ett krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället för att beviljas.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande av Christofer Fjellner, Annika Friberg och Jonas Nilsson (alla M), som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) enligt följande.

Kristdemokraterna anser att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska utgöra huvudregel, med undantag för kvotflyktingar. Utgångspunkten är att asylsökande ska erbjudas skydd under den period man inte kan återvända hem. I de fall en asylsökande med uppehållstillstånd integreras i samhället genom att exempelvis lära sig det svenska språket och vår kultur, blir del av vår samhällsgemenskap, kan försörja sig och klarar en vandelsprövning; ska personen kunna ansöka om och beviljas permanent uppehållstillstånd.

Mot bakgrund av detta välkomnar vi regeringens förslag om att kunskaper i svenska och samhällskunskap ska utgöra krav för permanent uppehållstillstånd.

Ärendet

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 § UtlL (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 ansvar 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 flyktingförklaring eller resedokument från svensk myndighet föreslås inte behöva betala någon avgift.

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 och 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 samtidigt 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 påverka kvinnor på andra 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. I förslaget lyfts fram att kommunernas ökade kostnader ska finansieras genom ökade anslag. 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.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Staden bedriver sitt arbete med nyanlända och vuxenutbildning inom ramen för kommunfullmäktiges mål 1.3 Stockholms stad ska ge stöd och omsorg där behoven är som störst och 3.2 I Stockholm ska alla ges möjlighet till ett eget jobb.

Stadsledningskontoret delar utredningens slutsatser gällande att kunskaper i det svenska språket och det svenska samhället har en stor betydelse för individers möjlighet att få arbete och integreras i det svenska samhället. Stadsledningskontoret delar även slutsatserna i utredningens konsekvensanalys om att språkinläringen varierar beroende på individens tidigare utbildningsbakgrund men även generellt från individ till individ vilket innebär att ett kunskapstest riskerar leda till diskriminering och stänga ute vissa grupper människor.

Av utredningen framgår 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.

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.

Stadsledningskontoret anser även, likt utredningens konsekvensanalys, att kvinnor i högre grad riskerar drabbas av inlåsnings effekter i ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Ur ett jämställdhetsperspektiv riskerar förslaget därmed att få en negativ påverkan. Vidare får förslaget en indirekt påverkan på barn, ungdomar och unga vuxna med en ökad risk för utanförskap och psykisk ohälsa i och med den stress och oro det ökade kunskapskravet som vårdnadshavare behöver prövas i för permanent uppehållstillstånd, vilket skulle vara en försämring ur ett barnrättsperspektiv.

Stadsledningskontoret 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. Riskerna för utanförskap och psykisk ohälsa kan öka för barn, ungdomar och unga vuxna.

Förslaget bedöms bli kostnadsdrivande för staden, delvis på grund av ett ökat behov av utbildningar men även för ökade kommunala insatser. Stadsledningskontoret vill understryka vikten av att kommunerna kompenseras i tillräcklig omfattning i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Med ovanstående som utgångspunkt avstyrker stadsledningskontoret förslaget om ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 29 augusti 2023 följande.

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

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 17 augusti 2023 har i huvudsak följande lydelse.

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 generell 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.

Förvaltningen delar också utredningens analys om att personer som saknar eller har kort utbildning samt äldre personer har betydande 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 bli 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.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 31 augusti 2023 följande.

1. Utbildningsnämnden godkänner utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har analyserat förslaget och konstaterar att den reglering som föreslås inte riktar sig till eller avser att påverka förvaltningens eller gymnasieskolornas verksamhet. Förvaltningen har därför inga synpunkter på remissen.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Då ärendet är svar på remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet eller för barn och barns rättigheter.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen. Med hänsyn till remisstiden föreslår förvaltningen att beslutet justeras omedelbart.