

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd

*Betänkande av Utredningen om
språk- och samhällskunskapskrav
för permanent uppehållstillstånd*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:25

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0619-6 (tryck)

ISBN 978-91-525-0620-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Malmer Stenergard

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.

Som särskild utredare förordnades den 23 juni 2022 kammarrättsrådet Fredrik Fries.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 31 augusti 2022 ämnesrådet Anna Barklund, Utbildningsdepartementet, och rättssakkunniga Linnea Fagerberg Portero, Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med samma dag den rättsliga experten Johan Althini, Migrationsverket, undervisningsrådet Cecilia Johansson, Statens skolverk, utvecklaren Emma Johansson Thoong, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, utredaren Jennie Spetz, Institutet för språk och folkminne, och provkonstruktören Gustav Wallentin Staaf, Stockholms universitet.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 15 augusti 2022 rådmannen Lena Nilsson.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, överlämnar härmed betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd* (SOU 2023:25).

Stockholm i maj 2023

Fredrik Fries

/Lena Nilsson

Innehåll

Sammanfattning	17
Summary	23
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	32
1.3 Förslag till förordning om utredning i ärenden om undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket	41
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet	42
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	43
2.1 Utredningens uppdrag.....	43
2.2 Utredningens arbete	44
2.3 Migrationskommitténs förslag.....	46
2.3.1 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.....	46
2.3.2 Undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd.....	47

2.4	Regeringens proposition om ändrade regler i utlänningslagen	47
2.5	USSMA:s förslag	48
2.5.1	Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap	48
2.5.2	Ett medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.....	49
2.5.3	Genomförandet av medborgarskapsprovet	51
2.5.4	Fördelningen av ansvar	52
3	Kriterier för uppehållstillstånd i Sverige.....	53
3.1	Kriterier för uppehållstillstånd i Sverige	53
3.1.1	Inledning.....	53
3.1.2	Översiktlig redogörelse för gällande bestämmelser	53
3.1.3	Uppehållstillstånd för skyddsbehövande.....	55
3.1.4	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	57
3.1.5	Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, utbildning på forskarnivå, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt.....	59
3.1.6	Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter	62
3.2	Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder	63
3.2.1	Utlänningar som utvisats på grund av brott.....	63
3.2.2	Utlänningar som har andra typer av utvisningsbeslut.....	63
3.3	Uppehållstillstånd med stöd av den s.k. gymnasielagen	64
3.4	Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd.....	65
3.5	Undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd.....	65
3.5.1	Undantag från försörjningskravet.....	65
3.5.2	Undantag från vandelskravet.....	67
3.5.3	Personer som är helt undantagna från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd	67

3.6	Sammanfattning	72
4	Ansökan om uppehållstillstånd	73
4.1	Migrationsverkets handläggning	73
4.2	Ansökningsavgifter	73
4.3	Statistik över invandringen de senaste åren	74
4.4	Domstolsprocessen	84
5	Utbildning i svenska och samhällskunskap	87
5.1	Inledning	87
5.1.1	Bosatta i Sverige	88
5.2	Det svenska skolsystemet	89
5.2.1	Förskolan, förskoleklass, grundskolan, grundskolan, specialskolan och sameskolan	89
5.2.2	Svenska och svenska som andraspråk samt samhällskunskap i grundskolan	90
5.2.3	Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	93
5.2.4	Samhällskunskap i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	93
5.2.5	Introduktionsprogram inom gymnasieskolan	94
5.3	Kommunal vuxenutbildning	95
5.3.1	Svenska för invandrare inom den kommunala vuxenutbildningen	97
5.3.2	Kursdeltagare och deras betyg	103
5.4	Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	109
5.5	Samhällsorientering	111
5.5.1	Bakgrund	111
5.5.2	Innehållet i samhällsorienteringen	112
5.5.3	Utbildningsmaterial för samhällsorientering	114
5.5.4	Ansvar för samhällsorienteringen	115
5.5.5	Utmaningar med samhällsorienteringen	116
5.5.6	Deltagande i samhällsorienteringen	117

5.6	Utbildningsinsatser för den som inte har uppehållstillstånd.....	120
5.6.1	Tidiga insatser för asylsökande	120
5.6.2	Digitala språkinlärningsverktyg	121
5.6.3	Svenska på studieförbund och folkhögskolor	122
5.6.4	Språkcaféer.....	123
5.6.5	Obligatorisk samhällsintroduktion.....	123
5.7	Andra utbildningsformer	124
5.7.1	Folkhögskolor.....	124
5.7.2	Studieförbund.....	125
5.8	Sammanfattning.....	125
6	Prov och provkonstruktion.....	127
6.1	Något om olika typer av prov.....	127
6.1.1	Prov i språk.....	127
6.1.2	Innehållsbaserade prov.....	128
6.1.3	Former för provgenomförande	128
6.2	Kort om provkonstruktion	130
6.2.1	Hur prov av hög kvalitet konstrueras	130
6.3	Särskilt om integrerade prov	135
6.4	Överväganden vid framtagning och genomförande av språktest för provdeltagare med kort eller ingen tidigare formell skolbakgrund	136
6.5	Några exempel på prov som mäter språkkunskaper.....	142
6.5.1	Om nationella prov	142
6.5.2	Särskilt om prövning.....	143
6.5.3	Exempel på prov som testar språkfärdighet	143
7	Kunskapskrav som integrationsverktyg	145
7.1	Inledning	145
7.2	Integrationspolicier i Europa.....	145

7.3	Effekten av integrationspolitiska verktyg på ekonomisk, social och politisk integration.....	148
7.3.1	Samband mellan förvärvade språkkunskaper och integration.....	153
7.4	Faktorer som generellt sett påverkar inläringen av andraspråk.....	156
7.4.1	Det tar tid att lära sig ett andraspråk.....	156
7.4.2	Individuella faktorer och andraspråksinläring...	157
7.4.3	Sociala faktorer och andraspråksinläring	158
7.5	Faktorer som påverkar inläringen av andraspråk hos migranter som saknar utbildning	159
7.6	Kopplingen mellan utbildningsbakgrund och provresultat	161
7.7	Motivation till inläring av andraspråk hos migranter som saknar utbildningsbakgrund.....	163
7.8	Betydelsen av kön som faktor för inläring av andraspråk	164
7.9	Sammanfattning	166
8	Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning.....	169
8.1	Vad är den gemensamma europeiska referensram för språk?.....	169
9	Internationell utblick	173
9.1	Inledning.....	173
9.2	Grundläggande regler inom EU.....	173
9.2.1	Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.....	174
9.2.2	Familjeåterföreningsdirektivet	174
9.2.3	Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning	175
9.2.4	Krav för permanenta uppehållstillstånd i olika EU-länder	176

9.3	Danmark.....	176
9.3.1	Bakgrund.....	176
9.3.2	Utlänningar som är skyddsbehövande.....	177
9.3.3	Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ...	177
9.3.4	Uppehållstillstånd på grund av anknytning.....	177
9.3.5	Utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare m.m.	178
9.3.6	Permanent uppehållstillstånd	178
9.3.7	Integrationsprogram	179
9.3.8	Språkprov.....	183
9.3.9	Undantag från kunskapskraven.....	184
9.4	Nederländerna	184
9.4.1	Bakgrund.....	184
9.4.2	Kraven för utlänningar som är skyddsbehövande	185
9.4.3	Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ...	185
9.4.4	Kraven för utlänningar med anknytning	186
9.4.5	Kraven för utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare m.m.	186
9.4.6	Utlänningar som undantas från kunskapskrav....	187
9.4.7	Integrationsprogram	187
9.4.8	Integrationsprov.....	189
9.5	Tyskland.....	190
9.5.1	Bakgrund.....	190
9.5.2	Integrationskurs	194
9.6	Norge	198
9.6.1	Bakgrund.....	198
9.6.2	Kraven för utlänningar som är skyddsbehövande	199
9.6.3	Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl ...	199
9.6.4	Kraven för utlänningar med anknytning	200
9.6.5	Kraven för utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare	200
9.6.6	Permanent uppehållstillstånd	200
9.6.7	Utlänningar som undantas från kunskapskrav....	201
9.6.8	Integrationskyldighet.....	201
9.7	Sammanfattning.....	206

10	Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd	207
10.1	Bakgrund	207
10.2	Krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd.....	210
10.3	Reglering av kunskapskravet	215
10.4	Vilka ska omfattas av kunskapskravet?.....	216
10.5	Vilka ska inte omfattas av kunskapskravet?	224
10.6	Sammanfattning	225
11	Kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd.....	227
11.1	Behov av ett särskilt prov i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd	227
11.2	Behov av ett särskilt prov om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd	232
11.3	Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd – ett prov med två delprov; ett i det svenska språket och ett om det svenska samhället.....	235
11.4	Provet i det svenska språket	237
11.4.1	Utgångspunkter.....	237
11.4.2	Nivå på kunskaper i det svenska språket.....	238
11.4.3	Vilka färdigheter ska provet i det svenska språket testa?	242
11.5	Provet om det svenska samhället	246
11.5.1	Vilken omfattning ska provet som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället ha?	246
11.5.2	Vilket språk ska provet om det svenska samhället ha?	251
11.6	Digitala prov.....	253
11.7	Informations-, utbildnings- och stödinsatser	258
11.8	Det ska inte vara möjligt att visa kunskaper på annat sätt än genom godkänt prov.....	261

11.9	Sammanfattning.....	262
12	Ytterligare undantag från kunskapskravet.....	265
12.1	Undantag från kunskapskrav.....	265
12.2	Undantag från kunskapskravet ska medges endast om det finns särskilda skäl.....	269
12.3	Utredning och standardiserat intyg.....	277
12.4	Sammanfattning.....	277
13	Handläggning av kunskapskrav.....	279
13.1	Handläggningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd.....	279
13.1.1	Handläggningen efter införandet av nya bestämmelser.....	280
14	Ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.....	283
14.1	Inledning.....	283
14.2	Vad innebär ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?.....	283
14.3	Vilka myndigheter skulle kunna vara aktuella för att ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?.....	287
14.3.1	Statens skolverk.....	287
14.3.2	Universitets- och högskolerådet.....	291
14.3.3	Trafikverket.....	294
14.3.4	Migrationsverket.....	297
14.3.5	Statens servicecenter.....	300
14.3.6	Arbetsförmedlingen.....	302
14.3.7	Kommuner och regioner.....	304
14.3.8	Länsstyrelserna.....	305
14.3.9	Sammanfattning.....	306
14.4	Fördelning av ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.....	307

15	Genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.....	315
15.1	När och var ska provet kunna göras?.....	315
15.2	Identitetskontroll vid provets genomförande.....	318
15.3	Rättning och resultat på kunskapsprovet.....	321
15.4	Vad ska det kosta att göra kunskapsprovet?	323
15.5	Provet ska kunna göras med anpassning	326
15.6	Fusk	330
15.7	Sammanfattning	333
16	Personuppgiftsbehandling och sekretess	335
16.1	Personuppgiftsbehandling med anledning av förslagen i betänkandet	335
16.1.1	Inledning	335
16.1.2	Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning	337
16.1.3	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen ...	339
16.1.4	Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid anordnande och genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd...	340
16.1.5	Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd.....	344
16.1.6	Sammanfattning.....	346
16.2	Sekretess	346
16.2.1	Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd omfattas av befintliga bestämmelser om sekretess för kunskapsprov	346
16.2.2	Sekretess vid handläggning av frågor om undantag från kunskapskravet på grund av särskilda skäl i ärenden om permanent uppehållstillstånd	347
16.2.3	Sekretess för uppgifter om personliga förhållanden hos Trafikverket	348
16.2.4	Utlämning av uppgifter.....	349
16.2.5	Sammanfattning.....	351

17	Överklagande och omprövning.....	353
17.1	När sökt anpassning inte medges	353
17.2	Överklagande vid beslut om att inte få delta i prov	354
17.3	Överklagande av beslut om att inte få något resultat på kunskapsprovet	355
17.4	Överklagande och ändring av underkänt resultat på kunskapsprovet	356
17.5	Överklagande av avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd för att kunskapskravet inte är uppfyllt	359
17.6	Sammanfattning	360
18	Återkallelse av permanent uppehållstillstånd och ställning som varaktigt bosatt i Sverige	361
19	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	363
19.1	Ikraftträdandebestämmelser	363
19.2	Övergångsbestämmelser	365
20	Konsekvenser av förslagen	367
20.1	Inledning	367
20.2	Allmänt om konsekvensanalysen	368
20.3	Ekonomiska konsekvenser.....	369
20.3.1	Utgångspunkter	369
20.3.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	369
20.3.3	Länsstyrelser.....	383
20.3.4	Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna för staten	384
20.3.5	Övriga offentligfinansiella kostnader	385
20.3.6	Kommuner.....	386
20.3.7	Regioner.....	389
20.3.8	Företag.....	390
20.3.9	Enskilda individer.....	392

20.4	Övriga konsekvenser	393
20.4.1	Konsekvenser för nyanländas hälsa	393
20.4.2	Konsekvenser för jämställdheten	394
20.4.3	Konsekvenser för barn	396
20.4.4	Konsekvenser för brottsligheten	397
20.4.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service	398
20.4.6	Kommuner och regioner	398
20.4.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	399
20.4.8	Konsekvenser för civilsamhället och privatpersoner	399
20.4.9	Konsekvenser för klimat- och miljö	400
20.4.10	Konsekvenser för Sveriges internationella förpliktelser	400
20.4.11	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet	401
20.5	Utredningens förslag i förhållande till noll-alternativet	403
20.6	Förslag till finansiering av reformen	404
21	Författningskommentar	407
21.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	407
	Referenser	413
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:79	429

Sammanfattning

I enlighet med utredningens direktiv föreslås i detta betänkande att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Kunskaperna föreslås visas genom ett godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. Det ska tas fram ett särskilt kunskapsprov som består av två delprov; ett som avser det svenska språket och ett som avser det svenska samhället. Kunskapskravet föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 och regleras i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och i utlänningsförordningen (2006:97). Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag.

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

Krav på kunskaper för utlänningar mellan 18 år och upp till pensionsåldern

Utredningen föreslår att det ska ställas krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd föreslås omfatta den som har fyllt 18 år men som inte har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Kravet gäller dock 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.

Undantag från kravet på att visa kunskaper om det finns särskilda skäl

Utredningen föreslår att kravet på att en utlänning ska visa kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället inte ska gälla om det finns särskilda skäl. Undantag från kunskapskravet ska i enlighet med det kunna göras i situationer när en utlänning inte har möjlighet att uppfylla kravet på att visa kunskap eller i fall där det inte är rimligt att begära att utlänningen ska uppfylla kravet, detta utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Det ankommer på den som gör gällande att det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet att ge in underlag till stöd för detta, bl.a. i form av ett särskilt framtaget läkarintyg.

Bedömningen av om det finns särskilda skäl för undantag ska ske inom ramen för Migrationsverkets prövning av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Ett kunskapsprov med två delprov; ett i det svenska språket och ett om det svenska samhället

Ett digitalt prov i två delar

Utredningen föreslår att det ska tas fram ett särskilt kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd. Kunskapsprovet ska bestå av ett delprov i det svenska språket och ett delprov om det svenska samhället. Båda delproven ska vara digitalt konstruerade.

Delprovet som avser det svenska språket, innehåll och nivå

Utredningen föreslår att 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 som avser det svenska samhället, innehåll och nivå

När det gäller delprovet om det svenska samhället föreslås tyngdpunkten i det vara att testa sådana grundläggande kunskaper som man behöver ha för att kunna vara en del av det svenska samhället. Provet

ska grundas på ett anpassat material som är baserat på materialet *Om Sverige* från webbplatsen Informationsverige.se. Materialet på webbplatsen används inom samhällsorienteringen, som anordnas av kommunerna enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Provet ska testa kunskaper om följande områden.

- Att komma till Sverige.
- Att bo i Sverige.
- Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
- Individens rättigheter och skyldigheter.
- Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
- Att påverka i Sverige.
- Att vårda sin hälsa i Sverige.
- Att åldras i Sverige.

Vidare föreslås att provet ska vara utformat på svenska på en språklig nivå som motsvarar A2-nivå i GERS. Det ska även tas fram en särskild ordlista för de myndighetsbegrepp m.m. som inte ryms inom A2-nivån i GERS.

Genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

Provtillfällen och provavgifter

Utredningen föreslår att kunskapsprovet ska genomföras regelbundet under året. När proven ska genomföras beslutas av Trafikverket efter samråd med Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR. 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 rese-dokument från svensk myndighet föreslås dock inte behöva betala någon avgift.

Provet ska kunna genomföras med anpassning

Utredningen föreslår att den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden har behov av anpassning för att genomföra provet ska kunna medges anpassning. Att ett prov genomförs med anpassning kan t.ex. innebära att provtiden förlängs eller att text förstoras upp eller skrivs ut på papper.

Provresultat

Utredningen föreslår att ett godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd eller ett delprov ska gälla obegränsat i tiden och att UHR ska besluta om resultatet. Provresultat föreslås anges var för sig för de två delproven. Följden av det är att en person kan göra om det eller de delprov som han eller hon tidigare inte klarat.

Fördelningen av ansvar

Migrationsverket

Som en följd av utredningens förslag om krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället kommer Migrationsverkets handläggning av ärenden om permanent uppehållstillstånd att innefatta en bedömning av om kunskapskravet är uppfyllt eller inte eller en bedömning av om det finns särskilda skäl för att medge undantag från kravet.

Universitets- och högskolerådet

Utredningen föreslår att UHR ska ha det övergripande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser. UHR ska även ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla provet samt för att fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven. UHR ska besluta om resultat på kunskapsprovet. UHR ska även besluta om att en provdeltagare inte ska få ett resultat på provet och om att en provdeltagare inte får delta i provet på grund av fusk. De två sistnämnda besluten föreslås kunna överklagas till allmän förvaltnings-

domstol. UHR ska även ansvara för den webbplats som ska innehålla information om provet, förberedelsematerial till provet och övningsuppgifter.

Trafikverket

Utredningen föreslår att Trafikverket ska ansvara för genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Provet ska genomföras i Trafikverkets tekniska system.

Summary

In line with its terms of reference, the Inquiry proposes introducing requirements of Swedish language skills and knowledge of Swedish society as conditions for being granted a permanent residence permit. The Inquiry proposes that these skills and knowledge be demonstrated through one specially designed test including two components: one on the Swedish language and the other on Swedish society. The Inquiry suggests that these proposals enter into force on 1 July 2027 and should be regulated in the Aliens Act (2005:716) and the Aliens Ordinance (2006:97). A summary of the Inquiry's proposals follows below.

Permanent residence permits to require Swedish language skills and knowledge of Swedish society

Language and knowledge requirements for individuals between the age of 18 and retirement age

The Inquiry proposes introducing requirements of Swedish language skills and knowledge of Swedish society as conditions for being granted a permanent residence permit. The Inquiry proposes that the language and knowledge requirements for a permanent residence permit apply to individuals who are over 18 years of age but do not have the right to receive an income-based old-age pension, a guarantee pension or income support for older people under the Social Insurance Code. However, the requirements do not apply to aliens who are to be granted a permanent residence permit in accordance with Chapter 5, Section 2 of the Aliens Act (quota refugees), or when an application for a permanent residence permit is to be submitted by someone other than the alien.

Exemptions from the language and knowledge requirements on special grounds

The Inquiry proposes the possibility of granting exemptions, on special grounds, from the requirements to demonstrate Swedish language skills and knowledge of Swedish society to individuals who cannot be expected to demonstrate Swedish language skills or knowledge of Swedish society. When assessing whether there are special grounds, consideration should be given to whether the alien has a serious physical or mental disability or cannot be expected to demonstrate such skills and knowledge due to special personal circumstances. Proof of the disability or personal circumstances should also be required, e.g. through submission of a special medical certificate issued for this purpose.

The assessment of whether there are special grounds for exemption should be carried out within the scope of the Swedish Migration Agency's examination of the application for a permanent residence permit.

A two-part test: one on the Swedish language and the other on Swedish society

A two-part digital test

The Inquiry proposes that one specially designed test comprising two separate components be prepared for permanent residence permit applicants: one component on the Swedish language and the other on Swedish society. Both parts should be taken digitally.

Swedish language test – content and level

The Inquiry proposes that the Swedish language component should test listening skills at A2 level according to the Common European Framework of References for Languages: Learning, Teaching and Assessment (CEFR).

Knowledge of Swedish society test – content and level

The Inquiry proposes that the focus of the Swedish society component should be to test basic knowledge needed to live and work in Swedish society. The test should be based on an adapted material based on the material *About Sweden* on the website Informationsverige.se. The material on the website is used by the civic orientation provided by the municipalities under the Act on Civic Orientation for Certain Newly Arrived Immigrants (2013:156). It should test the following areas:

- Coming to Sweden.
- Living in Sweden.
- Supporting yourself and developing in Sweden.
- The rights and obligations of the individual.
- Starting a family and living with children in Sweden.
- Having influence in Sweden.
- Caring for your health in Sweden.
- Growing old in Sweden.

The Inquiry further proposes that the test be drafted in Swedish at a linguistic level equivalent to CEFR level A2, as far as possible. A special glossary of terminology used by government agencies and authorities and similar vocabulary that does not fit into the scope of CEFR level A2 should also be created.

Practicalities of the language and knowledge tests for permanent residence permits

Test dates and fees

The Inquiry proposes that language and knowledge tests be offered regularly throughout the year. The exact frequency should be determined by the Swedish Council for Higher Education after consultation with the Swedish Transport Administration. It is proposed that the fee for the test be set at SEK 700 per examination participant,

component and occasion. For a participant taking both the Swedish language and the Swedish society tests on the same occasion, the fee is SEK 1400. However, the Inquiry proposes that stateless persons and those who have been granted refugee status or a travel document by a Swedish authority should not have to pay any fee.

Adaptations of the tests

The Inquiry proposes that adaptations of the tests be allowed for individuals with disabilities that necessitate them. Adaptations based on other personal circumstances should also be possible. Adapting the tests could, for example, involve offering a time extension or providing text in an enlarged format or printed on paper.

Test results

The Inquiry proposes that once the Swedish language and Swedish society tests for a permanent residence permit have been passed, those results should be valid indefinitely. The Swedish Council for Higher Education should be responsible for issuing the results. It is proposed that separate results be awarded for each component so that the results of the Swedish language and Swedish society parts are presented separately. Separate results means that individuals can choose to re-take the component or components they did not pass.

Division of responsibility

Swedish Migration Agency

As a result of the Inquiry's proposal to require Swedish language skills and knowledge of Swedish society, the Swedish Migration Agency's handling of cases concerning permanent residence permits will involve assessing whether the language and knowledge requirements have been fulfilled, or alternatively assessing whether there are special grounds to grant an exemption from the requirements.

Swedish Council for Higher Education

The Inquiry proposes that the Swedish Council for Higher Education should have the overall responsibility for the language and knowledge tests for permanent residence permits. The Inquiry also proposes that the Swedish Council for Higher Education should be responsible for issuing test results, and for any decisions not to issue test results to a participant or to exclude a participant due to cheating. It is proposed that decisions in the latter two instances be appealable to a general administrative court. The Inquiry also proposes that the Swedish Council for Higher Education should be responsible for continuously producing and developing the tests on Swedish language skills and knowledge of Swedish society, and continuously developing assessment criteria and instructions for correcting the tests. The Swedish Council for Higher Education should also be responsible for a website containing information, preparatory material and exercises for the tests. The Inquiry also proposes that the Swedish Council for Higher Education coordinate the involvement of the relevant government agencies.

Swedish Transport Administration

The Inquiry proposes that the Swedish Transport Administration should be responsible for implementing the Swedish language and knowledge of Swedish society tests for a permanent residence permit. The test should be taken digitally in a technical system managed by the Swedish Transport Administration.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 kap. 7 och 8 §§ och 5 a kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 26 § och 5 a kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

7 §¹

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. utlänningen kan försörja sig,
och

2. det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

1. utlänningen kan försörja sig,

2. det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas, *och*

3. *utlänningen har visat kunskaper i det svenska språket på nivå A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk samt grundläggande kunskaper om det svenska samhället, genom godkänt prov för permanent uppehållstillstånd.*

¹ Senaste lydelse 2021:765.

8 §²

Kravet i 7 § 1 gäller inte om *Kraven i 7 § 1 och 3 gäller inte om*

1. utlänningen är ett barn,
2. utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller
3. det finns särskilda skäl.

Kravet i 7 § 2 gäller inte om utlänningen är under 15 år.

Kraven i 7 § gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 2, 2 b eller 2 c § eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Kraven i 7 § gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 2 § eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Kravet i 7 § 1 och 2 gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 2 b eller 2 c §.

26 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd som avses i 7 §.

5 a kap.

3 a §

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska sökanden ha visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt 5 kap. 7 §.

² Senaste lydelse 2021:765.

6 §³

Den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige på grund av vistelse utanför Sveriges respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier ska återfå denna efter ansökan, oavsett kraven på vistelsetid enligt 1 eller 1 a §, om

1. han eller hon har beviljats ett permanent uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd syftande till bosättning enligt 5 kap.,

2. försörjningskravet i 2 § är uppfyllt, *och* 2. försörjningskravet i 2 § är uppfyllt,

3. det inte finns något hinder enligt 3 §. 3. det inte finns något hinder enligt 3 §, *och*

4. *han eller hon har visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt 5 kap. 7 §.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

³ Senaste lydelse 2013:606.

1.2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) dels att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 b kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna förordning finns bestämmelser om

- förordningens innehåll, vissa definitioner och allmänna bestämmelser (1 kap.),
- resehandlingar (2 kap.),
- visering (3 kap.),
- uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare som kompletterar bestämmelserna i utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU (3 b kap.),
 - uppehållstillstånd (4 kap.),
 - uppehållstillstånd för forskning, studier inom högre utbildning, viss praktik, visst volontärarbete och au pair-arbete (4 a kap.),
 - *kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd (4 b kap.),*
- arbetstillstånd (5 kap.),
- EU-blåkort (5 a kap.),
- tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT (5 b kap.),
- tillstånd för säsongarbete (5 c kap.),
- kontroll- och tvångsåtgärder (6 kap.),
- underrättelseskyldighet (7 kap.), och
- avvisning, utvisning, avgifter m.m. (8 kap.).

¹ Senaste lydelse 2020:941.

4 b kap. Kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd

Kunskapsprov

1 §

Det prov som avses i 5 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) (kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd) ska bestå av ett delprov i det svenska språket och ett delprov om det svenska samhället, som ska vara digitalt konstruerade.

2 §

Delprovet i det svenska språket ska pröva hörförståelse och bestå av slutna svarsformat.

Delprovet om det svenska samhället ska utformas på svenska motsvarande nivå A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk. Provet ska bestå av slutna svarsformat som ska avse följande områden

- 1. att komma till Sverige,*
 - 2. att bo i Sverige,*
 - 3. att försörja sig och utvecklas i Sverige,*
 - 4. individens rättigheter och skyldigheter,*
 - 5. att bilda familj och leva med barn i Sverige,*
 - 6. att påverka i Sverige,*
 - 7. att vårda sin hälsa i Sverige,*
- och*
- 8. att åldras i Sverige.*

3 §

Universitets- och högskolerådet ska ha det övergripande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser.

Universitets- och högskolerådet ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla provet.

Universitets- och högskolerådet ska även ansvara för att ta fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven.

4 §

Trafikverket ska ansvara för genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och för rättning av provet.

5 §

Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska genomföras regelbundet under året. När proven ska ges beslutas av Trafikverket efter samråd med Universitets- och högskolerådet.

6 §

Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna genomföras av den som har ett arbetstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd samt av den som har uppehållsrätt i Sverige.

7 §

Den som vill delta i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska betala en avgift till Trafikverket i samband med anmälan till respektive delprov. Avgiften ska vara

- 1. 700 kronor för delprovet i det svenska språket, och*
- 2. 700 kronor för delprovet om det svenska samhället.*

Avgift ska inte betalas av den som är statslös och som fått flyktförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

8 §

Den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden kan visa att han eller hon har behov av anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska efter ansökan kunna medges anpassning av provet. En ansökan om anpassning ska ges in till Trafikverket, som fattar beslut om anpassning.

9 §

Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska endast få genomföras av den som i samband med att provet ska genomföras kan identifiera sig genom att visa upp en godtagbar och giltig identitetshandling hos Trafikverket.

10 §

Vid kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska provdeltagaren skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet.

11 §

Provdeltagare som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska inte få delta i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket.

Beslut enligt första stycket fattas av Universitets- och högskolerådet.

12 §

Provdeltagare som inte följer bestämmelserna i 9, 10 eller 11 § eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd får, efter beslut av Universitets- och högskolerådet, inget resultat på provet.

13 §

Universitets- och högskolerådet ska besluta om resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Provresultatet ska anges var för sig för delprovet i det svenska språket och delprovet om det svenska samhället.

Ett godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd eller ett delprov ska gälla obegränsat i tiden.

Personuppgiftsbehandling

14 §

Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna förordning eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till förordningen.

15 §

När en provdeltagare har genomfört kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska Trafikverket lämna uppgift om antal godkända poäng på provet till Universitets- och högskolerådet.

Trafikverket ska även lämna uppgift till Universitets- och högskolerådet om provdeltagaren har använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försökt vilseleda vid kunskapsprovet.

Första stycket och andra stycket gäller inte om det pågår en utredning om sådant förfarande som avses i andra stycket som hindrar utlämnande av sådana uppgifter.

16 §

När det kommer in en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska Migrationsverket begära att Universitets- och högskolerådet lämnar uppgift om sökandens resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Överklagande

17 §

Universitets- och högskolerådets beslut enligt 11 och 12 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut enligt detta kapitel får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

*Bemyndigande**18 §*

Universitets- och högskolerådet får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av 3 §.

19 §

Trafikverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av 4 och 7–9 §§.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

1.3 Förslag till förordning om utredning i ärenden om undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om sådan utredning i ärenden om undantag från kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 8 § utlänningslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, som ska ha följande lydelse.

7 a §

Trafikverket ska genomföra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd enligt 4 b. kap. utlänningsförordningen (2006:97). Detta ska ske i samråd med Universitets- och högskolerådet.

Trafikverket ska ta fram och förvalta ett digitalt system för genomförandet av kunskapsprovet.

Trafikverket ska ta fram och förvalta ett digitalt system och en webbplats för anmälan till och betalning av till kunskapsprovet.

Trafikverket ska rätta provet i enlighet med de rättningsinstruktioner som Universitets- och högskolerådet tagit fram.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, som ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Universitets- och högskolerådet ska ha ett övergripande ansvar för samt svara för service och samordning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd enligt 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97). I det ansvaret ligger att

1. i samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län och provkonstruktörer ta fram och utveckla ett anpassat utbildningsmaterial om det svenska samhället som är baserat på materialet Om Sverige från webbplatsen Informationsverige.se,

2. utveckla en webbplats för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd,

3. ta fram och uppdatera information om provet,

4. ta fram och kontinuerligt utveckla provet,

5. ta fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven,

6. besluta om resultat på provet, och

7. föra ett register över provresultat.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I det här kapitlet redogörs för utredningens uppdrag och för hur arbetet har bedrivits. För att ge en vidare bakgrund till utredningens arbete är det lämpligt att inledningsvis också översiktligt redovisa Kommittén om den framtida svenska migrationspolitikens (Migrationskommittén) förslag på krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd samt regeringens överväganden i dess proposition om ändrade regler i utlänningslagen. Detsamma gäller beträffande förslaget om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap som lämnades av utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA).

2.1 Utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven är utredningens 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.

Utredningen ska föreslå hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. Uppdraget innefattar även ett ställningstagande till vilka krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap som ska ställas för permanent uppehållstillstånd. Uppdraget innefattar också att lämna förslag på vilka myndigheter eller andra aktörer som ska ansvara för att kontrollera språk- och samhällskunskapskrav.

Utredningen ska analysera behovet av och föreslå vilka undantag som ska kunna göras från kravet på språk- och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd.

Utredningen ska även säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella förpliktelser.

Utredningen ska också genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv och analysera hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. I den mån de förslag som lämnas berör barn ska utredningen redogöra för konsekvenserna för barn ur ett barnperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.

Utredningen ska vidare lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag på finansiering lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Utredningen ska samråda med andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredningen ska också, i den utsträckning som bedöms lämpligt, samråda med och inhämta upplysningar från relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket, Statens skolverk, länsstyrelserna och andra organisationer, inklusive företrädare för forskningsverksamhet och näringsliv, som berörs av frågorna.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft fem sammanträden med sakkunnig- och expertgruppen. Sakkunniga och experter har getts möjlighet att lämna synpunkter på utredningens utkast till förslag och texter inför och i samband med sammanträdena. Sakkunniga och experter har även efter det sista sammanträdet fått möjlighet att lämna synpunkter via e-post. Eftersom arbetet på slutet har bedrivits under stark tidspress har tiden för att lämna synpunkter varit knapp.

Kapitel 7 har tagits fram genom medverkan av experten Jennie Spetz.

Sekretariatet har i oktober 2022 närvarat vid presentationen av rapporten ”God svenska – vägen till arbete för utrikes födda?”. Rapporten presenterades vid SNS i Stockholm.

Sekretariatet har i november 2022 haft ett möte med Justitiedepartementet i syfte att informera sig om dels pågående arbete inom Regeringskansliet som kan vara av intresse för utredningen, dels utredningens arbete i ljuset av Tidöavtalet¹.

Sekretariatet har i december 2022 haft ett möte med Länsstyrelsen i Västra Götalands län för att få information om länsstyrelsens erfarenheter av arbetet med samhällsorienteringen och det pedagogiska material som den tillhandahåller via webbplatsen Information-sverige.se. Vid mötet deltog även företrädare för Institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet.

Sekretariatet har i december 2022 även haft möte med (Ju 2022:11) om en behovsprövad arbetskraftsinvandring.

Sekretariatet har i januari 2023 haft ett möte med Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A 2014:6). Sekretariatet har även haft ett möte med professorn inom internationell migration och etniska relationer, Pieter Bevelander, Malmö universitet. Därutöver har sekretariatet haft ett möte med samordnare för samhällsorienteringen i Växjö kommun för att informera sig om kommunens prov i samhällsorientering.

Sekretariatet har i februari 2023 besökt Lärcenter i Falköping för att bilda sig en uppfattning om hur undervisningen i svenska för invandrare (sfi) går till. Vidare har sekretariatet haft ett möte med Skolverket i syfte att diskutera frågor om ansvarsfördelning. För att informera sig om olika gruppers särskilda förhållanden har sekretariatet haft möten med Enheten för integration och arbetet mot segregation samt Myndigheten för delaktighet. I detta syfte har sekretariatet även haft ett möte med den norska professorn Cecilie Hannes Carlsen. För att få belyst invandrade akademikers situation har sekretariatet haft ett möte med Stockholms Akademiska Forum.

Sekretariatet har i mars 2023 haft möten med Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR, Arbetsförmedlingen och Trafikverket i syfte att diskutera frågor om ansvarsfördelning. Sekretariatet har även haft möten med följande myndigheter, organisationer och företag för att få belyst frågor som har anknytning till

¹ Tidö-avtalet: Överenskommelse för Sverige, träffat mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna.

invandringen av arbetskraft och studerande. Näringsdepartementet, Northvolt, Minddig, Almega, TechSverige, Innovationsföretagen, Teknikföretagen, Svenskt Näringsliv, MoveToGothenburg, Västra Götalandsregionen, Geely, Volvo Group Trucks Technology, Astra Zeneca, Chalmers, Göteborgs universitet, Företagarna och Visita. För att informera sig om olika grupperns särskilda förhållanden har sekretariatet haft möten med Sveriges kommuner och regioner, Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sveriges dövas riksförbund och Asylrättscentrum. Sekretariatet har även haft kontakt med den assisterande professorn Ricky van Oers och professor emeritus Kees Groenendijk i Nederländerna samt med chefskonsulten Asbjørn Nybo vid Udlændinge- og Integrationsministeriet i Danmark. Därutöver har sekretariatet haft ett möte med Folkbildningsrådet.

2.3 Migrationskommitténs förslag

2.3.1 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd

Migrationskommittén överlämnade i september 2020 betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik² till regeringen. I betänkandet föreslogs bl.a. att ett permanent uppehållstillstånd endast ska få beviljas om utlänningen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig (försörjningskrav) och det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (vandelskrav). Ett permanent uppehållstillstånd ska också förutsätta att utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år.

Migrationskommittén lämnade dock inte något fullständigt förslag på hur språk- och samhällskunskapskrav skulle utformas och kontrolleras, utan den föreslog att frågan skulle beredas vidare inom Regeringskansliet och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle ansvara för den närmare utformningen och kontrollen av kraven.

Kraven föreslogs omfatta alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, inte bara utlänningar som fått uppehålls-

² SOU 2020:54.

tillstånd som skyddsbehövande, utan även t.ex. studerande, arbetskraftsinvandrare och tribunalvittnen.

2.3.2 Undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd

Migrationskommittén föreslog att barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från kraven på kunskaper och försörjning för permanent uppehållstillstånd. Vandelskravet ska inte heller gälla för personer under 15 år.

Det ska också finnas möjlighet att undanta andra personer från kraven om det finns synnerliga skäl. Migrationskommittén ansåg att utgångspunkten ska vara att så få personer som möjligt undantas från kraven. Det ska handla om situationer där det inte kan anses rimligt att en person ska uppfylla de uppställda kraven och det därför bör krävas synnerliga skäl för att göra undantag.

2.4 Regeringens proposition om ändrade regler i utlänningslagen

Regeringen överlämnade i april 2021 propositionen Ändrade regler i utlänningslagen till riksdagen.³ I propositionen föreslog regeringen i linje med Migrationskommitténs förslag bl.a. att permanent uppehållstillstånd tidigast ska kunna beviljas efter att utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och endast om vissa särskilda krav är uppfyllda. Dessa krav är att utlänningen kan försörja sig och att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnads sätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Förslagen motiverades bl.a. av behovet av att göra det svenska regelverket långsiktigt hållbart och att det inte väsentligen ska avvika från andra EU-länders.⁴

Enligt regeringen borde det införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att ett permanent uppehållstillstånd ska få beviljas. Sådana förslag borde dock samordnas med förslag om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap i syfte att skapa

³ Prop. 2020/21:191.

⁴ A. prop. s. 50–51.

ett enhetligt och rättssäkert system, som också är kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart.

Riksdagen beslutade i juni 2021 att ändra reglerna i utlänningslagen (2005:716) i enlighet med regeringens förslag. Lagändringarna började gälla den 20 juli 2021.⁵ Riksdagen gav samtidigt tillkännagivande till regeringen att bl.a. återkomma med förslag om kunskapskrav i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd.

2.5 USSMA:s förslag

USSMA överlämnade i januari 2021 delbetänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap⁶ till regeringen. Syftet med kravet var att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.

Nedan följer en sammanfattning av USSMA:s förslag.

2.5.1 Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap

Krav på kunskaper för dem mellan 16 och 66 år

I betänkandet föreslogs att det i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att förvärva svenskt medborgarskap. Kunskapskravet föreslogs omfatta den som har fyllt 16 men inte 67 år. Kravet gäller dock inte statslösa personer födda i Sverige som är under 21 år och inte heller vissa nordiska medborgare.

Kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska kunna visas på olika sätt

USSMA föreslog att kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska kunna visas genom godkänt resultat på ett prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (medborgarskapsprovet) eller på annat sätt. Andra sätt att visa kunskaper i svenska föreslogs bl.a. vara godkänt betyg från kommunal vuxenutbildning, förkortad

⁵ SFS 2021:765.

⁶ SOU 2021:2.

komvux, i svenska för invandrare, förkortad sfi, i kurs D, godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9. Även godkänt resultat på Tisus-testet⁷ föreslogs godtas som bevis på kunskaper i svenska.

När det gäller andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap föreslogs bl.a. att godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i samhällskunskap från gymnasiet eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå ska godtas som bevis på sådana kunskaper. Även godkänt betyg från en kurs i samhällsorienterande ämnen från komvux på grundläggande nivå föreslogs godtas som bevis på kunskaper i samhällskunskap.

Dispens från kravet på kunskaper om det finns särskilda skäl

USSMA föreslog att den som inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna få dispens från kravet på kunskaper om det föreligger särskilda skäl. Begreppet särskilda skäl föreslogs omfatta väsentliga funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. För att dispens skulle kunna medges ska funktionsnedsättningen eller de personliga förhållandena ha en sådan påverkan på individens förmåga att visa kunskaper och vara av sådan omfattning och varaktighet att det inte är rimligt att kräva att denne visar kunskaper.

2.5.2 Ett medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap

Ett digitalt prov i två delar

USSMA föreslog att det ska tas fram ett särskilt prov för svenskt medborgarskap. Provet ska genomföras digitalt och bestå av ett delprov i svenska och ett delprov i grundläggande samhällskunskap.

⁷ Tisus är ett behörighetsgivande test i svenska för studier på universitet och högskolor i Sverige. Tisus är avsett för personer med utländsk gymnasieutbildning som planerar att söka till akademiska studier i Sverige och som saknar betyg i svenska. Ansvarig för Tisus är Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet.

Medborgarskapsprovets innehåll och nivå

USSMA föreslog att medborgarskapsprovet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig färdighet och att det ska utformas på två nivåer. Delarna som testar läs- och hörförståelse ska utformas på en nivå som motsvarar B1 enligt den Gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS), medan delarna som ska pröva skriftlig och muntlig färdighet ska utformas på A2-nivå (se mer om GERS i kapitel 8).

När det gäller medborgarskapsprovets samhällskunskapsdel föreslogs tyngdpunkten vara att testa sådana grundläggande kunskaper som man behöver ha för att leva och fungera i det svenska samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Det föreslogs att provet ska vara utformat på svenska på en språklig nivå för läs- och hörförståelse som motsvarar GERS-nivå B1.

En bok till grund för medborgarskapsprovet i samhällskunskap

USSMA föreslog att medborgarskapsprovet i samhällskunskap ska grundas på en för ändamålet särskilt framtagen bok. Boken ska finnas tillgänglig för nedladdning från nätet på svenska och tio invandrar-språk i Sverige. Boken föreslogs innehålla följande delområden:

1. Sveriges geografiska och geopolitiska förutsättningar.
2. Historiska händelser av betydelse för hur Sverige ser ut i dag (bondesamhälle, industrialisering, världskrig, efterkrigstid, tekniksamhälle och digitalisering).
3. Hur traditioner har betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället.
4. Den svenska välfärdsstrukturen och dess finansiering.
5. Arbetsmarknad, arbetsliv och privatekonomi.
6. Klimatet och miljöns betydelse för våra livsvillkor och betydelsen av hållbar utveckling.
7. Integration och segregation.
8. Sveriges grundlag, det svenska rättssystemet och principer för rättssäkerhet.

9. Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå.
10. Politiska val och partier i Sverige. Folkrörelser och allmän rösträtt.
11. Vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare.
12. Förtrogenhet med såväl jämlikhet och jämställdhet som med mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer.
13. Förtrogenhet med världsreligioner och livsåskådningar och hur de har betydelse för människors identitet, grupptillhörighet och livsstil.
14. Övergripande kunskap om EU och andra viktigare internationella samarbeten.

2.5.3 Genomförandet av medborgarskapsprovet

Provtidpunkter och provavgifter

USSMA föreslog att medborgarskapsprovet ska genomföras regelbundet under året. Avgiften för att göra provet i svenska föreslogs vara 2 000 kronor per provdeltagare och provtillfälle medan avgiften för provet i samhällskunskap föreslogs vara 500 kronor per provdeltagare och provtillfälle. Den som är statslös och har fått flyktningförklaring eller resedokument från svensk myndighet föreslogs dock inte behöva betala någon avgift.

Provet ska kunna genomföras med anpassning

USSMA föreslog att den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden har behov av anpassning för att genomföra provet ska kunna medges anpassning.

Provresultat

USSMA föreslog att ett godkänt resultat på medborgarskapsprovet ska gälla obegränsat i tiden och att UHR ska besluta om resultatet. Provresultatet föreslogs anges provdel för provdel. För provdelen

i svenska föreslogs dessutom att resultatet ska anges separat för varje förmåga och färdighet.

2.5.4 Fördelningen av ansvar

Migrationsverket

Som en följd av USSMA:s förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap skulle Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden innefatta en bedömning av om kunskapskravet är uppfyllt, alternativt en bedömning av om det finns särskilda skäl för att medge dispens från kravet.

Skolverket

USSMA föreslog att Skolverket ska ansvara för framtagandet av den bok som provdelen i samhällskunskap ska bygga på. Skolverket föreslogs också ansvara för rättningen av medborgarskapsprovet, att kontinuerligt ta fram och utveckla medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap och att kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprovet.

UHR

USSMA föreslog att UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat eller om att en provdeltagare inte ska få ett resultat på provet samt utestängning från deltagande i provet på grund av fusk. UHR föreslogs även samordna de involverade myndigheternas arbete och insatser.

Universitet och högskolor

USSMA föreslog att universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. Detta får ske i samverkan mellan lärosätena.

3 Kriterier för uppehållstillstånd i Sverige

3.1 Kriterier för uppehållstillstånd i Sverige

3.1.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredningen ska också föreslå vilka undantag som ska kunna göras från dessa krav. I det här kapitlet redogörs översiktligt för kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige, uppehållstillståndens längd och de befintliga särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Vidare ges en översikt över vilka undantag som finns från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. Beskrivningen syftar till att ge en bild av regelverket, särskilt när det gäller vilka personer som kan komma att omfattas av det krav på kunskaper som utredningen ska lämna förslag om. I kapitel 4 finns sedan en översiktlig redogörelse för handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd m.m.

3.1.2 Översiktlig redogörelse för gällande bestämmelser

Bakgrund

Upphållstillstånd är ett tillstånd att vistas i Sverige (2 kap. 4 § utlänningslagen [2005:716], förkortad UtlL). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § UtlL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte medborgare i de nor-

diska länderna eller EES-medborgare¹ och deras familjemedlemmar med uppehållsrätt, eller när utlänningen har visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § och 3 a kap. UtlL). Upphållstillstånd ges för viss tid, tidsbegränsat uppehållstillstånd, eller utan tidsbegränsning, permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § UtlL).

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär att utlänningen har rätt att stanna i Sverige en begränsad tid. Ett permanent uppehållstillstånd innebär att utlänningen har rätt att bo och arbeta i Sverige under obegränsad tid.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregeln

Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. Det finns många olika grunder i 5 kap. UtlL och i utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtlF, för att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådana uppehållstillstånd beviljas bl.a. för;

- skyddsbehövande (5 kap. 1–1 a §§ UtlL),
- på grund av anknytning (5 kap. 3–3 g §§ UtlL),
- på grund av arbete, studier, utbildning på forskarnivå och för att bedriva näringsverksamhet i Sverige (5 kap. 10–10 a §§, 5 b kap. och 6 a–6 c kap. UtlL samt lagen [2017:353] om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå), eller
- på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL).

Dessa grunder för uppehållstillstånd beskrivs mer nedan. Tidsbegränsade uppehållstillstånd ska även beviljas personer som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet². Detta är ett s.k. uppehållstillstånd med tillfälligt skydd (21 kap. 2 § UtlL). Upphållstillstånd med tillfälligt skydd är bl.a. aktuella för utläningar som flytt kriget i Ukraina.

¹ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattar de till EU anslutna staterna Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike samt de till Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) anslutna staterna Island, Liechtenstein och Norge.

² Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Vidare ska tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljas s.k. tribunalvittnen. Tribunalvittnen är vittnen eller nära anhöriga till vittnen för vilka det har gjorts en framställan om omplacering från en internationell domstol eller tribunal (22 kap. 2 § UtlL). Dessa kan sedan även beviljas permanent uppehållstillstånd om detta bedöms nödvändigt av den internationella domstolen eller tribunalen (22 kap. 3 § UtlL).

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får även beviljas för utlänningar med utvisningsbeslut för vilka det föreligger olika typer av verkställighetshinder. Även dessa utlänningar kan under vissa förutsättningar beviljas permanenta uppehållstillstånd (12 kap. 16 b–c §§ och 18–18 a §§ UtlL). Denna grund för uppehållstillstånd beskrivs mer nedan.

Permanent uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd får som huvudregel beviljas om det finns grund för uppehållstillstånd och om vissa särskilda krav är uppfyllda (5 kap. 7 § UtlL). De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd gäller i princip alla utlänningar som ansöker om ett sådant tillstånd. Det finns dock undantag från de särskilda kraven (5 kap. 8 § UtlL), vilket beskrivs nedan.

3.1.3 Uppehållstillstånd för skyddsbehövande

De centrala bestämmelserna om skyddsbehövande finns i 4 kap. UtlL. Det finns definitioner av två kategorier av skyddsbehövande, flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Tidigare fanns även en tredje kategori, övrig skyddsbehövande, men regler om denna har genom de ändringar i UtlL som trädde i kraft den 20 juli 2021 upphävts.

Begreppet flykting definieras som en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i eller där utlänningen haft sin vanliga vistelseort vad gäller statslösa, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd (4 kap. 1 § UtlL). Definitionen motsvarar i princip den

definition som finns i Genèvekonventionen³ och i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet^{4, 5}

Begreppet alternativt skyddsbehövande definieras som en utlänning som i andra fall än som följer av flyktingdefinitionen befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses ovan inte vill, begagna sig av hemlandets skydd (4 kap. 2 § UtlL). Definitionen motsvarar i princip den definition som finns i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet och har sin bakgrund i FN:s tortyrkonvention⁶ och artikel 3 i Europakonventionen⁷.

Upphållstillstånd för skyddsbehövande regleras i 5 kap. 1–1 a §§ UtlL. Regleringen innebär att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd. Upphållstillståndet ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år för flyktingar respektive tretton månader för alternativt skyddsbehövande. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år. Detta gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Bestämmelserna grundar sig på artikel 24.1 och 24.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 1 a § UtlL samt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

³ FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

⁵ Prop. 2020/21:191, s. 45.

⁶ FN:s konvention från 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

3.1.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Såväl i den internationella rätten som i den svenska rätten finns bestämmelser som syftar till att verka för att hålla samma familjer. Frågor om familjeåterförening kan, när de betraktas ur anknytningspersonens perspektiv, omfattas av artikel 8 i Europakonventionen (MIG 2018:4). Som familj räknas i första hand gifta makar och deras minderåriga barn. Konventionsskyddet omfattar även samlevnadsförhållanden som inte är grundade på äktenskap. Även relationer utanför kärnfamiljen kan omfattas. I fall av samboende kan ålderstigna föräldrar eller vuxna barn inbegripas i familjegemenskapen. Rättigheterna som kan härledas ur artikel 8 är mindre långtgående när det gäller mer avlägsna familjerelationer än i fråga om förhållanden mellan föräldrar och minderåriga barn. Rätten till familjeliv och familjeåterförening får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Att inskränkningen i rättigheten måste vara ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle” innebär att det ska göras en avvägning mellan individens rätt till respekt för sitt familjeliv och det motstående allmänna intresset av att upprätthålla en reglerad invandring. Det senare får anses omfattat av flera legitima ändamål; ”med hänsyn till den allmänna säkerheten”, ”med hänsyn till landets ekonomiska välstånd” och av ”till förebyggande av oordning”. För att en konventionskränkning inte ska uppstå i det här sammanhanget måste avvägningen utfalla till förmån för det allmänna intresset, dvs. den inskränkning i en anknytningspersons rättighet som uppstår om de anhöriga vägras uppehållstillstånd, och därför inte kan bosätta sig här, måste stå i rimlig proportion till intresset av att upprätthålla en reglerad invandring (MIG 2018:4).

I svensk rätt finns bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av anknytning i bl.a. 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL.

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL rör medlemmar av kärnfamiljen, dvs. anknytningspersonens make eller sambo, ogifta barn till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. Uttrycken make och sambo gäller såväl för olikkönade som samkönade par. Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsam-

mans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Bestämmelserna bygger på familjeåterföreningsdirektivet⁸. Familjeåterföreningsdirektivet syftar till att en tredjelandsmedborgare som har en mera permanent bosättning i en EU-stat, anknytningspersonen, ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare.

I 5 kap. 3 a § UtlL finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som inte styrs av familjeåterföreningsdirektivet.

Även den som är anhörig till en anknytningsperson som har tidsbegränsat uppehållstillstånd som skyddsbehövande (5 kap. 1 § UtlL), på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL) eller på grund av verkställighetshinder (12 kap. 18 § UtlL) kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Ett sådant uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsat och gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen (5 kap. 3 g § första stycket UtlL).

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 3–3 a §§ UtlL på grund av anknytning till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, eller som beviljas i andra fall enligt 5 kap. 3 a § första eller tredje stycket UtlL, ska vara tidsbegränsat och gälla i två år (5 kap. 3 g § andra stycket UtlL).

Om ett fortsatt uppehållstillstånd beviljas enligt 5 kap. 3–3 a §§ UtlL ska det gälla i två år. Det får emellertid inte gälla för längre tid än för anknytningspersonen. Vidare krävs det för att beviljas ett fortsatt uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 eller 2 b eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket UtlL att förhållandet består (5 kap. 3 g § tredje stycket UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas när utlänningen haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL samt de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

⁸ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

3.1.5 Uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, utbildning på forskarnivå, näringsverksamhet eller försörjning på annat sätt

Arbete och studier

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier, forskning eller besök (5 kap. 10 § och 5 b kap. UtL). Även en utlänning vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut kan under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet, genom ett s.k. spårbyte (5 kap. 15 a § UtL).

Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för arbete, studier eller forskning i Sverige eller uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd (5 b kap. 1–2 och 7–8 §§ UtL, 4 kap. 4 a och 5 c §§ och 4 a kap. 6 § UtF).

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för t.ex. arbete eller studier som avser utbildning på forskarnivå (5 kap. 5 § första stycket UtL). Med utbildning på forskarnivå avses i högskoleförordningen (1993:100) utbildning som ska leda fram till en licentiatexamen eller konstnärlig licentiatexamen respektive en doktorsexamen eller en konstnärlig doktorsexamen.⁹

De fyra åren med uppehållstillstånd för arbete eller studier bör normalt vara sammanhängande, dvs. utan avbrott. Så blir fallet för den utlänning som först får en provanställning och därefter får fast anställning. Kortare perioder av bortavaro från den svenska arbetsmarknaden (t.ex. ett fåtal månader under fyraårsperioden) bör över huvud taget inte påverka bedömningen av om permanent uppehållstillstånd bör ges. Inte heller bör bortavaro från arbetsmarknaden på grund av sjukskrivning, föräldraledighet eller annan frånvaro med arbetsbaserad förmån påverka. Om det under tillståndstiden inträffat längre perioder av vistelser utanför Sverige, under vilka utlänningen således inte heller har arbetat i landet, bör det däremot påverka bedömningen av om permanent uppehållstillstånd bör ges. Om den sammanlagda vistelsetiden i Sverige varit så kort att arbetstagaren

⁹ Prop. 2013/14:213, s. 51–52.

inte kan anses bosatt i Sverige bör permanent uppehållstillstånd inte beviljas.¹⁰

För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

EU-blåkort och ICT-tillstånd

EU-blåkort¹¹ är ett uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning som ska beviljas en utlänning som erbjudits en högkvalificerad anställning i Sverige med en anställningstid om minst ett år om vissa villkor är uppfyllda. En anställning ska anses vara högkvalificerad om den förutsätter att utlänningen har relevant och särskild kompetens för den i form av slutförda studier som motsvarar 180 högskolepoäng eller fem års yrkeserfarenhet inom det yrke eller den bransch som anställningen avser (6 a kap. 1 § UtlL).

Även familjemedlemmar till den som har ett EU-blåkort ska beviljas uppehållstillstånd. Detta ska då gälla för samma tid som EU-blåkortet (6 a kap. 10 § UtlL).

ICT¹²-tillstånd är ett uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning av personal som under vissa förutsättningar ska beviljas en utlänning som är anställd av ett företag som är etablerat utanför EES-staterna och Schweiz och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag (värdföretag) som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern (6 b kap. 1 § UtlL). Tillståndet grundar sig på ICT-direktivet¹³, vilket syftar till att underlätta företagsintern förflyttning av kompetens både till och inom EU för att därigenom stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomi. Genom direktivet ges en rättslig ram med bl.a. gemensamma villkor för inresa till EU för företagsinternt förflyttade personer. Direktivet innehåller bestämmelser om bl.a. arbets- och anställningsvillkor och rörlighet mellan medlemsstaterna under tiden för förflyttningen, likabehandling avseende sociala och ekonomiska rättigheter samt

¹⁰ A. prop. s. 27.

¹¹ EU-blåkort: ett tillstånd med beteckningen EU-blåkort som ger innehavaren rätt att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium i enlighet med villkoren i Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet).

¹² ICT är en förkortning av ”intra-corporate transfer”.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

rättigheter för familjemedlemmar till en person som är föremål för företagsintern förflyttning.

Även en utlänning som har beviljats ett ICT-tillstånd av en annan EU-stat och som ska tjänstgöra som chef, specialist eller praktikant i mer än 90 dagar i ett företag som dels är etablerat i Sverige, dels är en enhet som tillhör samma företag eller ett företag inom samma koncern som det i den andra EU-staten, ska under vissa förutsättningar beviljas ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse (6 b kap. 2 § UtL).

Också familjemedlemmar till den som har ett ICT-tillstånd eller ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, ska beviljas uppehållstillstånd om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd (6 b kap. 14 § UtL).

I 5 kap. 5 § första stycket 1 UtL finns bestämmelser om permanent uppehållstillstånd för de utlänningar som har kombinerade uppehålls- och arbetstillstånd som bygger på EU-direktiv (EU-blåkort och tillstånd för företagsintern förflyttning, ICT, 6 a–6 b kap. UtL).

För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtL är uppfyllda.

Säsongsarbete

Utlänningar som har erbjudits en tidsbegränsad anställning som säsongsarbetare i Sverige av en arbetsgivare som är etablerad här ska beviljas ett uppehålls- och arbetstillstånd för säsongsarbete om vistelsen överstiger 90 dagar och vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (6 c kap. 1 § UtL med vidare hänvisningar till 2–6 §§ samma kapitel).

I 5 kap. 5 § första stycket 1 UtL finns bestämmelser om permanent uppehållstillstånd för de utlänningar som har sådana tillstånd för säsongsarbete.

För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtL är uppfyllda.

Näringsverksamhet

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om två år åt gången får beviljas en utlänning som avser att bedriva näringsverksamhet i Sverige om han eller hon har förmåga att bedriva den aktuella verksamheten och kan försörja sig (5 kap. 10 a § UtL).

Även familjemedlemmar till den som har uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet i Sverige kan under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd (4 kap. 4 b § UtL).

Ett permanent uppehållstillstånd får sedan beviljas under förutsättning att utlänningen har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för näringsverksamhet enligt 5 kap. 10 a § UtL under minst två års obruten tid. Vidare ska verksamheten vara etablerad (5 kap. 5 § andra stycket UtL). Med att verksamheten är etablerad avses t.ex. att företaget inte går med förlust och har en bestående verksamhet samt fortlevnadsförmåga.¹⁴

För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtL är uppfyllda.

3.1.6 Upphållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter

Upphållstillstånd får beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. En förutsättning är att uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund. Vid bedömningen ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet (5 kap. 6 § UtL). Av ordalydelsen följer att bestämmelsen är av undantagskaraktär.

Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Det är tillräckligt att omständigheterna vid en samlad bedömning i det enskilda fallet bedöms som särskilt ömmande. Barns skäl ska prövas separat och inte enbart som en del av föräldrarnas ärenden.

Vidare får uppehållstillstånd beviljas enligt denna bestämmelse för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd

¹⁴ Prop. 2021/22:134, s. 139.

och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. En sådan särskild anknytning förutsätter t.ex. etablering på arbetsmarknaden, familjeband eller anpassning till samhället på annat sätt. Vid bedömningen av om det finns en särskild anknytning får även sådan anknytning beaktas som har uppstått under tiden mellan det att ansökan om asyl gavs in och att uppehållstillståndet beviljades.

Uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 5 kap. 6 § UtlL ska vara tidsbegränsade och gälla i tretton månader. Varje nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd som därefter beviljas ska gälla i två år.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och förutsättningarna för uppehållstillstånd föreligger enligt bestämmelsen och utlänningen uppfyller de särskilda kraven som anges i 5 kap. 7 § UtlL.

3.2 Uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder

3.2.1 Utlänningar som utvisats på grund av brott

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas utlänningar som av allmän domstol har utvisats på grund av brott om det finns olika typer av hinder mot att verkställa utvisningsbeslutet (12 kap. 16 b § UtlL). Utvisningsbeslutet får då inte verkställas medan det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller (12 kap. 16 c § UtlL). Under vissa förutsättningar får även ett permanent uppehållstillstånd beviljas.

För att en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas krävs bl.a. att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda.

3.2.2 Utlänningar som har andra typer av utvisningsbeslut

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får även beviljas om det vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer fram hinder mot verkställigheten av olika slag (12 kap. 18 § UtlL). Vid hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut som beror på att utlänningen vid ett återsändande riskerar förföljelse ska ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om tre år beviljas, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en

kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. I övriga fall ska uppehållstillståndet gälla i längst tretton månader (12 kap. 18 a § UtlL).

En ansökan om permanent uppehållstillstånd får, när giltighetstiden för ett uppehållstillstånd löper ut, beviljas om utlänningen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och hindret mot verkställighet enligt 18 § första stycket är bestående och de särskilda kraven i 5 kap. 7 § är uppfyllda (12 kap. 18 a § UtlL).

3.3 Uppehållstillstånd med stöd av den s.k. gymnasielagen

Lagen (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå, förkortad gymnasielagen, trädde i kraft den 20 juli 2021. I lagen regleras vad som ska gälla sedan lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, förkortad den tillfälliga lagen, upphört. Den tillfälliga lagen har numera upphört.

I gymnasielagen finns regler som innebär en möjlighet för de utlänningar som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen att under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, för att studera på ett introduktionsprogram till gymnasieskolan eller för fortsatta studier (1–3 §§ gymnasielagen). Det finns även regler om att tidsbegränsade uppehållstillstånd under vissa förutsättningar beviljas för utlänningar som har fullföljt sin utbildning (4 § gymnasielagen). Reglerna i dessa paragrafer innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas när förutsättningarna är uppfyllda.

Gymnasielagen innehåller även regler om beviljande av permanent uppehållstillstånd för de utlänningar som har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen eller gymnasielagen när de studerat. Sådana utlänningar kan bl.a. under förutsättningen att de kan försörja sig genom en anställning eller genom näringsverksamhet beviljas permanent uppehållstillstånd (5 § gymnasielagen). Bestämmelsen är tvingande. Permanenta uppehållstillstånd ska därför beviljas om förutsättningarna är uppfyllda. Uppehållstillstånd kan emellertid vägras om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning

och säkerhet, eller har gjort sig skyldig till brottslighet eller brottslighet i förening med annan misskötsamhet (6 § gymnasielagen).

Gymnasielagen upphör att gälla den 20 januari 2025. Trots detta ska den enligt övergångsbestämmelserna 5 och 6 §§ fortfarande gälla för en ansökan om permanent uppehållstillstånd som har registrerats hos Migrationsverket före den 20 januari 2025. Detta förutsätter att utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 16 a eller 16 b § den tillfälliga lagen, eller att utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd enligt någon av 16 d–16 g §§ eller 16 i § den lagen, eller enligt 1, 2 eller 4 § gymnasielagen, och senast vid den tidpunkten fullföljt sin utbildning. Gymnasielagen ska fortsatt gälla även för överklagande av beslut som har fattats enligt lagen.

3.4 Särskilda krav för permanent uppehållstillstånd

Sedan den 20 juli 2021 finns det särskilda krav för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Kraven gäller som huvudregel alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd. De särskilda kraven består dels av ett krav på att utlänningen ska kunna försörja sig (försörjningskravet), dels av ett krav på att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas (vandelskravet). Bestämmelser om detta finns i 5 kap. 7 § UtL.

I 5 kap. 8 § UtL finns bestämmelser om undantag från de särskilda kraven.

3.5 Undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd

3.5.1 Undantag från försörjningskravet

Försörjningskravet innebär att utlänningen ska kunna försörja sig och att inkomsterna ska komma från anställning eller näringsverksamhet eller en kombination av dessa.¹⁵

Utlänningar som är barn och utlänningar som har rätt att uppbära inkomstgrundande ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken är undantagna från kravet

¹⁵ Prop. 2020/21:191, s. 68.

på försörjning som gäller för permanent uppehållstillstånd. Sådant undantag gäller även om det finns särskilda skäl (5 kap. 8 § första stycket UtlL).

Den nedre gränsen för vilka som omfattas av försörjningskravet är bestämd till barn. Med barn avses en person som är under 18 år (1 kap. 2 § UtlL). Vid bedömningen av om en person ska betraktas som barn ska förhållandena vid tidpunkten för prövningen vara avgörande. Detta får till följd att personer som blir vuxna under perioden med tidsbegränsade uppehållstillstånd måste uppfylla försörjningskravet som alla andra vuxna.¹⁶

Den övre gränsen för vilka som omfattas av försörjningskravet är kopplad till rätten att uppbära inkomstgrundande ålderspension eller garantipension. Även de som har rätt till äldreförsörjningsstöd omfattas av undantaget från försörjningskravet. Undantaget är knutet till motsvarande begrepp i socialförsäkringsbalken¹⁷

Undantag kan också göras från försörjningskravet om det finns särskilda skäl. Sådant undantag kan göras i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet. Bedömningen av om det finns särskilda skäl att göra undantag från försörjningskravet får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En person som har en mer långvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan ha svårt att uppfylla försörjningskravet. Detsamma kan gälla en person som är nära pensionsålder och som därför har svårt att få en anställning. Regeln kan även tillämpas i andra situationer där det inte är rimligt att uppställa ett försörjningskrav, t.ex. när en nunna eller en munk ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 5 § andra stycket UtlL. Någon bortre gräns för när permanent uppehållstillstånd ska beviljas har inte uppställts. I förarbetena anges dock att det bör finnas en möjlighet att i vissa fall göra undantag från kraven för permanent uppehållstillstånd om en person har haft tidsbegränsade uppehållstillstånd under en längre tid och trots ansträngningar inte lyckas uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd.¹⁸

¹⁶ A. prop. s. 73–74.

¹⁷ A. prop. s. 74–75.

¹⁸ A. prop. s. 75–76.

3.5.2 Undantag från vandelskravet

Vandelskravet innebär att hänsyn ska tas till utlänningens förväntade levnadssätt och att permanent uppehållstillstånd endast bör beviljas om det inte råder någon tveksamhet avseende detta. Möjligheten att neka permanent uppehållstillstånd på grund av vandel är inte reserverat enbart till grövre brottslighet utan det kan även förekomma fall då mindre grov brottslighet i förening med allvarlig misskötsamhet väcker tveksamhet om huruvida permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Det är dock inte tillräckligt med mer bagatellartade förseelser. Det finns möjlighet att beakta både karaktären av misskötsamheten och den tid som förflutit inom ramen för den framåtsyftande helhetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall.¹⁹

Vandelskravet ska inte tillämpas på utlänningar under 15 år (5 kap. 8 § andra stycket UtL), men det gäller alltså för utländska barn som är 15 år och äldre. När det tas ställning till om barn som är 15 år och äldre uppfyller vandelskravet ska det göras en helhetsbedömning i varje enskilt fall, där bl.a. barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas.²⁰

3.5.3 Personer som är helt undantagna från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd

De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtL gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtL (s.k. kvotflyktingar), 5 kap. 2 b eller c § UtL (utlänningar med ställning som varaktigt bosatta i Sverige) eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen (5 kap. 8 § tredje stycket UtL).

Kvotflyktingar

Kvotflyktingar är en benämning på utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), dvs. inom den s.k. flyktingkvoten. Sverige har tagit emot kvotflyktingar

¹⁹ A. prop. s. 69–70.

²⁰ A. prop. s. 76.

ända sedan 1950-talet. Varje år beslutar riksdagen om budgeten som anslås för att vidarebosätta flyktingar och skyddsbehövande till Sverige. Efter riksdagens beslut får Migrationsverket i uppdrag av regeringen att genomföra organiserad uttagning av flyktingar och skyddsbehövande till Sverige genom vidarebosättning.

Den rättsliga grunden för vidarebosättning av flyktingar finns i 5 kap. 2 § UtlL där det anges att uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige. Ett uppehållstillstånd som beviljas en kvotflykting ska vara permanent.

Under år 2021 genomfördes årets ordinarie uppdrag om att överföra 5 000 personer till Sverige. Dessutom fattade regeringen den 11 februari 2021 beslut om att även överföra de 1 401 kvotflyktingar som inte kunde föras över år 2020 på grund av coronapandemins påverkan på vidarebosättningsarbetet.²¹ Vidarebosättningsprogrammet fokuserades då på flyktingsituationer som av UNHCR bedömts vara prioriterade och på grupper som bedömts vara särskilt utsatta.

Enligt en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, det s.k. Tidö-avtalet, ska mottagandet av kvotflyktingar framöver begränsas till 900 per år under den kommande mandatperioden.²²

Varaktigt bosatta i Sverige

Även de utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige är undantagna från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. Reglerna om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning finns i utlänningslagen och utlänningsförordningen och bygger på rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning²³. Direktivet syftar till att tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat ska kunna få en särskild ställning, som varaktigt bosatta. Som varaktigt bosatt har en tredje-

²¹ Migrationsverket (2021). *Migrationsverkets verksamhetsrapport för år 2021 avseende Migrationsverkets arbete med den svenska flyktingkvoten*, dnr 1.3.4-2022-19446, s. 6.

²² Tidö-avtalet: Överenskommelse för Sverige, träffat mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, s. 35.

²³ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

landsmedborgare särskilda rättigheter som liknar dem som unionsmedborgare har.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande omfattades ursprungligen inte av direktivets tillämpningsområde men är genom en ändring inkluderade.²⁴

Direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium (artikel 3.1). Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 20.1 i EUF-fördraget²⁵ (artikel 2 a i direktivet).

Den personkrets som omfattas av utlänningslagen är densamma som den personkrets som omfattas av direktivet.²⁶ Med laglig vistelse avses en vistelse som innebär att en utlänning antingen har tillstånd att vistas här eller får vistas här medan en ansökan om uppehållstillstånd prövas.²⁷

En utlänning som uppfyller kriterierna för ställning som varaktigt bosatt ska få ett EU-uppehållstillstånd som ska gälla i minst fem år. Den som har ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat har under vissa villkor rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat.²⁸ Medlemsstaterna får också utfärda uppehållstillstånd som gäller permanent eller tills vidare på förmånligare villkor än de som anges i direktivet (artikel 13). Sverige har valt att göra detta genom att en person som beviljas ställning som varaktigt bosatt ska ges ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtIL). Det ska också utfärdas ett EU-uppehållstillstånd (4 kap. 19 a § UtIF).

En ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska beviljas om sökanden de senaste fem åren utan avbrott har vistats i Sverige med uppehållstillstånd (5 a kap. 1 § första stycket UtIL).²⁹ Som nämns ovan beviljas den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige ett permanent uppehållstillstånd. Ställning som varaktigt bosatt och inne-

²⁴ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd och prop. 2013/14:83 s. 32.

²⁵ Tidigare artikel 17.1 i EG-fördraget.

²⁶ Prop. 2013/14:83 s. 36.

²⁷ Prop. 2016/17:61 s. 17, prop. 2011/12:60 s. 26 och prop. 2004/05:170 s. 281.

²⁸ Artikel 14 i direktivet och MIG 2008:22.

²⁹ Tidigare krävdes att sökanden hade ett permanent uppehållstillstånd vid ansökningstillfället men sedan mars 2017 gäller att det endast krävs ett uppehållstillstånd. Bestämmelsen omfattar även en sökande som vistats i Sverige på annan grund som lagligen bosatt.

hav av permanent uppehållstillstånd är dock två olika tillstånds- och statusregleringar som löper parallellt.³⁰

Vid beräkningen av vistelsetiden för en sökande som har flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § eller alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 a § första stycket UtlL, räknas även tiden mellan den dag då ansökan om asyl eller ansökan om ny prövning gavs in och den dag då asyl beviljades (5 a kap. 1 § andra stycket UtlL). Av förarbetena framgår att den tid som sökanden vistats i Sverige mellan två prövningstillfällen inte ska beaktas. Detsamma gäller vistelsetid som avser ett tidigare prövningstillfälle än det som lett fram till att asyl beviljats. För att få räkna den tid som det tagit att få asyl krävs att sökanden fortfarande har status som flykting eller alternativt skyddsbehövande vid tidpunkten för ansökan om ställning som varaktigt bosatt.³¹

En person kan också erhålla ställning som varaktigt bosatt i Sverige om denne har vistats inom Europeiska unionens medlemsstaters territorier utan avbrott under minst fem år och under denna tid haft EU-blåkort i en eller flera medlemsstater (5 a kap. 1 a § UtlL).

Enligt direktivet ska en person som får ställning som varaktigt bosatt erhålla ett EU-uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd ska gälla i minst fem år och automatiskt förnyas när det löper ut (artikel 8.2). Det finns inget krav i direktivet att en person med ställning som varaktigt bosatt ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Det sätt på vilket direktivet har genomförts i Sverige medför att en person med ställning som varaktigt bosatt i Sverige behöver ett permanent uppehållstillstånd för att tillförsäkras alla de rättigheter som föreskrivs i direktivet. En person med ställning som varaktigt bosatt ska t.ex. åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare får i fråga om tillträde till arbetsmarknaden, utbildning, social trygghet, skatteförmåner, tillgång till varor, tjänster och bostäder, föreningsfrihet samt fritt tillträde till hela den berörda medlemsstatens territorium (artikel 11).

En person som har ställning som varaktigt bosatt kan endast utvisas om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ställning som varaktigt bosatt kan dock återkallas.

³⁰ I förarbetena anges att frågan om de två parallella systemen får betydelse i de fall då en person antingen förlorar sitt permanenta uppehållstillstånd eller sin status som varaktigt bosatt (prop. 2005/06:77, s. 158–159).

³¹ Prop. 2013/14:83, s. 59.

För att få ställning som varaktigt bosatt krävs att den sökande fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda (5 a kap. 2 § UtlL). Enligt artikel 5 i direktivet är det obligatoriskt att ha ett försörjningskrav. I förarbetena framhålls att hänsyn bör tas till den ekonomiska förmågan både hos sökanden och hos familjemedlemmarna. Det får enligt direktivet även ställas andra krav.

I förarbetena anges att det avgörande för om sökanden ska anses ta i anspråk socialt bistånd i direktivets mening är om personens ekonomiska situation är sådan, att han eller hon behöver ta i anspråk ekonomiskt bistånd som är behovsprövat.³² Det blir därför fråga om att bedöma riskerna för att sökanden ska behöva ansöka om försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller äldreförsörjningsstöd samt bostadsbidrag och bostadstillägg.³³ När det gäller nivån på försörjningsförmågan ansågs att den inkomstnivå som ska anses tillräcklig snarare bör knytas till förbehållsbeloppen vid utmätning i lön än till riksnormen för försörjningsstöd.³⁴

När en utlänning har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska som nämns ovan det uppehållstillstånd som denne beviljas vara permanent. De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL gäller inte i en sådan situation. Som också framgår ovan följer emellertid av den aktuella ställningen som varaktigt bosatt att utlänningen har visat att han eller hon kan försörja sig och sin familj samt att han eller hon inte utgör hot mot allmän ordning och säkerhet.

Ansökan om permanent uppehållstillstånd görs av annan än utlänningen

De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL ska som nämns ovan inte heller gälla när uppehållstillståndet söks av någon annan än utlänningen. Så kan exempelvis vara fallet beträffande en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av att denne är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen (1984:387) och Polismyndigheten ansöker om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 16 a § UtlL). Så kan även vara fallet beträffande

³² Se också EU-domstolens dom den 3 oktober 2019 X mot Belgische Staat, C-302/18.

³³ Prop. 2005/06:77, s. 145.

³⁴ A. prop. s. 146.

ett barn som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för placering här i landet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och socialtjänsten ansöker om permanent uppehållstillstånd (5 kap. 16 b § UtlL). Även ansökningar om permanent uppehållstillstånd för s.k. tribunalvittnen (22 kap. 3 § UtlL) faller in under undantaget i 5 kap. 8 § tredje stycket UtlL.

3.6 Sammanfattning

Det finns många olika grunder för uppehållstillstånd i Sverige. Upppehållstillstånd ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär att utlänningen har rätt att stanna i Sverige en begränsad tid. Ett permanent uppehållstillstånd innebär att utlänningen har rätt att bo och arbeta i Sverige under obegränsad tid. Som huvudregel beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. De tidsbegränsade uppehållstillståndens längd skiljer sig åt beroende på vilken grund de har meddelats.

Permanent uppehållstillstånd ska som huvudregel beviljas endast om de särskilda kraven i 5 kap. 7 § UtlL är uppfyllda. De särskilda kraven ska därmed gälla i princip alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd. Det finns dock undantag från dessa krav. Kvotflyktingar, utlänningar som har status som varaktigt bosatta och sådana utlänningar för vilken ansökan görs av annan än utlänningen själv undantas helt från de särskilda kraven. Från kravet på försörjning undantas utlänningar som är barn och utlänningar som har rätt att uppbära inkomstgrundande ålderspension, garantipension eller äldre-försörjningsstöd. Sådant undantag gäller även om det finns särskilda skäl. Från vandelskravet undantas utlänningar som är under 15 år.

4 Ansökan om uppehållstillstånd

I detta kapitel beskriver utredningen kortfattat handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Vidare redovisas statistik beträffande beviljade permanenta uppehållstillstånd och en prognos över förväntade ansökningar om sådant tillstånd. Detta för att ge en bild av hur många personer och vilka grupper som kan förväntas ansöka om permanent uppehållstillstånd de kommande åren.

4.1 Migrationsverkets handläggning

En ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska göras hos Migrationsverket. Huvudregeln är att en sådan ansökan ska göras före inresan i landet. Vissa grupper är emellertid undantagna från denna regel, bl.a. skyddsbehövande, som kan ansöka om uppehållstillstånd efter inresan i landet.

Huvudregeln är vidare att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska meddelas. Som följer av redogörelsen i kapitel 3 finns det för många av dem som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd eller arbetstillstånd möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd.

4.2 Ansökningsavgifter

Den som ansöker om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd i Sverige ska som huvudregel¹ betala en avgift (8 kap. 5 § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtIF), se nedan.

¹ Skyddsbehövande behöver t.ex. inte betala avgift. Se fler undantag i 8 kap. 5 § UtIF.

Tabell 4.1 Ansökningsavgifter för uppehållstillstånd/arbetstillstånd

Upphållsgrund	Vuxna	Barn
UT* för studier	1 500	750
UT för att söka arbete efter avslutade studier	1 500	750
UT för familjemedlem till den som ansöker om eller redan har UT för studier	1 500	750
PUT** för doktorander	1 500	750
Egna företagare	2 000	
Artist, Au pair, professionella idrottare och tränare, feriearbete för unga personer, forskare, praktikant (genom nationellt utbyte eller avtal), volontär, söka arbete efter slutförd forskning	1 500	
Arbetstillstånd	2 200	
Ansökan för familj till den som ansöker eller redan har tillstånd för arbete	1 500	750
EU-blåkort, ICT-tillstånd, säsongarbete	2 000	
UT för högkvalificerade personer för att söka arbete eller starta företag	2 200	
Förlängning av AT	2 200	
UT för att bo med person i Sverige	2 000	1 000
UT person med ställning som varaktigt bosatt i annat EU-land	1 500	750
UT för familj till den som är varaktigt bosatt i annat EU-land	1 500	750
Ansökan om ställning som varaktigt bosatt	1 000	500

* UT – uppehållstillstånd.

** PUT – permanent uppehållstillstånd.

Källa: Migrationsverket.

En ansökan om permanent uppehållstillstånd som lämnas in tillsammans med en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är som huvudregel inte förenad med någon extra avgift.

4.3 Statistik över invandringen de senaste åren

Under de senaste åren har förutsättningarna för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige varierat beroende på olika författningsändringar. Som anges i kapitel 3 gäller t.ex. sedan den 20 juli 2021 särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Vissa grupper är undantagna från de särskilda kraven, bl.a. kvotflyktingar (se avsnitt 3.5.3). Flyktingkvoten varierar mellan åren. Under den innevarande mandatperioden ska flyktingkvoten vara på en förhållandevis låg nivå jämfört med tidigare år (se tabell 4.12). De senaste årens författningsändringar gör att det är svårt att dra några säkra slutsatser av den statistik som finns.

Nedan redovisas hur många personer som har beviljats permanent uppehållstillstånd under de senaste tio åren, med en särskild redovisning för åren 2020–2022. Uppgifter om hur många personer som har ansökt om permanent uppehållstillstånd under åren 2012–2021 har inte kunnat hämtas in från Migrationsverket.

Tabell 4.2 Antalet beviljade permanenta uppehållstillstånd åren 2012–2022

År	Antal personer
2012	41 757
2013	65 987
2014	78 192
2015	80 142
2016	92 597
2017	65 677
2018	53 729
2019	40 398
2020	37 630
2021	32 368
2022	26 943

Källa: Migrationsverket.

Under åren 2020–2022 fördelade sig de beviljade permanenta uppehållstillstånden enligt tabellerna nedan.

Tabell 4.3 Beviljade permanenta uppehållstillstånd år 2020

Upphållsgrund	Kvinnor		Män		Totalt
	Barn	Vuxna	Barn	Vuxna	
Anknytning	6 269	10 252	6 574	4 319	27 414
Arbetsmarknad	93	963	88	2 733	3 877
EU/EES	23	53	30	74	180
Asyl	780	1 060	982	2 463	5 285
Studier	(..)	130	(..)	216	347
Tillfälligt besök	(..)	(..)	(..)	8	12
Varaktigt bosatt	38	132	27	316	513
Verkställighetshinder	(..)	(..)	(..)	(..)	(..)
Totalt	7 204	12 594	7 701	10 129	37 628

Källa: Migrationsverket.

Tabell 4.4 Beviljade permanenta uppehållstillstånd år 2021

Upphållsgrund	Kvinnor		Män		Totalt
	Barn	Vuxna	Barn	Vuxna	
Anknytning	3 473	5 338	3 619	2 196	14 626
Arbetsmarknad	97	1 147	100	2 966	4 310
EU/EES	7	52	14	59	132
Asyl	2 162	2 202	2 463	5 512	12 339
Studier	(..)	136	(..)	203	341
Tillfälligt besök	(..)	(..)	(..)	6	10
Varaktigt bosatt	56	167	49	335	607
Verkställighetshinder	(..)	(..)	(..)	(..)	(..)
Totalt	5 796	9 047	6 246	11 279	32 368

Källa: Migrationsverket.

Under år 2022, som var det första hela året efter införandet av de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL, ansökte 36 154 personer om sådant tillstånd hos Migrationsverket. Migrationsverket meddelade under samma år 29 837 beslut i fråga om permanent uppehållstillstånd. I tabellen nedan anges hur de beviljade permanenta uppehållstillstånden fördelade sig på uppehållsgrund och kön, barn och vuxna.²

Tabell 4.5 Beviljade permanenta uppehållstillstånd år 2022

Upphållsgrund	Kvinnor		Män		Totalt
	Barn	Vuxna	Barn	Vuxna	
Anknytning	1 318	1 111	1 392	475	4 296
Arbetsmarknad	65	1 205	76	3 550	4 896
EU/EES	14	45	13	55	127
Asyl	2 816	2 422	3 112	7 920	16 270
Studier	(..)	67	(..)	101	170
Tillfälligt besök	(..)	(..)	(..)	8	13
Varaktigt bosatt	101	273	93	698	1 165
Verkställighetshinder	(..)	(..)	(..)	(..)	(..)
Totalt	4 315	5 130	4 687	12 810	26 942

Källa: Migrationsverket.

² Statistik inhämtad av utredningen från Migrationsverket.

Tabell 4.6 Beviljade permanenta uppehållstillstånd åren 2020–2022, fördelat på kön respektive barn och vuxna

Permanent uppehållstillstånd	2020	2021	2022
Flicka	7 204	5 796	4 315
Pojke	7 701	6 246	4 687
Kvinna	12 594	9 047	5 130
Man	10 129	11 279	12 810
<i>Varav</i>			
Vuxna	22 723	20 326	17 940
Barn	14 905	12 042	9 002
Totalt	37 628	32 368	26 942

Källa: Migrationsverket.

Tabell 4.7 Antal medborgarskapsländer för personer som beviljats permanent uppehållstillstånd åren 2020–2022

Antal ursprungsländer*	2020	2021	2022
Flickor	124	120	91
Pojkar	124	117	88
Kvinnor	148	143	97
Män	141	137	107

* I dessa kategorier ingår emellertid kategorierna statslös och okänt land. Därför kan det egentliga utfallet av ursprungsländer vara något högre än angivna siffror.

Källa: Migrationsverket.

Som framgår ovan beviljades 37 628 permanenta uppehållstillstånd år 2020, 32 368 år 2021 och 26 942 år 2022. Dessa fördelade sig på personer som kom från uppemot 148 olika länder. I tabellerna nedan visas de medborgarskapsländer från vilka flest personer beviljades permanenta uppehållstillstånd.

Tabell 4.8 Medborgarskapsländer för flickor som beviljats permanent uppehållstillstånd åren 2020–2022

Medborgarskap flickor	2020	2021	2022	Totalt
Syrien	1 218	1 400	1 718	4 336
Eritrea	982	536	208	1 726
Okänt	739	441	18	1 198
Afghanistan	395	568	204	1 167
Indien	429	354	275	1 058
Demokratiska republiken Kongo	235	258	177	670
Somalia	329	151	82	562
Irak	176	136	145	457
Statslös	173	111	143	427
Etiopien	179	115	45	339
Turkiet	95	146	93	334
Sudan	94	131	107	332
Pakistan	89	100	107	296
Kina	124	84	65	273
Thailand	157	62	(..)	221

Källa: Migrationsverket.

Tabell 4.9 Medborgarskapsländer för kvinnor som beviljats permanent uppehållstillstånd åren 2020–2022

Medborgarskap kvinnor	2020	2021	2022	Totalt
Syrien	1 167	1 235	1 273	3 675
Indien	857	774	484	2 115
Thailand	922	464	35	1 421
Afghanistan	542	684	156	1 382
Kina	527	338	246	1 111
Irak	576	276	151	1 003
Eritrea	445	279	220	944
Iran	388	279	183	850
Filippinerna	421	232	55	708
Turkiet	294	263	136	693
Demokratiska republiken Kongo	240	254	177	671
Ukraina	288	201	111	600
Ryssland	300	203	94	597
USA	286	213	94	593
Serbien	292	183	71	546
Pakistan	259	187	93	539

Källa: Migrationsverket.

Tabell 4.10 Medborgarskapsländer för pojkar som beviljats permanent uppehållstillstånd åren 2020–2022

Medborgarskap pojkar	2020	2021	2022	Totalt
Syrien	1 276	1 499	1 906	4 681
Eritrea	1 224	626	250	2 100
Okänt	776	446	20	1 242
Afghanistan	388	653	252	1 293
Indien	436	387	277	1 100
Demokratiska republiken Kongo	261	298	203	762
Somalia	301	119	59	479
Irak	185	160	153	498
Statslös	207	94	132	433
Etiopien	183	136	62	381
Turkiet	116	161	127	404
Sudan	133	139	108	380
Pakistan	115	109	103	327
Kina	124	84	85	293
Egypten	80	67	59	206

Källa: Migrationsverket.

Tabell 4.11 Medborgarskapsländer för män som beviljats permanent uppehållstillstånd åren 2020–2022

Medborgarskap män	2020	2021	2022	Totalt
Syrien	1 420	1 909	3 463	6 792
Afghanistan	350	2 260	2 974	5 584
Indien	998	1 148	1 144	3 290
Irak	547	452	441	1 440
Turkiet	366	392	347	1 105
Eritrea	454	367	252	1 073
Kina	332	305	269	906
Iran	276	338	268	882
Pakistan	226	241	331	798
USA	274	209	126	609
Serbien	255	171	120	546
Albanien	142	153	238	533
Kosovo	231	138	112	481
Demokratiska republiken Kongo	179	180	121	480
Statslös	163	109	206	478

Källa: Migrationsverket.

Av de personer som beviljades permanent uppehållstillstånd tillhör en del den s.k. flyktingkvoten.

Tabell 4.12 Antal beviljade permanenta uppehållstillstånd till kvotflyktingar åren 2020–2022*

År	Flicka	Kvinna	Pojke	Man	Totalt
2020	675	822	878	824	3 199
2021	1 526	1 672	1 747	1 663	6 608
2022	883	990	1 022	802	3 697
Totalt	3 084	3 484	3 647	3 289	13 504

* I Tidö-avtalet (Överenskommelse för Sverige, träffat mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna) anges att antalet kvotflyktingar som Sverige ska ta emot under mandatperioden åren 2022–2026 ska vara 900 per år, s. 36.

Källa: Migrationsverket.

Tabellerna ovan visar hur antalet beviljade permanenta uppehållstillstånd har fördelat sig under de senaste åren. I tabellerna nedan finns uppgifter om beviljade tidsbegränsade uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Det finns dessutom en prognos från Migrationsverkets över förväntat antal ansökningar om permanent uppehållstillstånd de närmaste åren.

Tabell 4.13 Personer i Sverige under 67 år med tidsbegränsade uppehållstillstånd

Upphållsgrund	Kvinnor		Män		Totalt
	Barn	Vuxna	Barn	Vuxna	
Anknytning	4 255	17 647	4 541	6 489	32 932
Arbetsmarknad	8 551	25 249	8 967	34 967	77 734
EU/EES	3 560	9 959	3 898	11 518	28 935
Asyl	4 665	16 726	4 962	25 938	52 291
Studier	918	8 370	995	9 982	20 265
Tillfälligt besök	27	1 270	29	805	2 131
Verkställighetshinder	54	219	78	231	582
Totalt	22 030	79 440	23 470	89 930	214 870

Källa: Migrationsverket.

Särskilt om beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning

Tabell 4.14 Antal beviljade uppehållstillstånd på grund av anknytning år 2022*

Underkategori	Antal
Adoption	25
Anhörig till flykting-/asylgrund	2 604
Anhörig till övriga	18 158
"Synnerliga skäl anknytning (5 kap. 3a § 3 st. 1 och 3 UtL)"	203
Totalt	20 990

* Avser första beslutstillfället.

Källa: Migrationsverket.

Särskilt om beviljade arbetstillstånd

Tabell 4.15 Beviljade arbetstillstånd för arbetstagare utanför EU/EES – största yrkesgrupperna år 2022

Yrkesgrupp	Antal
Bärplockare och plantörer m.fl.	6 534
IT-arkitekter, systemutvecklare och testledare m.fl.	5 006
Ingenjörer och tekniker	1 694
Civilingenjörssyrken	1 693
Snabbmatspersonal, köks- och restaurangbiträden m.fl.	927
Städare och hemservicepersonal m.fl.	696
Kockar och kallskänkor	572
Skogsarbetare	518
Drift-, support- och nätverkstekniker m.fl.	441
Växtodlare inom jordbruk och trädgård	437
Övriga	5 599
Totalt	24 117

Källa: Migrationsverket.

Tabell 4.16 Antal beviljade arbetstillstånd år 2022, uppdelade på yrkesområde*

Yrkesområde	Antal
Chefsyrken	522
Militära yrken	25
Service-, omsorgs- och försäljningsyrken	1 142
Yrken inom administration och kundtjänst	462
Yrken inom byggverksamhet och tillverkning	1 145
Yrken inom lantbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	1 000
Yrken inom maskinell tillverkning och transport m.m.	403
Yrken med krav på fördjupad högskolekompetens	8 317
Yrken med krav på högskolekompetens eller motsvarande	2 598
Yrken med krav på kortare utbildning eller introduktion	8 436
Övriga	67
Totalt	24 117

* Avser första beslutstillfället. Siffrorna inkluderar inte anhöriga till arbetstagare eller idrottsutövare, artister, au-pairer, praktikanter och feriearbetare.

Källa: Migrationsverket.

Särskilt om beviljade uppehållstillstånd för asyl

Tabell 4.17 Inkomna ansökningar om skydd år 2022

Vuxna		Barn i familj		Ensamkommande barn		Totalt
<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Flickor</i>	<i>Pojkar</i>	<i>Flickor</i>	<i>Pojkar</i>	
4 238	8 462	1 764	2 274	141	489	16 738

Källa: Migrationsverket.

Särskilt om beviljade uppehållstillstånd för studier

Tabell 4.18 Beviljade uppehållstillstånd för studier år 2022

Underkategori	Upphållsgrundomgång	Vuxen	Barn i familj	Totalt
Anhörig till studerande	1:a gångs	2 076	1 703	3 779
	Förlängning	(..)	(..)	(..)
	<i>Totalt</i>	<i>2 080</i>	<i>1 704</i>	<i>3 784</i>
Arbetsökande student	1:a gångs	863	(..)	863
	<i>Totalt</i>	<i>863</i>	<i>(..)</i>	<i>863</i>
Doktorand	1:a gångs	746	(..)	746
	Förlängning	10	(..)	10
	<i>Totalt</i>	<i>756</i>	<i>(..)</i>	<i>756</i>
Högre utbildning	1:a gångs	8 321	12	8 333
	Förlängning	3 826	(..)	3 826
	<i>Totalt</i>	<i>12 147</i>	<i>12</i>	<i>12 159</i>
Specialiserings- eller uppdragsutbildning	1:a gångs	32	(..)	32
	<i>Totalt</i>	<i>32</i>	<i>(..)</i>	<i>32</i>
Studerande övriga studier	1:a gångs	136	78	214
	Förlängning	31	(..)	35
	<i>Totalt</i>	<i>167</i>	<i>82</i>	<i>249</i>
Studier mobilitet	1:a gångs	570	(..)	570
	<i>Totalt</i>	<i>570</i>	<i>(..)</i>	<i>570</i>
Totalt		16 615	1 798	18 413

Källa: Migrationsverket.

Prognos för framtida ansökningar permanent uppehållstillstånd

Tabell 4.19 Migrationsverkets prognos avseende ansökningar om permanent uppehållstillstånd åren 2023–2026

Februariprognos 2023		2023	2024	2025	2026
Asyl	Inkomna förlängningsansökningar	33 000	20 000	24 000	24 000
	Varav med minst 3 års TUT*	30 000	18 000	22 000	22 000
	Antagande om 80 % PUT**-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	24 000	14 400	17 600	17 600
Anknytning	Inkomna förlängningsansökningar	15 000	23 000	28 000	31 000
	Varav med minst 3 års TUT	4 500	8 500	11 000	14 500
	Antagande om 80 % PUT-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	3 600	6 800	8 800	11 600
Arbetsmarknad	Inkomna förlängningsansökningar	40 000	38 000	35 000	35 000
	Varav med minst 3 års TUT	18 000	18 000	17 000	17 000
	Antagande om 80 % PUT-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	14 400	14 400	13 600	13 600
Totalt	Inkomna förlängningsansökningar	88 000	81 000	87 000	90 000
	Varav med minst 3 års TUT	52 500	44 500	50 000	53 500
	Antagande om 80 % PUT-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	42 000	35 600	40 000	42 800

* Tidsbegränsat uppehållstillstånd.

** Permanent uppehållstillstånd.

Källa: Migrationsverket.

4.4 Domstolsprocessen

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol om ansökan avslås för att de särskilda kraven i 5 kap. 7 § inte är uppfyllda (14 kap. 3 a § UtL). Det finns fyra migrationsdomstolar (Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö och Förvaltningsrätten i Stockholm).

En migrationsdomstols beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Kammarrätten i Stockholm är migrationsöverdomstol.

Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 § UtL).

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen prövar sedan sommaren 2021 överklaganden som avser de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtL. Utredningen har hämtat in uppgifter från dessa domstolar om antalet inkomna mål som rör de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. För tiden dess-

förrinnan har det inte varit möjligt att ta fram statistik, eftersom mål om permanent uppehållstillstånd inte har registrerats särskilt.

Tabell 4.20 Antalet inkomna mål till migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen åren 2021–2022 som avser de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd

Migrationsdomstol	2021	2022
Förvaltningsrätten i Göteborg	127	607
Förvaltningsrätten i Luleå	60	56
Förvaltningsrätten i Malmö	31	264
Förvaltningsrätten i Stockholm	149	306
Totalt migrationsdomstolarna	367	1 233
Migrationsöverdomstolen		
Kammarrätten i Stockholm	5	174

Källa: Uppgifter från domstolarna till utredningen.

5 Utbildning i svenska och samhällskunskap

5.1 Inledning

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att utreda vilka som ska omfattas av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Vidare ska utredningen ta ställning till vilka kunskapskrav som ska ställas utifrån syftet att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Det är därför relevant att ge en översiktlig beskrivning av utbildningssystemet och vilka kunskaper som det ska förmedla, för såväl barn som vuxna, som kan komma i fråga för permanent uppehållstillstånd. Beskrivningen omfattar därför utbildningssystemet för barn, ungdomar och vuxna. Dessutom finns det en beskrivning av olika insatser för nyanlända.

Det svenska skolväsendet anordnar utbildning i skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (1 kap. 1 § skollagen [2010:800]). Huvudregeln är att alla ska ha lika tillgång till utbildning inom skolväsendet oberoende av hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden. Utöver utbildning reglerad i skollagen – utbildning inom skolväsendet samt vissa andra utbildningsformer exempelvis utbildning vid internationella skolor och sjukhuskolor – finns det olika etableringsinsatser som myndigheter och kommuner ansvarar för. Nedan följer en översiktlig genomgång av dessa olika utbildningsformer och vilka som har möjlighet att ta del av dessa.

5.1.1 Bosatta i Sverige

Gemensamt för de ovan nämnda utbildningsformerna är att de som huvudregel riktar sig till personer som är bosatta i Sverige. Med bosatt i Sverige avses i skollagen den som är folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481)¹.

Även vissa personer som inte är folkbokförda här anses som bosatta i landet. Det gäller personer som²

- har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd,
- har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgett att vistas här medan ansökan prövas, eller
- är barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Vidare anses som bosatta i landet³

- personer som vistas i Sverige med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, dvs. sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som kan ges till personer som samarbetar med brottsutredande myndigheter för att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras,
- personer som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer,

¹ 29 kap. 2 § första stycket skollagen.

² 29 kap. 2 § andra stycket 1 skollagen och 1–1 a §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

³ 29 kap. 2 § andra stycket 2–5 skollagen.

- familjemedlemmar till en person som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall och som inte omfattas av föregående punkt, exempelvis familjemedlemmar till diplomater från tredje land, eller
- personer som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (s.k. papperslösa).

5.2 Det svenska skolsystemet

5.2.1 Förskolan, förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Vissa barn har inte skolplikt, men de har ändå samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Till den gruppen hör exempelvis barn som är asylsökande, barn som har ansökt om eller fått ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (7 kap. 2 § och 29 kap. 2 § skollagen).

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (7 kap. 3 §). Denna utbildning tillgodoses genom utbildning anordnad av offentliga huvudmän i skolformerna grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola. Skolplikten ska fullgöras från förskoleklass och därefter i grundskolan. Skolplikten kan även fullgöras i grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (7 kap. 4–7 §§).

Från höstterminen det år då barnet fyller sex år ska som huvudregel barnet fullgöra sin skolplikt genom förskoleklass (7 kap. 10 §). En sexåring ska även kunna gå vid en skolenhet med specialskola eller sameskola och fullgöra sitt första år av skolplikt där.⁴ Skolplikten upphör sedan som huvudregel vid utgången av vårterminen det tionde året eller, för det fall eleven går i specialskolan, det elfte året efter att eleven börjat fullgöra skolplikten (7 kap. 12–14 §§). Eleverna är då vanligtvis 15 eller 16 år gamla.

⁴ Prop. 2017/18:9, s. 73.

5.2.2 Svenska och svenska som andraspråk samt samhällskunskap i grundskolan

Svenska eller svenska som andraspråk och samhällskunskap är obligatoriska ämnen i grundskolan och motsvarande skolformer. Forskning visar att barn och ungdomar har bättre förutsättningar än vuxna och äldre att lära sig ett nytt språk (se kapitel 7). Utredningen bedömer att de ungdomar som deltar i den undervisning i svenska eller svenska som andraspråk i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan genom skolundervisningen ges tillfälle att tillgodogöra sig de kunskaper som utredningen bedömer ska krävas i det svenska språket för att beviljas permanent uppehållstillstånd (se mer om detta i kapitel 11). Redogörelsen koncentreras därför till innehållet i ämnet samhällskunskap.

Ämnet samhällskunskap i grundskolan

Undervisningen i ämnet samhällskunskap ska syfta till att eleverna utvecklar förtrogenhet med demokrati och mänskliga rättigheter. Den ska bidra till att eleverna tillägnar sig kunskaper om värden och principer som utmärker ett demokratiskt samhälle samt om demokratiska processer och arbetssätt. På så sätt ska undervisningen ge eleverna förståelse för vad det innebär att vara en aktiv och ansvarstagande medborgare. Undervisningen ska även bidra till att eleverna utvecklar förståelse för hur individen och samhället påverkar varandra. Vidare ska undervisningen ge eleverna förutsättningar att utveckla förståelse för sina egna och andras levnadsvillkor och hur de kan påverkas av faktorer som kön och socioekonomisk bakgrund.⁵

Kursplanerna för samhällskunskap är uppdelade efter årskurs 1–3, 4–6 och 7–9. Utredningen redogör nedan för kursplanerna för årskurserna 4–6 och 7–9 mer ingående, eftersom de har ett innehåll som skulle kunna svara mot det krav på kunskaper om det svenska samhället som kan komma att uppställas.

Utredningen återkommer därför till dessa kursplaner i kapitel 10 och 11.

⁵ Kursplan för grundskolan i ämnet samhällskunskap, www.skolverket.se.

Tabell 5.1 Kursplan i ämnet samhällskunskap för årskurs 4–6

I årskurs 4–6 upptar kursplanen följande centrala innehåll

<i>Individer och gemenskaper</i>	Sociala roller och normer i olika sammanhang, t.ex. inom familjen och i vänskapsrelationer. Könroller, jämställdhet och sexualitet. Sociala skyddsnet för barn i olika livssituationer, i skolan och i samhället.
<i>Samhällsresurser och fördelning</i>	Privatekonomi och relationen mellan arbete, inkomst och konsumtion. Det offentliga ekonomin. Vad skatter är och vad kommuner, regioner och stat använder skattemedel till. Exempel på skilda ekonomiska och sociala villkor för barn, i Sverige och i olika delar av världen.
<i>Beslutsfattande och politiska idéer</i>	Vad demokrati är och hur demokratiska beslut fattas. Hur individer och grupper kan påverka beslut, genom att rösta i allmänna val och till exempel genom elevråd i skolan eller genom att skapa opinion i sociala medier. Riksdagen och regeringen och deras olika uppdrag. Politiska val och partier i Sverige. Skiljelinjer i några aktuella politiska frågor.
<i>Rättigheter och rättsskipning</i>	Samhällets behov av lagstiftning samt några olika lagar och påföljder. Kriminalitet och möjliga konsekvenser för individ och samhälle. De mänskliga rättigheterna och deras betydelse, inklusive barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen. Principen om likabehandling, inklusive skydd mot diskriminering. De nationella minoriteterna judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och torne-dalingar: kultur, historia och rättigheter.
<i>Information och kommunikation</i>	Mediernas roll som informations-spridare, opinionsbildare och granskare av samhällets makthavare samt som underhållare. Hur digitala och andra medier kan användas ansvarsfullt utifrån sociala, etiska och rättsliga aspekter.
<i>Granskning av samhällsfrågor</i>	Aktuella samhällsfrågor och olika perspektiv på dessa. Hur budskap, avsändare och syfte kan urskiljas och granskas med ett källkritiskt förhållningssätt i såväl digitala medier som i andra typer av källor som rör samhällsfrågor.

Källa: Skolverket.

Tabell 5.2 Kursplan i ämnet samhällskunskap för årskurs 7–9

För årskurs 7–9 ökar omfattningen av det innehåll som tas upp i kursplanen och komplexiteten av de frågor som behandlas. I kursplanen behandlas följande centrala innehåll

<i>Individer och gemenskaper</i>	<p>Människors identiteter, ekonomiska resurser och möjligheter i samhället och hur dessa kan påverkas av bland annat socioekonomisk bakgrund, kön, ålder och etnicitet. Begreppen makt, rättvisa, jämlikhet och jämställdhet.</p> <p>Svenska välfärdsstrukturer och hur de fungerar, t.ex. sjukvårdssystemet och arbetslöshetsförsäkringen.</p> <p>Migration till, samt integration och segregation i Sverige i dag.</p>
<i>Samhällsresurser och fördelning</i>	<p>Hur hushållens, företagens, bankernas och det offentliga ekonomi hänger samman. Orsaker till förändringar i samhällsekonomin och vilka effekter de kan få.</p> <p>Länders och regioners beroende av varandra i en globaliserad ekonomi. Skilda förutsättningar för olika länder och regioner.</p> <p>Orsaker till och konsekvenser av en ojämlig fördelning av inkomster och förmögenheter mellan människor i Sverige och i olika delar av världen.</p> <p>Arbetsmarknadens och arbetslivets förändringar och villkor, t.ex. med avseende på lönebildning, arbetsmiljö och arbetsrätt.</p>
<i>Beslutsfattande och politiska idéer</i>	<p>Vad begreppen demokrati och diktatur, monarki och republik samt parlamentarism och presidentstyre innebär. Exempel på hur dessa olika stats- och styrelseskick kan fungera.</p> <p>Politiska ideologier och skiljelinjer mellan politiska partier i Sverige.</p> <p>Sveriges politiska system med Europeiska unionen, riksdag, regering, Sametinget, regioner och kommuner. Sveriges grundlagar.</p> <p>Var olika beslut fattas och exempel på hur besluten påverkar individer, grupper och samhället i stort. Individers och gruppers möjligheter att påverka den demokratiska processen.</p> <p>FN:s syfte, huvuduppgifter och verksamhet samt det nordiska samarbetets bakgrund och innehåll.</p>
<i>Rättigheter och rättsskipning</i>	<p>Kränkningar av de mänskliga rättigheterna i olika delar av världen och internationellt arbete för att främja mänskliga rättigheter.</p> <p>De nationella minoriteternas situation i Sverige samt den svenska minoritetspolitiken och dess framväxt. Samernas ställning som urfolk.</p> <p>Friheter, rättigheter och skyldigheter i demokratiska samhällen.</p> <p>Dilemman som hänger samman med demokratiska rättigheter och skyldigheter, till exempel gränsen mellan yttrandefrihet och kränkningar i sociala medier.</p> <p>Rättssystemet i Sverige och principer för rättssäkerhet. Möjliga orsaker till och konsekvenser av olika typer av kriminalitet, t.ex. korruption, våldsbrott, sexualbrott och hedersrelaterat våld och förtryck. Kriminalvårdens uppgifter.</p>
<i>Information och kommunikation</i>	<p>Hur media produceras, distribueras och konsumeras samt vilka möjligheter och svårigheter det kan innebära för mediernas roll i ett demokratiskt samhälle.</p> <p>Nyhetsvärdering och hur den kan påverka människors bilder av omvärlden. Hur individer och grupper framställs i media, t.ex. utifrån kön och etnicitet, och hur detta kan påverka normbildning och värderingar.</p>
<i>Granskning av samhällsfrågor</i>	<p>Lokala, nationella och globala samhällsfrågor och olika perspektiv på dessa.</p> <p>Kritisk granskning av information, ståndpunkter och argument som rör samhällsfrågor i såväl digitala medier som i andra typer av källor.</p>

Källa: Skolverket.

5.2.3 Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Kommunen ansvarar för att erbjuda gymnasieutbildning av god kvalitet till ungdomar (15 kap. 30 § skollagen). Utbildningen inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska vara avgiftsfri (15 kap. 17 § och 18 kap. 17 §). Den består av nationella program som är yrkesprogram eller högskoleförberedande program. I gymnasieskolan finns också utbildning i form av introduktionsprogram och vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år (15 kap. 7 § första och andra stycket).

Gymnasieskolan ska vara öppen endast för ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar sin gymnasieutbildning under tiden till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år eller, i vissa fall 21 år (15 kap. 5 §).

Till gymnasiesärskolan har målgruppen för den skolan rätt att bli mottagna om utbildningen påbörjas före utgången av det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år (18 kap. 4 §). Målgrupp för gymnasiesärskolan är ungdomar som på grund av att de har en intellektuell funktionsnedsättning inte bedöms ha förutsättningar att uppfylla sådana betygskriterier som gäller för gymnasieskolan och som minst ska uppfyllas.

För behörighet till ett yrkesprogram och de högskoleförberedande programmen krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik och i minst fem respektive nio andra ämnen (16 kap. 29–30 §§).

5.2.4 Samhällskunskap i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Grundskolans kursplan och gymnasieskolans ämnesplan liknar varandra om man ser till innehållet. Progressionen i de respektive ämnena syns främst i hur, dvs. det vetenskapliga arbetssättet, och med vilken komplexitet, innehållet behandlas i gymnasieskolans ämnesplan. En samhällsfråga kan till exempel belysas ur flera perspektiv och kopplas till en samhällsvetenskaplig teori. När det gäller högskoleförberedelse är det främst det vetenskapliga perspektivet som bär den ökade komplexiteten.

För yrkesprogrammen inom gymnasieskolan finns en kortare inledande kurs, samhällskunskap 1a1. Den kursen innehåller mer av vad som kan kallas medborgarkunskap (t.ex. demokrati, politik och privatekonomi) och mindre av vetenskapliga förmågor, dvs. högskoleförberedande kunskapsinnehåll.

Den inledande kursen för de högskoleförberedande programmen, samhällskunskap 1b, omfattar förutom 50-poängskursens innehåll också arbete med samhällsvetenskapliga begrepp, metoder och modeller som ett led i högskoleförberedelse. Detta innehåll återfinns i påbyggnadskursen samhällskunskap 1a2. Kurs 2 bygger på antingen kurs 1b eller kurs 1a2.⁶

Även i gymnasiesärskolan innehåller kursplanen samhällskunskap. Där består ämnet av fyra delkurser.

5.2.5 Introduktionsprogram inom gymnasieskolan

För den som vill börja på ett nationellt program i gymnasieskolan men inte uppfyller behörighetskraven i svenska eller svenska som andraspråk finns möjlighet att söka till introduktionsprogrammet till gymnasieskolan. Det finns flera olika introduktionsprogram varav ett är språkintröduktion. Språkintröduktion syftar till att ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilken möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning (17 kap. 3 och 12 §§ skollagen).

Språkintröduktion riktar sig inte till alla nyanlända elever som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett nationellt program, utan endast till dem som har så bristande kunskaper i svenska att de behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Tiden som en elev anses vara i behov av språkintröduktion är i de flesta fall sannolikt kortare än den tid som en elev anses vara nyanländ. En nyanländ är någon som har bott utomlands och som nu är bosatt i Sverige. Han eller hon ska ha börjat på sin utbildning efter ordinarie terminsstart i årskurs 1 eller senare. Efter fyra år i svensk skola räknas inte eleven som nyanländ längre (3 kap. 12 a §). Det kan därmed finnas nyanlända som visserligen inte klarat de betygskriterier som

⁶ Skolverket *Om ämnet Samhällskunskap*
[https://www.skolverket.se/download/18.6011fe501629fd150a2894d/1530187700749/Komm entarmaterial_gymnasieskolan_samhallskunskap.pdf](https://www.skolverket.se/download/18.6011fe501629fd150a2894d/1530187700749/Komm%20entarmaterial_gymnasieskolan_samhallskunskap.pdf).

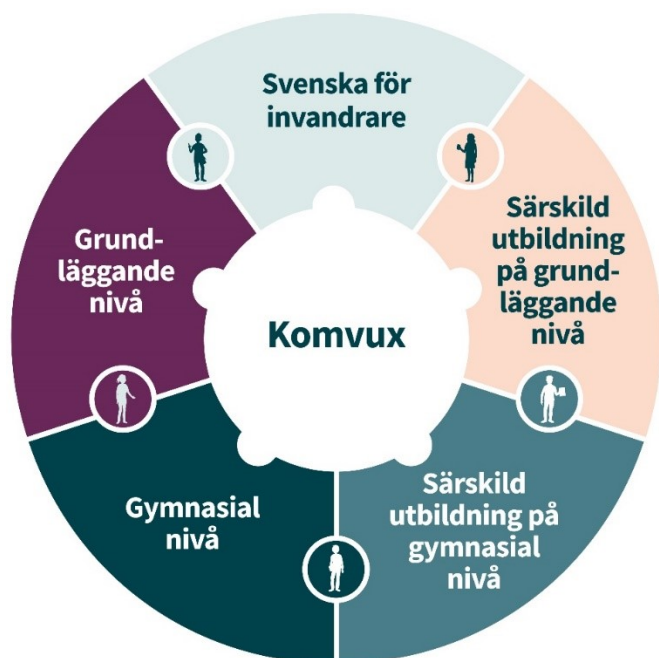
minst ska uppnås för godkänt betyg i ämnet svenska eller svenska som andraspråk, men som ändå befinner sig på en sådan språklig nivå att det är en bättre lösning för personen att gå ett annat introduktionsprogram.⁷

5.3 Kommunal vuxenutbildning

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och som svenska för invandrare, förkortat sfi (20 kap. 3–4 §§ skollagen).

Från och med andra kalenderhalvåret det år den vuxne fyller 20 år har han eller hon under vissa förutsättningar rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Detsamma gäller den som vill delta i anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (20 kap. 11–11 a och 20–20 a §§).

Figur 5.1 Kommunal vuxenutbildning



Källa: Skolverket.

⁷ Prop. 2014/15:45, s. 24.

Utbildning på *grundläggande nivå* syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Komvux på grundläggande nivå innehåller bl.a kurser i svenska och svenska som andraspråk på grundläggande nivå, förkortat SvA-grund, som består av fyra delkurser. Utbildningen innehåller också grundläggande kurser i samhällsorienterande ämnen i två nivåer, en inledande kurs och en fortsättningskurs.⁸

I tabellen nedan framgår antalet deltagare i komvux på grundläggande nivå inom de nämnda ämnena år 2021.

Tabell 5.3 Antal kursdeltagare i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå under år 2021

Grundläggande nivå	Kursdeltagare	
	Antal	Andel (%)*
Svenska som andraspråk	80 662	6,2
Svenska	1 884	0,1
Samhällskunskap	2 133	0,2

* Totalt antal kursdeltagare för Komvux för år 2021 var 1 294 774 och för grundläggande nivå 162 621.
Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

Kommunal vuxenutbildning på *gymnasial nivå* syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge. Det finns kurser i svenska och i svenska som andraspråk (fördelat på tre kurser). Det finns också motsvarande kursplaner i samhällskunskap som de som redogörs för under avsnitt 5.2.2. I kursplanen finns även svenska för döva (fördelat på tre kurser), svenskt teckenspråk (fördelat på tre kurser) och svenskt teckenspråk för hörande (fördelat på sju kurser).⁹

Antalet deltagare i komvux på gymnasial nivå inom de nu nämnda ämnena år 2021 framgår av tabellen nedan.

⁸ Skolverket, <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-grundlaggande/laroplan-for-vux-och-kursplaner-for-komvux-grundlaggande/kursplaner-for-komvux-pa-grundlaggande-niva>.

⁹ Skolverket, <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/>.

Tabell 5.4 Antal kursdeltagare i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå under år 2021

Grundläggande nivå	Kursdeltagare	
	Antal	Andel (%)*
Svenska som andraspråk 1	26 133	2,0
Svenska som andraspråk 2	17 428	1,3
Svenska som andraspråk 3	15 315	1,2
Svenska 1	8 139	0,6
Svenska 2	12 513	1,0
Svenska 3	11 325	0,9
Samhällskunskap 1a1	12 280	0,9
Samhällskunskap 1a2	6 634	0,5
Samhällskunskap 1b	10 907	0,8
Samhällskunskap 2	3 059	0,2

* Totalt antal kursdeltagare för Komvux för år 2021 var 1 294 774 och för grundläggande nivå 162 621.

Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

Kommunal vuxenutbildning som *särskild utbildning på grundläggande nivå* syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i den grundsärskolan ska ge. Utbildningen innefattar kurser i svenska, svenska som andraspråk och samhällskunskap.

Kommunal vuxenutbildning som *särskild utbildning på gymnasial nivå* syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen på nationella program i gymnasiesärskolan ska ge. Utbildningen innefattar kurser i svenska (fördelat på fyra kurser), svenska som andraspråk (fördelat på två kurser) och svenskt teckenspråk (fördelat på två kurser). Utbildningen innefattar också kurser i samhällskunskap (fördelat på fyra kurser).

5.3.1 Svenska för invandrare inom den kommunala vuxenutbildningen

Bakgrund

En person har rätt att delta i sfi fr.o.m. andra kalenderåret då han eller hon fyller 16 år om han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i det svenska språket som utbildningen syftar till att ge (20 kap. 31 § skollagen). Med bosatt i landet avses sådana personer som anges under avsnitt 5.1.1.

Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket syftar utbildningen till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivkunskaper möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 4 § femte stycket).

Undervisningstiden i sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Den kommunala huvudmannen ska även verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 §). Det är inget som hindrar en kommun från att erbjuda fler timmar per vecka, vilket också sker på flera håll. En kommun som tillämpar skollagens regel efter miniminivån ger individen i snitt tre timmars undervisning i sfi om dagen. Undervisningen är kostnadsfri för eleven och går att utföra på heltid, deltid eller kombinera med praktik, arbetslivsorientering, validering eller annan utbildning på komvux.

Den som har rätt att delta i sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning. En folkhögskola kan erbjuda utbildning som motsvarar sfi. En person som är behörig och har rätt till utbildning i sfi kan därför välja att få utbildning som motsvarar sfi på en folkhögskola med betygsrätt, i stället för hos kommunen. Enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor kan sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg förutsatt att de har fått betygsrätt beviljad av Skolinspektionen (24 kap. 11 §).

Sfi berättigar inte till studiemedel eller studiebidrag från Centrala studiestödsnämnden. Den som inte kan försörja sig, men som kan arbeta, har dock rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. I det ingår att vid behov delta i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola (4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen [2001:453]).

De olika studievägarna och kurserna

Sfi består av tre olika studievägar; 1, 2 och 3 samt fyra olika kurser; A, B, C och D. Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D. De olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studievägarna visar vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar

hans eller hennes individuella förutsättningar. Betygskriterierna för en kurs är desamma oavsett studieväg. Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att studera.¹⁰ För dem som helt saknar eller endast har en mycket kort utbildningsbakgrund erbjuder de flesta kommunerna även undervisning i grundläggande läs- och skrivinlärning.

Undervisningen i grundläggande läs- och skrivinlärning vänder sig till personer utan tidigare utbildning och till personer som har kort utbildning och som inte är funktionellt litterata. Genom undervisningen inom sfi, i huvudsak på studieväg 1 ska eleven få möjlighet att förvärva grundläggande läs- och skrivfärdigheter, vilket inbegriper att fördjupa och automatisera sina kunskaper. Att bli funktionellt litterat i grundläggande bemärkelse kan ta lång tid.

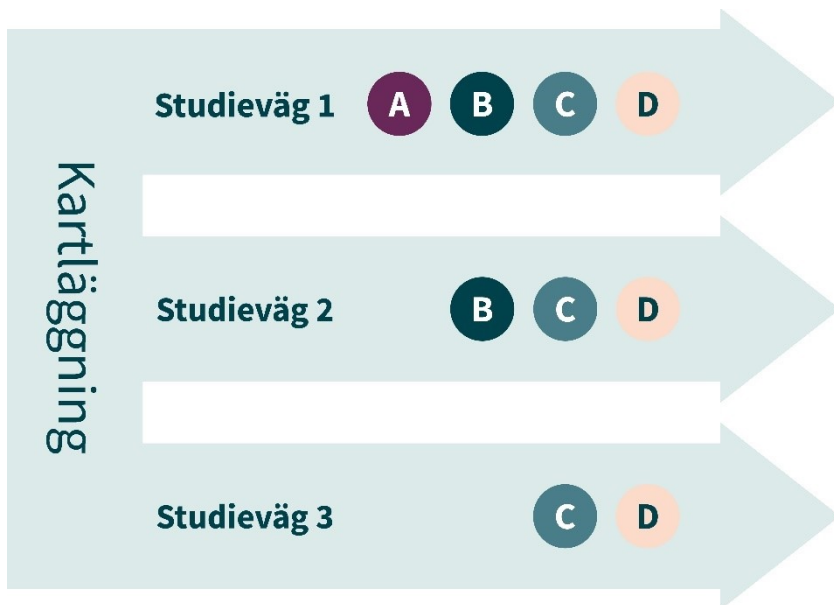
Undervisning i grundläggande läs- och skrivinlärning kan även behövas på studieväg 2 och 3 för elever som är litterata om eleven inte behärskar det latinska alfabetet. I detta all ser lärprocessen annorlunda ut.

Undervisningen avseende grundläggande läs- och skrivinlärning knyts inte heller till någon av kurserna A–D, utan utgör en egen del som kombineras med dessa kurser. Det är alltså en process som kan pågå under hela den tid som eleven deltar i sfi, för att färdigheterna ska hinna automatiseras. Undervisning i grundläggande läs- och skrivinlärning kan ske på elevens modersmål eller ett annat språk som eleven behärskar.¹¹

¹⁰ SKOLFS 2022:23, s. 3.

¹¹ Skolverket, <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-svenska-for-invandrare-sfi/laroplan-for-vux-och-kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi/kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi>.

Figur 5.2 De olika studievägarna inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare



Källa: Skolverket.

Utgångspunkten för bedömningen av studieväg ska vara elevens förmåga att använda det svenska språket på ett begripligt sätt för olika syften i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Bedömningen ska omfatta elevens kunskaper i enlighet med betygskriterierna för betyget Godkänt. Den gällande kursplanen trädde i kraft den 1 januari 2022.¹² Tidigare gällde betygsskalan A–F, där A var högsta betyg och F underkänt.

Betygskriterierna är formulerade utifrån fem kunskapsområden; hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Kunskapsområdena ska inte bedömas fristående från varandra utan läraren måste göra en helhetsbedömning av elevens språkliga förmåga och utgå från vad eleven faktiskt klarar av språkligt. Den språkliga korrektheten ska relateras till den innehållsliga och språkliga komplexiteten.¹³ Betyg sätts på varje avslutad

¹² Den ändrade kursplanen är en s.k. ändringsföreskrift (SKOLFS 2021:61) av grundföreskriften SKOLFS 2017:91.

¹³ SKOLFS 2022:23, s. 4.

kurs. Inom den del av utbildningen som gäller grundläggande läs- och skrivinläring sätts inte betyg (20 kap. 35 § skollagen).

Betygskriterier

Eftersom utredningen ska ta ställning till på vilken nivå kunskapskravet i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd bör läggas är det relevant att känna till vilka kunskaper elever som genomfört kurser inom sfi förväntas ha.¹⁴

Tabell 5.5 Betygskriterier för betyget Godkänt i kurs A

<i>Hörförståelse</i>	Eleven förstår med stöd tydligt, enkelt tal i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven förstår enkla och vanligt förekommande ord och fraser i korta återberättade vardagliga händelser. Eleven förstår anpassad och tydlig information samt enkla och vanligt förekommande muntliga instruktioner.
<i>Läsförståelse</i>	Eleven läser och förstår enkel information i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven läser och förstår information i form av vanligt förekommande ord och symboler, mycket enkla fraser samt anpassade och mycket enkla texter om något välbekant ämne.
<i>Muntlig interaktion</i>	Eleven kommunicerar med stöd i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven deltar i mycket enkla, vardagliga samtal. I samtalen använder eleven enkla ord, hälsnings-, artighets- och avskedsfraser samt ställer och besvarar enkla frågor utifrån konkreta behov.
<i>Muntlig produktion</i>	Eleven kommunicerar med stöd och med ett enkelt språk i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven berättar med enkla och vanligt förekommande ord och fraser om personliga förhållanden och erfarenheter.
<i>Skriftlig färdighet</i>	Eleven skriver personliga uppgifter med enkla ord och symboler i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven skriver av viktig information utifrån konkreta behov på ett i huvudsak fungerande sätt.

¹⁴ Statens skolverks författningssamling, Föreskrifter om ändring i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2017:91) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, SKOLFS 2022:23 s. 5–8.

Tabell 5.6 Betygskriterier för betyget Godkänt i kurs B

<i>Hörförståelse</i>	Eleven förstår tydligt, enkelt tal i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven förstår korta återberättade händelser, samtal, information och anpassade nyheter om välbekanta ämnen. Eleven förstår korta och tydliga muntliga meddelanden och instruktioner.
<i>Läsförståelse</i>	Eleven läser och förstår enkla texter i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven läser och förstår anpassade berättande och beskrivande texter om välbekanta ämnen, konkret information samt korta, tydliga och enkla meddelanden och instruktioner.
<i>Muntlig interaktion</i>	Eleven kommunicerar med stöd i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven deltar i enkla samtal om välbekanta ämnen. I samtalen framför och reagerar eleven på påståenden, åsikter och önskemål samt ställer och besvarar frågor på ett sätt som till viss del upprätthåller samtalen.
<i>Muntlig produktion</i>	Eleven kommunicerar med stöd och med ett enkelt språk i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven berättar i enkel form om personliga erfarenheter och om välbekanta personer, platser och händelser. Eleven uttrycker sig begripligt och till viss del sammanhängande.
<i>Skriftlig färdighet</i>	Eleven skriver enkla texter för att kommunicera i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven skriver enkla och begripliga korta meddelanden, hälsningar och texter om sig själv och upplevda händelser. Eleven skapar i huvudsak fungerande sammanhang i sina texter.

Tabell 5.7 Betygskriterier för betyget Godkänt i kurs C

<i>Hörförståelse</i>	Eleven förstår tydligt, enkelt tal i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven förstår återberättade händelser, beskrivningar, samtal, information och korta nyheter som rör bekanta ämnen. Eleven förstår enkla och tydliga muntliga meddelanden och instruktioner.
<i>Läsförståelse</i>	Eleven läser och förstår enkla texter i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven läser och förstår korta berättande och beskrivande texter om bekanta ämnen, enkla informerande texter, tabeller och diagram samt för enkla resonemang om informationen. Eleven läser och förstår korta, tydliga instruktioner och föreskrifter.
<i>Muntlig interaktion</i>	Eleven kommunicerar med ett enkelt språk och med viss anpassning till syfte och samtalspartner i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven deltar i enkla samtal och diskussioner om bekanta ämnen. I samtalen framför och efterfrågar eleven åsikter, tankar och information på ett sätt som till viss del för samtalen och diskussionerna framåt.
<i>Muntlig produktion</i>	Eleven kommunicerar med ett enkelt språk och med viss anpassning till syfte och mottagare i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven beskriver och berättar i enkel form om personliga erfarenheter och åsikter om bekanta ämnen samt ger enkla råd och instruktioner. Eleven uttrycker sig begripligt och till viss del sammanhängande samt visar prov på viss språklig variation.
<i>Skriftlig färdighet</i>	Eleven skriver enkla texter, med viss anpassning till syfte och mottagare, för att kommunicera i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven skriver sammanhängande och begripliga berättande och beskrivande texter om erfarenheter, intryck och åsikter samt informerande texter om bekanta ämnen. Eleven skapar i huvudsak fungerande struktur i sina texter och visar prov på viss variation i ordförråd och meningsbyggnad.

Tabell 5.8 Betygskriterier för betyget Godkänt i kurs D

<i>Hörförståelse</i>	Eleven förstår tydligt tal i informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven förstår berättelser, beskrivningar, samtal, diskussioner, information och nyheter som rör bekanta ämnen. Eleven förstår detaljerade och tydliga muntliga meddelanden och instruktioner.
<i>Läsförståelse</i>	Eleven läser och förstår enkla texter i informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven läser och förstår berättande, beskrivande, redogörande och argumenterande texter om bekanta ämnen, informerande texter, tabeller och diagram samt för enkla resonemang om informationen. Eleven läser och förstår tydliga instruktioner och föreskrifter.
<i>Muntlig interaktion</i>	Eleven kommunicerar med viss anpassning till syfte och samtalspartner i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven deltar i samtal och diskussioner om bekanta ämnen samt uttrycker och bemöter åsikter med enkla argument. Eleven framför och efterfrågar tankar och information som till viss del för samtalen och diskussionerna framåt.
<i>Muntlig produktion</i>	Eleven kommunicerar med viss anpassning till syfte och mottagare i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven beskriver, berättar om och redogör i enkel form för aktuella händelser, erfarenheter, intryck och åsikter samt ger råd och instruktioner. Eleven uttrycker sig begripligt, med visst flyt och till viss del sammanhängande samt visar viss språklig variation.
<i>Skriftlig färdighet</i>	Eleven skriver enkla texter, med viss anpassning till syfte och mottagare, för att kommunicera i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven skriver, med visst flyt, sammanhängande och begripliga berättande, beskrivande, redogörande och argumenterande texter om bekanta ämnen. Eleven skapar i huvudsak fungerande struktur i sina texter och visar viss variation i ordförråd och meningsbyggnad. Eleven använder med viss säkerhet enkla och mer avancerade grammatiska strukturer i sina texter

5.3.2 Kursdeltagare och deras betyg

Under år 2021 deltog totalt 165 361 kursdeltagare i sfi-utbildning. Det bör dock noteras att en elev räknas som flera kursdeltagare om han eller hon deltagit i mer än en kurs under mätperioden.

Tabell 5.9 Kursdeltagare som deltagit i sfi under år 2021

	Kursdeltagare, sfi				
	Antal	Antal kvinnor	Andel kvinnor (%)	Antal män	Andel män (%)
1A	8 950	6 156	68,8	2 794	31,2
1B	12 379	8 306	67,1	4 073	32,9
1C	9 107	6 125	67,3	2 982	32,7
1D	3 894	2 598	66,7	1 296	33,3
2B	26 015	14 816	57,0	11 199	43,0
2C	25 973	15 762	60,7	10 211	39,3
2D	20 040	12 513	62,4	7 527	37,6
3C	37 959	21 359	56,3	16 600	43,7
3D	21 044	13 459	64,0	7 585	36,0
Totalt	165 361	101 094	61,1	64 267	38,9

Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

Under samma år, 2021, fick 55 177 kursdeltagare betyg i sfi, varav 2 948 fick betyget underkänt (F).

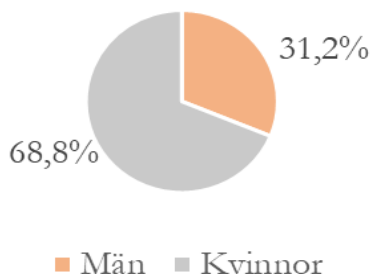
Tabell 5.10 Kursdeltagare som slutfört kurser i sfi och fått betyg år 2021

	Kursdeltagare, sfi						
	Antal kursdeltagare med betyg	A, antal	B, antal	C, antal	D, antal	E, antal	F, antal
Kvinnor	36 441	1 824	4 388	7 992	8 531	11 834	1 872
Män	18 736	896	2 299	4 131	4 309	6 025	1 076
1A	2 708	226	314	541	410	1 074	143
1B	3 014	34	172	427	720	1 302	359
1C	1 930	7	38	198	352	1 051	284
1D	1 098	7	9	85	223	652	122
2B	8 276	475	1 235	2 101	1 979	2 221	265
2C	8 884	206	741	1 666	2 319	3 393	559
2D	7 630	149	440	1 173	1 893	3 471	504
3C	11 395	828	2 032	3 191	2 605	2 297	442
3D	10 242	788	1 706	2 741	2 339	2 398	270
Totalt	55 177	2 720	6 687	12 123	12 840	17 859	2 948

Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

Som framgår av tabellerna 5.9 och 5.10 har fler kvinnor än män (66 procent kvinnor och 34 procent män) deltagit och fått betyg i sfi under år 2021. Vidare får män och kvinnor till ungefär lika stor utsträckning godkända betyg om de deltar i sfi-undervisningen. Av dem som fått underkänt (F) är det dock relativt sett något fler bland männen jämfört med kvinnorna.

Figur 5.3 Deltagande uppdelat i kön för kurs 1A i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare



Källa: SCB, 2021. Tabell 5. Komvux – Elever och kursdeltagare – Riksnivå.

Det är även fler kvinnor än män som tar del av utbildning i grundläggande läs- och skrivinläring.¹⁵ En möjlig förklaring till det är att kvinnor i högre utsträckning än män inte har deltagit eller haft möjlighet att delta i utbildning i sitt hemland.

Resultat efter utbildningsnivå

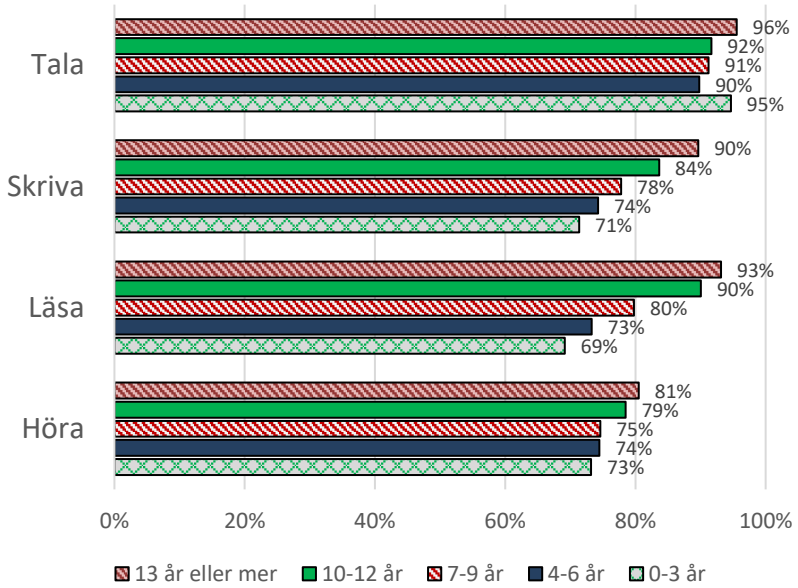
Genom vad som kommit fram i föregående avsnitt verkar män och kvinnor som deltar i sfi i huvudsak lika stor utsträckning klara kraven som ställs för betyg. Könstillhörighet synes, för de kvinnor som genomgår utbildningen, inte ha en diskriminerande effekt. Det finns emellertid en skillnad i många länder när det gäller vilken utbildning som kvinnor och män har möjlighet att delta i. Vidare har kvinnor inte alltid lika stora praktiska möjligheter att ta del av utbildning, t.ex. i det fall då kvinnorna tar huvudansvaret för sina barn och i högre utsträckning är män är föräldralediga.

Utbildningsbakgrunden har visat sig ha betydelse för hur väl kursdeltagare presterar i de olika delarna i sfi. Kursdeltagare med kort eller ingen skolbakgrund når lägre resultat än högutbildade kursdeltagare på delprov i språktest som är skriftspråksbaserade, exempelvis i skriftlig färdighet och läsförståelse. Även i hörförståelse finns ett samband mellan lägre testresultat och kortare skolbakgrund, även om sambandet inte är lika tydligt som för de skriftspråksbaserade delproven. För delprov Tala är sambandet mellan testresultat och utbildningsbakgrund mindre tydligt. En förklaring till att provdeltagare med kort eller ingen skolbakgrund presterar bättre på muntliga delprov är bl.a. att dessa delprov inte är skriftspråksbaserade samt att de i mindre utsträckning är uppbyggda kring olika former av problemlösning.

Nedan illustreras detta i grafer som avser resultat efter utbildningsnivå för de nationella proven i kurs B och C i sfi.

¹⁵ Franker, Quarin & Skeppstedt, Ingrid. (2007), s. 9.

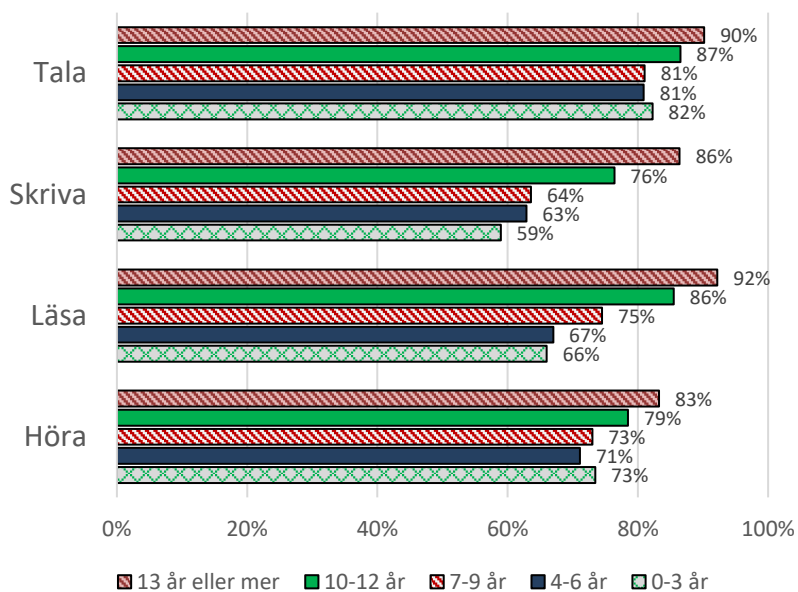
Figur 5.4 Nationella prov i sfi, kurs B, år 2019, provversion B14 & B15
 Andel godkända elever uppdelat på delprov och efter utbildningsbakgrund



Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

Figur 5.5 Nationella prov i sfi, kurs C, år 2019, provversion C14 & C15

Andel godkända elever uppdelat på delprov och efter utbildningsbakgrund



Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

Kursdeltagare som genomgår samtliga kurser i sfi

I en ny svensk forskningsrapport har frågor om kunskaper i svenska och dess betydelse för möjligheten att få en anställning i Sverige undersökts. Undersökningen har även analyserat genomströmningen och studieresultaten i sfi och funnit att det finns en allmänt låg genomströmning. En majoritet av deltagarna i sfi slutför inte den sista kursen i utbildningen (kurs D). Av de drygt 57 000 personer som var nyinskrivna år 2016 hade tre år senare sammanlagt runt 17 500 slutfört kurs D, vilket motsvarar knappt 31 procent. Denna andel har varit närmast konstant under många år. Även om man kontrollerat resultaten efter längre tid än tre år har forskarna inte kunnat se att den andel som slutför utbildningen ökat. Som en konsekvens av den låga genomströmningen i sfi går inte många elever vidare till ytterligare svenskutbildningar inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Enligt studien var det endast drygt 20 procent av dem som skrevs in på sfi år 2016 och som slutförde sfi-utbildningen, som också slutförde utbildningen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå. En ännu lägre andel, under tio procent, gick vidare och slutförde den sista gymnasiekursen i svenska som andraspråk. Andelarna var i det närmaste konstanta oavsett inskrivningsår i sfi, men varierade utifrån deltagarnas utbildningsbakgrund. Många slutför alltså inte hela språkutbildningsresan inom det formella utbildningssystemet och kan därmed inte visa att de har svenskkunskaper motsvarande nioårig grundskola eller avslutad gymnasieutbildning.¹⁶

Det är alltså en betydande andel av kursdeltagarna som av olika anledningar avbryter sina studier i sfi. Anledningar till avbrott kan t.ex. vara att personen etablerat sig på arbetsmarknaden, fått barn, påbörjat andra studier, blivit sjukskriven. Att vara etablerad på arbetsmarknaden är vanligare bland män än bland kvinnor samt bland yngre än bland äldre. Det är också vanligare att elever som gör avbrott på de högre kurserna är etablerade på arbetsmarknaden (se även orsaker till avbrott i samhällsorienteringen i tabell 5.14 nedan).¹⁷ Nedan framgår hur många kursdeltagare under kalenderåret 2020 som avslutat eller avbrutit kurs i sfi.

¹⁶ Eriksson & Rooth (2022), s. 12–13.

¹⁷ Skolverket (2012), s. 19.

Tabell 5.11 Kursdeltagare i sfi som avslutat eller avbrutit kurs i sfi under år 2020

	Kursdeltagare, sfi ¹			
	Totalt antal som avslutat eller avbrutit kursen under året ²	Avslutat med godkänt betyg, andel (%)	Avslutat utan godkänt betyg, andel (%) ³	Avbrutit kurs, andel (%)
Kvinnor	55 870	57,0	2,5	40,5
Män	39 506	41,4	2,5	56,1
1A	4 514	55,8	2,6	41,6
1B	5 721	41,7	5,6	52,7
1C	3 685	35,2	4,6	60,2
1D	1 688	50,8	4,3	45,0
2B	16 160	46,8	1,7	51,6
2C	15 397	49,4	3,2	47,3
2D	11 877	55,2	3,4	41,5
3C	22 382	43,9	1,4	54,7
3D	13 952	68,9	1,7	29,4
Totalt	95 376	50,6	2,5	46,9

¹ En elev (person) räknas som flera kursdeltagare om han/hon deltagit i mer än en kurs under mätperioden.

² Här inkluderas samtliga kursdeltagare där uppgift finns om att kursen avslutats eller avbrutits under året. I denna tabell inkluderas inte kursdeltagare på individuella kurser och orienteringskurser då dessa kurser inte betygssätts. Kursdeltagare vars kurser fortsätter under nästa kalenderår inkluderas inte här då uppgifter om deras studieresultat inte finns ännu.

³ Avslutat utan godkänt betyg inkluderar elever som fått betyget F. Här inkluderas även elever som gått hela kursen utan avbrott men där tillräckligt betygsunderlag ändå saknats vid kursens slut. Dessa elever har fått ett streck (–) i betygs katalogen i stället för betyg.

Källa: Sveriges officiella statistik, Skolverket.

5.4 Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Vissa nyanlända invandrare omfattas av det s.k. etableringsprogrammet¹⁸. Det gäller nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 66 år och som har uppehållstillstånd, som ger rätt till folkbokföring enligt

- 5 kap. 1–2 §§ UtIL (skyddsbehövande),
- 5 kap. 4 § UtIL (beslut av internationellt organ),
- 5 kap. 6 § UtIL (synnerliga skäl),
- 12 kap. 18 § UtIL (verkställighetshinder),
- 21 kap. UtIL (tillfälligt skydd), eller
- 22 kap. UtIL (tribunalvittnen).

¹⁸ Se 1 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och 5 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan med insatser som syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och behov av utbildning och andra insatser. Hånsyn ska tas till den nyanländes familjesituation och hälsa. En annan utgångspunkt är också vad som är bäst för den nyanländes etablering i arbetslivet på längre sikt.

Under den första tiden i etableringsprogrammet ska den nyanlände delta i en kartläggning avseende utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser samt förmåga och förutsättningar att delta i insatser inom programmet. Den nyanlände ska även medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan.

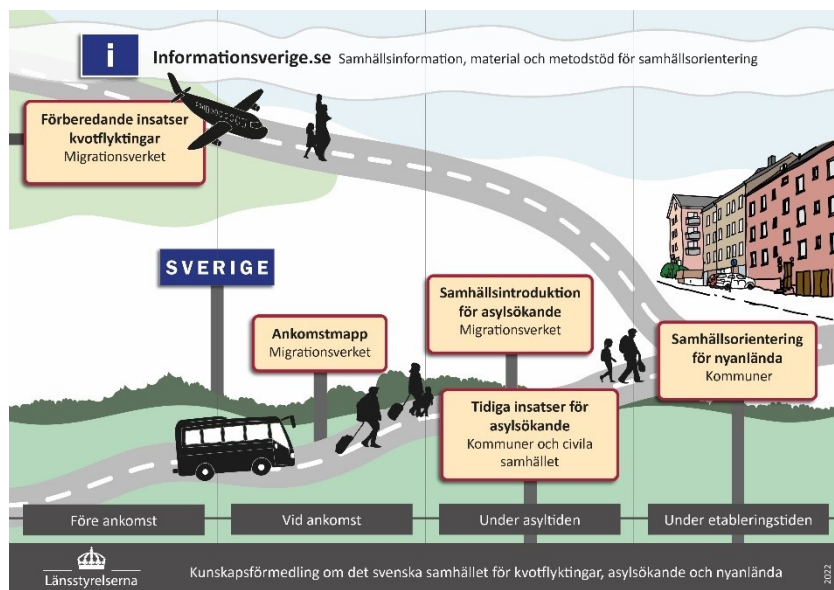
Därefter ska den nyanlände ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Detta sker inom ramen för etableringsprogrammet.

Insatserna i etableringsprogrammet får omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Som längst får den nyanlände ta del av insatserna under 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun.

När den nyanlände under minst ett år har deltagit i språkintensiva och arbetsplatsnära insatser och uppnått grundläggande kunskaper i det svenska språket samt tillgodogjort sig kunskaper inom ett visst yrke eller en viss bransch får Arbetsförmedlingen utfärda ett kunskapscertifikat. Av certifikatet ska det framgå vilka insatser som den nyanlände har deltagit i och under vilken tidsperiod.

Det är kommunerna som ansvarar för att tillhandahålla en sammanhållen utbildning för nyanlända (20 kap. 3 a § skollagen). Utbildningen syftar till att i strukturerad form ge nyanlända sådana kunskaper som de behöver för att studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Figur 5.6 Översikt över insatser med samhällsinformation för nyanlända



Källa: Länsstyrelserna.

5.5 Samhällsorientering

5.5.1 Bakgrund

Kommunerna ansvarar för att erbjuda vissa nyanlända, mellan 18 och 66 år, samhällsorientering. Det gäller utlänningar som omfattas av etableringsprogrammet eller som tillhör den så kallade utvidgade målgruppen (anhöriginvandrare). Ansvar för att erbjuda samhällsorientering omfattar dock inte utlänningar som går i gymnasieskola eller som är medborgare i ett land som omfattas av EES eller i Schweiz.

Samhällsorienteringen ska syfta till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och ge grundläggande förståelse om det svenska samhället samt vara en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Samhällsorienteringen ska ge utrymme för dialog och reflektion. Deltagarna ska genom samhällsorienteringen få kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna,

den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat samt praktiskt vardagsliv.

Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter att den nyanlände har folkbokförts i kommunen och ska normalt vara avslutad inom ett år efter att den påbörjades. Tre år efter att den nyanlände folkbokfördes i kommunen upphör kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering.

Den nyanlände ska erbjudas minst 100 timmar samhällsorientering på sitt modersmål eller på annat språk som denne behärskar. Samhällsorienteringen ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter, för att påskynda etableringen i arbetslivet. Efter avslutad samhällsorientering får varje deltagare ett intyg (4 § lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och 2, 4–5, 7 och 10 §§ förordningen [2010:1138] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

5.5.2 Innehållet i samhällsorienteringen

Samhällsorienteringen ska innehålla avsnitten nedan. Var och en av dessa bör innehålla de moment som anges under respektive avsnitt¹⁹.

Tabell 5.12 Förordningsmotiven till samhällsorienteringen

<i>Att komma till Sverige</i>	Integrations- och etableringsprocessen. Arbetets och språkets betydelse. Kultur och högtider i Sverige.
<i>Att bo i Sverige</i>	Arbetsmarknad, bosättningsmönster, näringslivsstruktur och infrastruktur. Sveriges geografi och befolkning. Bostad och boende; boendeformer, bostadsförmedling, bostadsfinansiering och hemförsäkring m.m. Kommunal service och lokalkännedom, exempelvis de viktigaste kommunala institutionerna, det lokala näringslivet, sopsortering, brandsäkerhet och annat skydd mot olyckor. Det dagliga livet, exempelvis praktiska aspekter på konsumentrollen, alkohol, tobak och narkotika, allemansrätt och djurskydd. Att leva med funktionshinder.

¹⁹ Förordningsmotiv, Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, FM 2010:1 s. 5–7.

<i>Att försörja sig och utvecklas i Sverige</i>	<p>Utbildningsmöjligheter, vuxenutbildning och villkor för studerande.</p> <p>Validering av utländsk kompetens.</p> <p>Arbetsmarknaden och den svenska arbetsmarknadsmodellen.</p> <p>Att söka arbete.</p> <p>Att arbeta.</p> <p>Att starta och driva företag.</p> <p>Skatt och deklaration.</p> <p>Socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkringen.</p> <p>Fritid, kultur- och föreningsliv.</p>
<i>Individens rättigheter och skyldigheter</i>	<p>Jämställdhet och individens frihet.</p> <p>Rättigheter för homo-, bi- och transsexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.</p> <p>Diskrimineringslagstiftning och Diskrimineringsombudsmannen.</p> <p>Hjälp och stöd: familjerådgivning, kvinnojourer och Barnens Rätt I Samhället (BRIS).</p> <p>Barns och ungdomars rättigheter i relation till föräldransvaret; kamratkretsen, relationer samt fritidsaktiviteter.</p> <p>Religionsfrihet och religiösa samfund.</p>
<i>Att bilda familj och leva med barn i Sverige</i>	<p>Svensk lagstiftning om äktenskap och samboförhållanden.</p> <p>Att vänta barn och föda barn.</p> <p>Föräldraförsäkring.</p> <p>Barns rättigheter.</p> <p>Relevanta delar av föräldrabalken, skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.</p> <p>Skola, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet; organisation, arbetssätt, syfte och förväntningar på barnen och föräldrarna.</p>
<i>Att påverka i Sverige</i>	<p>Folkstyrelsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Demokrati i teori och praktik. – Hur Sverige styrs – nationellt och lokalt perspektiv. – Europeiska unionen. – Åsiktsbildningen i samhället inklusive politiska partier, massmedier, föreningar och organisationer. – Hur val går till. <p>Rättsstaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Grundlagens principer om åsiktsfrihet, föreningsfrihet samt tryck- och yttrandefrihet etc. – Rättsstatens principer och mänskliga rättigheter. – Rättsväsendet: polisens och domstolarnas roll inklusive rätten till offentlig försvarare och annat rättsligt biträde och rättshjälp samt Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern. – Offentlighet och sekretess. – Mutor och bestickning.
<i>Att vårda sin hälsa i Sverige</i>	<p>Egenvård: sjukvårdsupplysning och apotek.</p> <p>Hälso- och sjukvård.</p> <p>Tandvård.</p>
<i>Att åldras i Sverige</i>	<p>Pensioner.</p> <p>Äldreomsorg.</p> <p>Begravning.</p> <p>Svenska arvsregler.</p>

Det exakta innehållet i samhällsorienteringen anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Målet med samhällsorienteringen ska, för det första, vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna (3 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). De angivna syftena ska dock beaktas i varje del av samhällsorienteringen, vilket bl.a. innebär att även jämställdhet mellan kvinnor och män ska behandlas i varje avsnitt, där det är möjligt och lämpligt.²⁰

5.5.3 Utbildningsmaterial för samhällsorientering

Inom samhällsorienteringen kan kommunerna använda olika material. Kommunen bestämmer hur samhällsorienteringen ska utformas och i vilken ordningsföljd samhällsorienteringens delar ska behandlas. Ett material som används i hög utsträckning är materialet *Om Sverige*.

Utifrån regleringsbrevsuppdraget år 2020 utvecklade Länsstyrelsen i Västra Götalands län ett digitalt material och metodstöd för samhällsorienteringen – *Om Sverige*. Enligt uppdraget togs det nya materialet fram med ett ökat fokus på jämställdhet och mänskliga rättigheter. Materialet är uppdelat enligt förordningens åtta teman. Det lanserades under hösten 2021 på webbplatsen Informationsverige.se och är valfritt att använda. Materialet är en vidareutveckling av boken *Om Sverige*, som tidigare tagits fram och förvaltats av Göteborgs Stad och Länsstyrelsen Västra Götaland.

På webbplatsen Informationsverige.se finns samlad information om det svenska samhället på elva språk för den som är ny i Sverige. Det finns information om bland annat arbete, utbildning, boende, sjukvård och specifik information om asyl och etablering samt digitala verktyg för att lära sig svenska. Webbplatsen går att använda på dator, surfplatta och mobiltelefon. Webbplatsen är primärt riktad till asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn (målgruppen). Den är också ett verktyg för aktörer som i sin verksamhet möter nämnda målgrupper.

²⁰ 2–3 §§ i Förordningsmotiven, Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, FM 2010:1.

Informationsverige.se är en källa till uppdaterad och tillförlitlig information. Texterna skrivs av redaktionen på Informationsverige.se eller av experter inom olika områden. De texter som skrivs av redaktionen granskas av experter inom olika områden. Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvarar för att förvalta webbplatsen i samarbete med övriga länsstyrelser. Arbetet med att förvalta webbplatsen bekostas av statliga medel. Myndigheter, kommuner och aktörer inom civilsamhället använder webbplatsen som informationskanal i möten med målgruppen. Webbplatsen används även som verktyg och resurs vid verksamhet för målgruppen, t.ex. för språkinläring, samhällsinformation och föräldraskapsstöd.

Under år 2022 hade webbplatsen fler sidvisningar än någonsin, cirka 6 miljoner. Sidvisningarna på andra språk än svenska var 66 procent år 2022 jämfört med 56 procent under år 2021. Webbplatsens mest visade språk år 2022 var svenska (34 procent), följt av arabiska (18 procent), persiska (16 procent), engelska (10 procent), ryska (9 procent) och spanska (4 procent). Dari, franska, somaliska, ukrainska och tigrinja stod för 1–3 procent av sidvisningarna vardera. De mest använda sidorna på webbplatsen är kopplade till samhällsorientering, vilka utgör cirka 37 procent av webbplatsens totala antal sidvisningar.²¹

5.5.4 Ansvar för samhällsorienteringen

Som nämns är det kommunerna som ansvarar för samhällsorienteringen. Kommunerna bestämmer hur samhällsorienteringen ska utformas och ska ha en plan för den, men får uppdra åt andra att utforma planen och anordna samhällsorienteringen. Länsstyrelserna ska i sin tur främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen och följa upp verksamheten (1 § lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och 6, 8–9 och 11–12 §§ förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

De personer som ger samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap (7 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). I övrigt finns inte närmare specificerat vilken nivå eller omfattning av utbildning, erfarenheter eller ämneskunskaper som krävs.

²¹ Länsstyrelsen Västra Götaland (2022).

5.5.5 Utmaningar med samhällsorienteringen

Utredningen har hämtat in information om det praktiska arbetet med samhällsorienteringen från samordnare för denna. Det har då kommit fram att det informationsmaterial, *Om Sverige*, som finns på webbplatsen Informationsverige.se är väl genomarbetat och ett bra material för kommunerna att använda sig av. Detta följer även av den senaste åiterrapporteringen om samhällsorienteringen.²² Lokalt förekommer det att kommuner tar fram tester trots att det saknas nationell kursplan. Ett exempel är Växjö kommun, där man har låtit ta fram en kursplan utifrån detta informationsmaterial och ett digitalt prov, där man efter varje avsnitt kontrollerar att deltagarna har tillgodogjort sig kunskaperna som man velat förmedla. Inledningsvis genomfördes proven i pappersform, men det visade sig förhållandevis snart att proven hade kopierats och spridits. Erfarenheten från Växjö kommun är att deltagarna i stort är positiva till provet som genomförs och måna om att få ett resultat.

Det har vidare kommit fram att kommunerna har problem att hitta pedagoger till samtliga språk som samhällsorienteringen ges på. Samhällsorienteringen ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vissa mindre vanliga språk saknar pedagoger vilket medför att vissa nyanlända inte kan delta i samhällsorienteringen. Att få en god täckning för alla de språk som kan förekomma i en grupp nyanlända är en utmaning för kommunerna. Genom samarbete mellan kommuner och digitala insatser har samhällsorienteringen erbjudits över större geografiska områden än en enstaka kommun. Det är särskilt till gagn för deltagare som behärskar de mindre vanliga språken. Det har kommit fram att det finns ett behov av en nationell digital plattform för samhällsorientering på de mindre vanliga språken och samverkan mellan pedagoger som behärskar dessa språk.²³ Mot denna bakgrund finansierar länsstyrelserna ett projekt avseende utveckling av samverkan för digitala nationella kurser i samhällsorientering. Projektägare är Centrum för samhällsorientering i Stockholms län (CSO). Syftet är att utveckla och påbörja implementering av en nationell samverkansmodell för att underlätta ökad samverkan mellan landets kommuner kring digi-

²² Länsstyrelsen Värmland (2023), s. 40–42.

²³ Länsstyrelsen Värmland (2022), s. 26.

tala kurser i samhällsorientering med nationellt intag, en resurs som landets kommuner har efterfrågat i många år.

Fjärrundervisning är ett bra sätt att nå ut till många men för samtidigt med sig flera utmaningar. Det är t.ex. svårare att få igång samtal i digitala lärmiljöer. Vidare går de lokala inslagen i samhällsorienteringen förlorade. Det digitala upplägget passar inte heller alla målgrupper. Det gäller framför allt personer som inte har digital kompetens eller tillgång till digitala verktyg.

Ett problem som har lyfts fram med samhällsorienteringen är att det inte finns något formellt krav på pedagogernas utbildning. Det medför att det kan bli en skiftande kvalitet på samhällsorienteringen och de diskussioner som förs i grupperna av deltagare. Det finns heller inte någon nationell kursplan för samhällsorienteringen. Det faktiska innehållet i samhällsorienteringen varierar därför stort mellan olika kommuner. Det faktiska innehållet kan även av den anledningen variera inom en och samma kommun.

5.5.6 Deltagande i samhällsorienteringen

Kommunerna och Arbetsförmedlingen lämnar statistik till länsstyrelserna beträffande deltagare i samhällsorienteringen. Av länsstyrelsernas återrapportering framgår att den lämnade statistiken inte är samstämmig, eftersom kommunerna redovisar uppgifter om totalt antal unika deltagare som påbörjat samhällsorienteringen, medan Arbetsförmedlingen enbart visar arbetssökande inom etableringsprogrammet som varje månad har registrerad aktivitet samhällsorientering. Då samhällsorienteringen kan pågå under flera veckor parallellt med andra aktiviteter betyder det att en deltagare kan förekomma i Arbetsförmedlingens statistik fler än en gång. Arbetsförmedlingens statistik visar därför inte totalt antal deltagare. Arbetsförmedlingens statistik visar heller inte deltagare som tillhör den utvidgade målgruppen.²⁴ Nedan framgår statistik över hur många deltagare som deltagit i samhällsorienteringen under de senaste 10 åren.

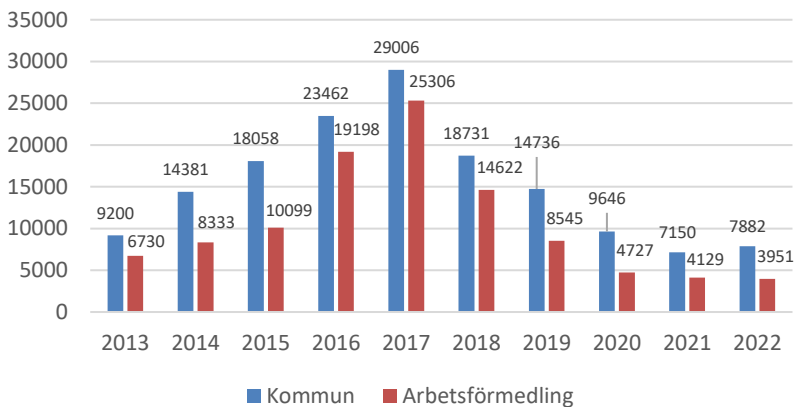
²⁴ Länsstyrelsen Värmland (2022), s. 12–13.

Tabell 5.13 Antalet deltagare i samhällsorienteringen åren 2013–2022

Uppgifter om antalet deltagare i samhällsorientering 2013–2022	Kommun	Arbetsförmedling
2013	9 200	6 730
2014	14 381	8 333
2015	18 058	10 099
2016	23 462	19 198
2017	29 006	25 306
2018	18 731	14 622
2019	14 736	8 545
2020	9 646	8 638
2021	7 150	4 129
2022	7 882	3 951

Källa: Länsstyrelsernas återrapportering (2023), s. 18.

Figur 5.7 Antalet deltagare i samhällsorienteringen åren 2013–2022*



* Kommunernas och Arbetsförmedlingens statistik är inte samstämmig. Kommunernas uppgifter redovisar totalt antal unika deltagare som påbörjat samhällsorientering. Arbetsförmedlingens statistik visar arbetssökande som har samhällsorientering som registrerad aktivitet inom etableringsprogrammet varje månad. Eftersom samhällsorienteringen kan pågå under flera veckor parallellt med andra aktiviteter betyder det att en deltagare kan förekomma i Arbetsförmedlingens statistik fler än en gång. Följaktligen visar inte Arbetsförmedlingens statistik totalt antal deltagare.

Källa: Länsstyrelsen Värmland, Länsstyrelsernas återrapportering (2023), s. 18–19.

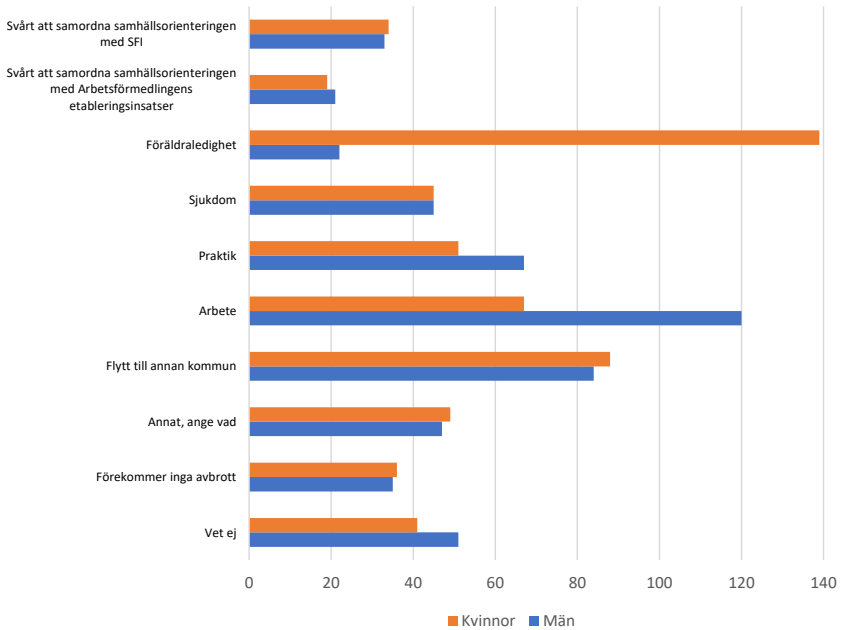
Av Länsstyrelserna återrapportering följer även att av de kommuner som svarat uppger ungefär 70 procent att majoriteten av deltagarna slutför samhällsorienteringen inom ett år. I de fall det förekommer avbrott finns en klar skillnad mellan kvinnor och män i utfallet på nationell nivå. För kvinnor förblir den vanligaste orsaken föräldraledighet medan det för männen är arbete. Något som kan noteras från år 2020 är dock att skillnaden mellan män och kvinnor när det gäller avbrott på grund av arbete har utjämnats. Kvinnor som avbryter sin samhällsorientering gör detta i högre utsträckning på grund av arbete det året. I övrigt kommer det fram små skillnader i avbrottsorsaker mellan könen. Det finns svårigheter att samordna samhällsorientering med sfi och Arbetsförmedlingens etableringsinsatser. En av utmaningarna som drabbar kvinnor och män i lika hög grad är möjligheten att kombinera samhällsorienteringen med andra insatser, framför allt Arbetsförmedlingens etableringsinsatser.²⁵

Tabell 5.14 Orsak till avbrott i samhällsorienteringen

Om deltagare avbryter påbörjad samhällsorientering, vilka är orsakerna till avbrott?	Män	Kvinnor
Vet ej	51	41
Förekommer inga avbrott	35	36
Annat, ange vad	47	49
Flytt till annan kommun	84	88
Arbete	120	67
Praktik	67	51
Sjukdom	45	45
Föräldraledighet	22	139
Svårt att samordna samhällsorienteringen med Arbetsförmedlingens etableringsinsatser	21	19
Svårt att samordna samhällsorienteringen med SFI	33	34

Källa: Länsstyrelsernas återrapportering (2023), s. 23.

²⁵ Länsstyrelsen Värmland (2022), s. 14. och Länsstyrelsen Värmland (2023), s. 18–24.

Figur 5.8 Orsak till avbrott i samhällsorienteringen*

* Se tabell 5.14 för de närmare antalen i de olika staplarna.

Källa: Länsstyrelsernas återrapportering (2023), s. 23.

5.6 Utbildningsinsatser för den som inte har uppehållstillstånd

5.6.1 Tidiga insatser för asylsökande

Sedan den 1 februari 2017 har länsstyrelserna i uppdrag att samordna tidiga insatser för asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd och bor i Migrationsverkets anläggningsboende. Insatserna förkortas TIA och regleras i förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare samt i förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. Avsikten är att länsstyrelserna genom sitt uppdrag ska vara en samordnande aktör som kan verka för att de resurser som avsätts för olika typer av insatser för asylsökande används ändamålsenligt, ger verksamhet med god geografisk spridning och når en så stor andel av målgruppen som möjligt. Länsstyrelserna ska verka för att tillgången till insatser motsvarar det

behov som finns i länet och att målgruppen har möjlighet att delta.²⁶ Bidrag kan sökas av ideella föreningar, kommuner eller kommunalförbund och trossamfund. Bidrag kan dock inte sökas av stiftelser eller företag.²⁷

TIA innebär insatser och aktiviteter riktade till män och kvinnor som är asylsökande eller som har uppehållstillstånd men bor kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på anvisning om kommunplacering. Syftet med insatserna är att påskynda etableringsprocessen och samtidigt göra väntetiden, som uppstår då asylansökan prövas, mer meningsfull. TIA omfattar verksamhet som har till syfte att främja målgruppens kunskaper i svenska, kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden samt hälsa.

Det finns flera ideella organisationer, studieförbund och folkhögskolor som anordnar TIA.

Migrationsverket har uppdrag att underlätta för asylsökande att kunna delta i insatser genom att hålla information om TIA insatser tillgänglig för asylsökande och genom möjligheten att bevilja reseersättning till deltagare som har behov av detta.

5.6.2 Digitala språkinlärningsverktyg

I regeringsbrevet år 2016 fick länsstyrelserna i uppdrag att ta fram och tillhandahålla ett digitalt språkinlärningspaket som syftar till att stärka kunskaperna i svenska för asylsökande m.fl. Länsstyrelsen Västra Götaland tog fram flera sidor under rubriken *Lära svenska* som innehåller olika verktyg för språkinläring och som finns tillgängliga utan kostnad på webbplatsen Informationsverige.se. Sidorna *Lära svenska* ger möjlighet att skaffa en grundläggande kunskap i svenska och innehåller bland annat språkverktyg och olika filmer. Ett av språkverktygen är *Hej svenska* som finns på fyra olika nivåer och tränar ordkunskap och läs- och skrivförmåga.²⁸

²⁶ Regeringen, <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/tidiga-insatser-for-asylsokande/>.

²⁷ Länsstyrelserna, <https://integration.lansstyrelsen.se/tidiga-insatser-for-asylsokande/statsbidrag-till-verksamheter-for-asylsokande/>.

²⁸ Finansdepartementet, Regleringsbrev för budgetår 2016 avseende länsstyrelserna.

5.6.3 Svenska på studieförbund och folkhögskolor

TIA erbjuds av flera olika aktörer, bl.a. inom folkbildningen. Svenska från dag ett och Vardagssvenska är satsningar för att ge asylsökande möjlighet att lära sig svenska tidigt och samtidigt få en grundläggande förståelse för, och inblick i, det svenska samhället. Studieförbunden, folkhögskolorna och fr.o.m. år 2017 studieförbundet SISU Idrottsutbildarna, tilldelas statsbidrag för att genomföra undervisning i svenska och om det svenska samhället.

Folkbildningsrådet fördelar medel till studieförbund och folkhögskolor som genomför dessa insatser. Folkbildningsinsatserna har utgjort en väsentlig del av kapaciteten inom de tidiga insatserna.

I Folkbildningsrådets uppföljning av verksamheten inom svenska från dag ett konstateras att deltagarna kommer i gång tidigt med att lära sig svenska, deras språkutveckling är tydlig och de kommer i gång med sin etablering redan som asylsökande.²⁹ I Folkbildningsrådets rapport Cirkeldeltagares vägar till arbetsmarknaden presenteras en nationalekonomisk analys av cirkeldeltagandets betydelse för vidare studier och arbete. Analysen visar att deltagande i studiecirkel ökar sannolikheten att individen börjar arbeta någon gång under perioden. Sambandet gäller för både utrikes och inrikes födda cirkeldeltagare, för deltagare med högskoleutbildning och för deltagare med kort utbildning. Starkast är sambandet för deltagare med kortast utbildning.³⁰

Under åren 2015–2020 samlade studieförbundens verksamhet inom svenska från dag ett totalt över 195 000 deltagare. Åren 2016–2020 genomfördes verksamheten vardagssvenska för drygt 71 000 deltagare. Vidare har studieförbunden i det särskilda uppdraget uppsökande och motiverande insatser för utrikes födda kvinnor åren 2018–2020 nått 17 500 deltagare.³¹

²⁹ Uppgifter från Folkbildningsrådet i Yttrande över Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2).

³⁰ A. a. s. 3 och Folkbildningsrådet (2019), Cirkeldeltagares vägar till arbetsmarknaden, Studiecirkelnas geografiska spridning och betydelse för integrationen på arbetsmarknaden, bl.a. s. 3.

³¹ Ibid.

5.6.4 Språkcaféer

Civilsamhället står bakom flera av de språkcaféer som, för sig eller tillsammans med sfi, erbjuder en arena för utveckling av den talade svenskan. Språkcaféerna finns ibland i samma lokaler som sfi, där individer erbjuder sin tid som en resurs för deltagarna. Språkcaféer bedrivs också inom kyrkans verksamhet, folkhögskolor och civila samhällets organisationer. Biblioteken är också en vanlig plats för språkcaféer.³² Språkcaféer kan genomföras såväl på ideell basis som tillsammans med cirkelledare från studieförbund.

5.6.5 Obligatorisk samhällsintroduktion

Migrationsverket anordnar sedan den 1 oktober 2021 samhällsintroduktion för asylsökande som alla asylsökande över 15 år ska delta i enligt ett särskilt regeringsuppdrag. Den nya samhällsintroduktionen är mer omfattande än den samhällsinformation som erbjudits tidigare och ger deltagarna utrymme att diskutera och reflektera över informationen som lämnas.

Samhällintroduktionen ska erbjudas på plats i Migrationsverkets lokaler. För närvarande tillhandahålls den i Boden, Sundbyberg, Norrköping, Mölndal och Malmö. Den pågår under en heldag eller två halvdagar och tolkas till flera olika språk. Den ska tillhandahållas så kort tid som möjligt efter det att en asylansökan registreras. Målsättningen är att asylsökande ska få ta del av introduktionen inom 14 dagar från att asylansökan har registrerats medan de som inte valt eget boende är kvar på ankomstboendet. För att även föräldrar till yngre barn ska kunna delta erbjuds barntillsyn under den tid som utbildningen pågår.

Under samhällsintroduktionen får deltagarna information om asylprocessen, hur samhället i Sverige fungerar, svensk lagstiftning, barnets rättigheter samt demokrati, normer och värderingar bl.a. avseende jämställdhet och hedersrelaterat våld och förtryck inklusive frågor om barnäktenskap och könsstypning. Introduktionen leds av särskilt utbildad personal inom Migrationsverket.

Av Migrationsverkets statistik över samhällsintroduktionen framgår att drygt en tredjedel av dem som kallats sedan den startade den

³² På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk, s. 64.

1 oktober 2021 har valt att inte delta. Andelen kvinnor som har deltagit är något högre än andelen män, men skillnaden mellan könen är marginell.

För ensamkommande barn och barn i familj under 15 år har Migrationsverket tagit fram en särskilt anpassad skriftlig information som motsvarar den som lämnas under samhällsintroduktionen. Migrationsverket håller även ett individuellt samtal med ensamkommande barn i samband med att informationen lämnas. Individuella samtal kan också hållas med sökande som har särskilda svårigheter att tillgodogöra sig informationen.³³

5.7 Andra utbildningsformer

5.7.1 Folkhögskolor

I Sverige finns 156 folkhögskolor. Folkhögskolan är en form av vuxenutbildning och vänder sig i första hand till vuxna som är 18 år eller äldre. Utbildningen på folkhögskola är fri och frivillig. Det betyder att deltagarna själva väljer att gå på folkhögskola och att kurserna står fria från centrala läroplaner och den kommunala vuxenutbildningen. Folkhögskolan erbjuder kurser i svenska, svenska och svenska samhället, svenska som andraspråk samt samhällskunskap.³⁴ I kapitel 6 redogörs bl.a. för en form av språkprov (Swedex) som hålls i folkhögskolornas regi.

Många av folkhögskolans deltagare i den ordinarie verksamheten är utrikes födda och har arbetsmarknadsrelaterade motiv för sina studier. Sedan år 2104 bedriver folkhögskolorna etableringskurs på folkhögskola, som är en sex månader lång kurs för personer inom etableringsprogrammet i samverkan med Arbetsförmedlingen. Sedan starten har drygt 23 000 personer fullföljt kursen. Även inom uppdraget studiemotiverande folkhögskolekurs, som är en tre månader lång arbetsmarknadspolitisk insats, når folkhögskolan många personer som har invandrat till Sverige. Andelen utrikes födda har ökat kraftigt de senaste åren och uppgick år 2020 till 71 procent.³⁵

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket, s. 3 och SOU 2022:6, s. 88.

³⁴ Sveriges folkhögskolor, <https://www.folkhogskola.nu/>.

³⁵ Uppgifter från Folkbildningsrådet i Yttrande över Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2).

I Folkbildningsrådets rapport Cirkelns betydelser är det framför allt cirkeldeltagare som kommer från utomeuropeiska länder – ofta relativt unga män – som anger att de deltagit i en studiecirkel för att öka sina möjligheter på arbetsmarknaden, respektive att cirkeldeltagandet inneburit nya arbetsmöjligheter för dem. Författarnas slutsats är att många av deltagarna som flyttat till Sverige är i färd med att skapa sig en plattform på arbetsmarknaden och använder sig av studiecirkel som ett led i detta.³⁶

5.7.2 Studieförbund

Inom studieförbundens regi erbjuds utbildning i form av folkbildning med nya svenskar riktat till asylsökande och andra utrikes födda som varit kort eller länge i Sverige som omfattar det svenska språket, samhället och kulturen. Studieförbunden erbjuder även utbildning i form av digitalisering för vuxna.³⁷

5.8 Sammanfattning

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Utbildningen tillgodoses genom utbildning anordnad av offentliga huvudmän i skolformerna grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola. Den allmänna skolplikten omfattar barn som är bosatta i Sverige. Den ska fullgöras från förskoleklass och därefter i grundskolan. Även barn som är asylsökande, barn som har ansökt om eller fått ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och barn som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning har rätt till utbildning, även om de inte omfattas av skolplikten.

Undervisning i svenska och samhällskunskap erbjuds såväl för elever i grundskolan, den grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, som i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och som sfi.

³⁶ A. a.

³⁷ Studieförbunden, <https://studieforbunden.se/program-for-2020-talet/>.

Sfi erbjuds från 16 års ålder och består av fyra kurser A–D samt i de flesta kommuner även utbildning i grundläggande läs- och skrivinlärning för dem som helt saknar eller endast har mycket kort utbildningsbakgrund.

Vissa nyanlända mellan 20 och 66 år omfattas av etableringsprogrammet. Inom ramen för etableringsprogrammet ska den nyanlände ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, och samhällsorientering. Kommunen är också skyldig att erbjuda den utvidgade målgruppen (dvs anhöriginvandrare) samhällsorientering. För denna målgrupp är det frivilligt och insatsen är inte kopplad till någon ersättning.

Den nyanlända ska erbjudas minst 100 timmar samhällsorientering på den nyanländes modersmål eller på annat språk som denne behärskar. Samhällsorienteringen ska avhandla åtta olika avsnitt. Kommunen bestämmer hur samhällsorienteringen ska utformas och i vilken ordningsföljd samhällsorienteringens delar ska behandlas. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Materialet på [Informationsverige.se](https://www.informationsverige.se) är valfritt att använda. Det används dock i hög utsträckning inom samhällsorienteringen.

För dem som ännu inte har beviljats uppehållstillstånd finns s.k. tidiga insatser för asylsökande. Dessa består bl.a. av digitala språkinlärningsverktyg, utbildning i svenska och om det svenska samhället vid studieförbund och folkhögskolor, språkcaféer.

Vidare genomför Migrationsverket en obligatorisk samhällsintroduktion.

Utöver ovan angivna utbildningsinsatser så erbjuder även folkhögskolor och studieförbund utbildningar i svenska och samhällskunskap.

6 Prov och provkonstruktion

I detta kapitel beskrivs översiktligt vilka former av prov som kan vara aktuella som kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd, hur prov konstrueras samt anpassning av prov. Det redogörs också för några prov som förekommer.

6.1 Något om olika typer av prov

6.1.1 Prov i språk

Prov i språk kan utformas på olika sätt. De språkliga färdigheterna delas i språktest ofta in i s.k. produktiva färdigheter (muntlig och skriftlig färdighet) och receptiva färdigheter (läsförståelse och hörförståelse). I faktiska språkbrukssituationer flätas dock olika språkliga färdigheter samman och uppträder tillsammans. I t.ex. ett samtal växlar deltagarna mellan att lyssna och tala. Ett prov i det svenska språket kan inkludera olika delprov; prov i läsförståelse, hörförståelse, skriftlig framställning och muntlig framställning. Ett prov kan också utformas som ett s.k. integrerat prov.

Testning av receptiva färdigheter är en form av indirekt bedömning där man utgår från provdeltagarnas svar på frågor för att dra slutsatser om deras språkliga förmåga. Ofta används då slutna svarsformat, dvs. svarsalternativen är på förhand givna, som är möjliga att rätta automatiskt eller med hjälp av ett facit. Bedömningen omnämns därför vanligen som objektiv. För att objektivt rättade prov ska bli mätsäkra krävs att uppgifterna som konstrueras passar gruppen som ska göra provet och motsvarar nivån som provet avser att pröva. Detta gäller såväl prov med slutna svarsformat som prov där provdeltagaren producerar egen text. För att konstruera mätsäkra prov krävs att varje uppgift prövas ut på en stor population som är representativ för den som sedan kommer att genomföra provet. Med hjälp av psykometriska

analyser kan provkonstruktören sedan välja bland uppgifter och sätta samman prov på en lämplig nivå. Det tar tid och är kostsamt att konstruera uppgifter med slutna svarsalternativ, men när dessa väl finns på plats är kostnaderna för att genomföra och rätta provet förhållandevis låga.

Testning av produktiva färdigheter inbegriper i stället en subjektiv bedömning där provdeltagarens språkliga produktion bedöms. Det behövs mindre tid och kostnader för att konstruera och pröva ut subjektivt rättade prov. I stället medför dessa prov högre kostnader när provets genomförs och bedöms.

6.1.2 Innehållsbaserade prov

Prov i samhällskunskap är exempel på innehållsbaserade prov. Innehållsbaserade prov kan utformas som skriftliga prov, muntliga prov, digitala prov eller prov med slutna svarsformat. Prov kan också utformas som s.k. integrerade prov.

6.1.3 Former för provgenomförande

Standardiserade storskaliga prov kan utformas som prov på papper eller digitala prov. Provdeltagare genomför prov på papper i tryckta provhäften och de muntliga delarna prövas genom fysiska samtal. Provdeltagare genomför digitala prov via en provplattform och de muntliga delarna via exempelvis videosamtal eller inspelning på ljudfiler.

Prov som genomförs på papper

En fördel med prov på papper är att det inte behövs någon särskild utrustning för att genomföra provet. De nationella proven i sfi och högskoleprovet är exempel på prov på papper. En nackdel med prov på papper är risken för att provinnehåll kan spridas under distributionen och hanteringen. Under senare år har det vid flera tillfällen förekommit att nationella prov blivit kända i förväg och spridits till elever.¹

¹ Riksrevisionen (2018), Otillåten spridning av nationella prov – vad gör Skolverket och Skolinspektionen? s. 8.

Muntliga prov

Vid muntliga prov (och skriftliga prov) sker en subjektiv bedömning av en eller flera bedömare. För att provens reliabilitet (reliabilitet anger i vilken utsträckning resultaten från en provversion går att generalisera till andra provversioner) ska upprätthållas förutsätts att personer med särskild utbildning och kompetens bedömer provdeltagarnas förmågor. För att nå en hög samstämmighet i bedömningen behövs tydliga och väl genomarbetade bedömningskriterier, återkommande utbildning och tid för sambedömning. Den variation som uppkommer mellan bedömare vid subjektiva bedömningar kan medföra att provdeltagaren får ett felaktigt provresultat. Ett system med manuella bedömningar innebär vidare kostnader för personal, både vid platsen för genomförandet av provet (identitetskontroller och provförrättare) och vid platsen för bedömning (bedömare).

Digitala prov

Prov kan genomföras digitalt. Digitala prov kan utformas på ett liknande sätt som prov på papper med ett på förhand bestämt provhäfte men där genomförandet sker via en provplattform i stället för i pappershäften. Digitala prov kan också utformas som s.k. adaptiva prov, där provet anpassar nästa fråga efter den svårighetsgrad provdeltagaren klarat respektive inte klarat på föregående frågor. Ett adaptivt prov anpassar sig alltså efter provdeltagarens färdighetsnivå. Det innebär att olika provdeltagare möter olika frågor och genomför olika prov. Genom adaptiva prov kan flera nivåer av kunskaper prövas genom samma prov, då datorn väljer nästa fråga utifrån svårighetsgraden på de tidigare avklarade frågorna. Fördelen med att använda adaptiva prov är att det är mindre risk för att de enskilda uppgifterna blir kända i förväg, eftersom alla provdeltagare får olika prov. Vidare träffar sådana prov precis där provdeltagarens kunskap är inom olika färdighetsnivåer. Adaptiva prov kräver dock mer resurser vid det initiala framtagandet av provet. Ett annat problem med adaptiva prov är att provdeltagarna hela tiden möter uppgifter som är precis på gränsen till deras färdighetsnivå, vilket kan leda till en ökad stress under provsituationen.

En variant av adaptiva prov är s.k. Multistage testing. Vid Multistage testing presenteras moduler för testtagaren. Varje modul be-

står av ett mindre antal uppgifter. Efter att en modul har genomförts tilldelas provdeltagaren en ny modul utifrån resultaten från den föregående modulen. I ett traditionellt adaptivt test konstrueras varje enskilt item (mät punkt) självständigt, vilket för exempelvis ett läsförståelsetest skulle resultera i korta textavsnitt till varje item. Om Multistage testing används kan i stället längre sammanhängande uppgifter konstrueras, exempelvis en längre artikel med flera item till texten.

Digitala prov kräver inte distribution, förvaring eller annan hantering av provet. Det är också svårare att fuska vid digitala prov än vid analoga prov, då det är möjligt att göra ett slumpmässigt urval av provuppgifterna ur en uppgiftsbank. Om enskilda provversioner eller uppgifter skulle bli kända är det enkelt att byta ut dessa i provplattformen. Digitala prov är med andra ord en mer rättssäker form av prov än prov på papper och muntliga prov.

Kostnaderna för administration är lägre för digitala prov än för analoga prov och de är heller inte förenade med tryckkostnader. Rättningen kan ske automatiskt och proven är anpassningsbara på så sätt att det är möjligt med ljuduppspelning av frågor, interaktiva svarsformat och att lyssna på en fråga flera gånger.

Digitala prov förutsätter dock vana av att använda datorer och att teknisk utrusning finns. Dessutom uppstår det kostnader vid framtagning av det digitala system som provet ska genomföras i.

6.2 Kort om provkonstruktion

6.2.1 Hur prov av hög kvalitet konstrueras

Ett prov konstrueras utifrån vissa givna förutsättningar. Provet måste först och främst ha ett syfte, en målgrupp och ett användningsområde. När dessa förutsättningar har fastställts ska ett s.k. konstrukt tas fram. Ett konstrukt beskriver det som provet avser att mäta. Konstruktet är alltså det som definierar och avgränsar det som ett prov ska testa och sätter dess ramar. Därefter väljs provformat och testspecifikationer tas fram. Utifrån testspecifikationerna konstrueras sedan uppgifter som sätts samman till hela prov. Under konstruktionsfasen granskas provet löpande av experter med relevant ämneskunskap och det prövas ut på en lämplig och representativ population. Utprovningen sker oftast i två steg, en mindre pilotutprovning

följt av en större huvudutprovning. När en slutversion av provet är fastställd väljs kravsättningsmetod och kravgränser tas fram för prov som prövar receptiva färdigheter (hörförståelse och läsförståelse). Om provet prövar produktiva färdigheter (muntlig och skriftlig färdighet) behöver matriser och kommentarstexter till dessa formuleras och prövas ut. Sedan tas exempeltexter och exempelsamtal på olika färdighetsnivåer fram och bedöms av en expertgrupp. Dessa sammanställs sedan i bedömningsanvisningar för bedömare tillsammans med facit för de prov som avser receptiva färdigheter. När proven har börjat användas genomförs uppföljningar av hur enskilda uppgifter och item har fungerat samt hur olika provdeltagargrupper har klarat provet.

En god provutveckling förutsätter tydliga specifikationer, successiv kvalitetskontroll, empirisk information om enskilda uppgifters kvalitet och utvärdering av givna prov. Detta fordrar samverkan mellan olika kategorier av experter.² Beslutet om ett visst prov ska användas eller inte innebär i allmänhet att hänsyn måste tas till andra omständigheter, t.ex. om provet har negativa konsekvenser som väger tyngre än dess fördelar, eller om det medför orimligt höga kostnader.³

Att utveckla ett konstrukt

Ett s.k. konstrukt beskriver, som nämns ovan, det som provet avser att mäta. Konstruktet är alltså det som avgränsar och definierar det som ett prov ska testa och sätter provets ramar.

Kunskaper i det svenska språket

I ett konstrukt för ett språktest behöver det inkluderas teorier eller en modell som beskriver vad språklig förmåga är och en avgränsning av vilka färdigheter och delfärdigheter som ska prövas i provet. För det delprov i det svenska språket som utredningen föreslår i kapitel 11 kommer den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS) att utgöra en av byggstenarna för konstruktet till provet (se kapitel 8 om GERS). GERS innehåller beskrivningar och deskriptorer för olika färdigheter och delfärdigheter som kan tänkas användas i olika kontexter och för

² Skolverkets systemramverk för nationella prov, prov och bedömning, s. 26.

³ A. a. s. 6.

olika kommunikativa syften. För att kunna göra ett urval ur GERS krävs en precisering av vilka färdigheter och delar av en färdighet som är mest centrala att pröva i det föreslagna provet. En utmaning vid framtagningen av provet kommer att vara att precisera vilka färdigheter och delfärdigheter som är relevanta för ett test kopplat till permanent uppehållstillstånd och vilka intressenter som ska inkluderas i utformningen av konstruktet. I denna process är det möjligt att konstruktet behöver kompletteras med andra språkliga modeller än GERS, exempelvis teorier om kommunikativ kompetens.

Grundläggande kunskaper om det svenska samhället

För att skapa ett konstrukt till ett prov som avser kunskaper om det svenska samhället har experter inom provkonstruktion bedömt att underlag behöver hämtas in från kommuner runt om i landet i syfte att tillvarata de kunskaper som finns om materialet *Om Sverige* på webbplatsen Informationsverige.se (se mer om webbplatsen Informationsverige.se i kapitel 5).⁴ De flesta kommuner använder sig av materialet på den webbplatsen vid genomförandet av samhällsorienteringen.⁵ I kommunerna finns en kunskap om hur materialet uppfattas och vilka områden som skapat mest diskussion. Bland annat har Växjö kommun genomfört en provverksamhet utifrån materialet. Utredningen föreslår att ett prov om det svenska samhället ska kunna genomföras utan att provdeltagaren har genomgått samhällsorienteringen i kommunens regi. Detta ställer krav på transparens om vad provet bygger på. Vidare behöver liknande kunskapsprov i näraliggande länder analyseras och kunskaper från referensgrupper hämtas in i arbetet med utvecklingen av konstruktet.

Item

Inom provkonstruktion talar man om att mäta ett visst antal mät-punkter, eller s.k. item, per prov. Ett item kan definieras som den minsta poänggivande enheten i ett prov⁶. En uppgift kan innehålla flera item och i exempelvis ett läsförståelse- eller hörförståelseprov

⁴ Provggruppen för nationella prov och bedömningsstöd i samhällskunskap vid Göteborgs universitet.

⁵ Länsstyrelsen Värmland (2023), s. 41.

⁶ Hamnes Carlsen, C. & Moe, E. (2019), s. 111.

utgör varje enskild fråga ett item. Antalet item kan vara betydligt fler än de uppgifter de är fördelade på.

Validitet

Skolverket har tagit fram ett systemramverk för de digitala nationella proven. Nedan återges några delar ur det. Ramverket syftar till att säkerställa en hög kvalitet på proven genom att beskriva olika hot mot provens validitet och fastställa vissa kvalitetsmått som provet ska uppfylla.

Validitet är ett begrepp för att beskriva att provet verkligen mäter det som det är tänkt att mäta. Det är ett centralt begrepp inom det pedagogiska bedömningsfältet.

En grundläggande fråga i valideringen är i vilken utsträckning ett prov förmår att täcka konstruktet i dess helhet, liksom att inte något ytterligare tillförs. Om provet endast delvis täcker konstruktet innebär detta en validitetsbrist som brukar betecknas ”underrepresentation av konstruktet” och om provresultaten påverkas av faktorer som inte ingår i konstruktet innebär detta ett hot mot validiteten som brukar betecknas ”konstrukt-irrelevant varians”. En vanlig form av underrepresentation är att provet i för liten utsträckning omfattar sådant innehåll som är svårt att observera och bedöma.⁷

Som nämns ovan finns det flera faktorer som kan påverka ett provs validitet. Ett hot mot ett provs validitet är brist på generalisering. Resultatens generaliserbarhet avser i hur hög utsträckning en provdeltagares resultat från en provversion kan sägas återspegla det genomsnittliga resultatet samma provdeltagare skulle kunna tänkas få om denne hade genomfört samtliga tillgängliga provversioner av provet. Provet representerar alltid ett urval av vad provdeltagaren ska kunna, eftersom det inte är möjligt att ställa frågor på allt. Urvalet måste därför vara representativt för provdeltagarens kunskap, så att personer som har den krävda kunskapen blir godkända på provet. Inkonsistenta bedömningsprinciper för olika uppgifter kan leda till låga korrelationer mellan uppgifterna, och på så sätt vara ett hot mot generaliserbarheten. Ytterligare ett hot mot generaliserbarheten är att alltför få uppgifter används i provet.⁸

⁷ Skolverkets systemramverk för nationella prov, prov och bedömning, s. 6–7.

⁸ Skolverkets systemramverk för nationella prov, prov och bedömning, s. 10. Och provgruppen för nationella prov och bedömningsstöd i samhällskunskap vid Göteborgs universitet.

Även de förhållanden under vilka provet genomförs kan utgöra hot mot validiteten, t.ex. om förhållandena i alltför liten utsträckning är standardiserade, genom att tiden för olika uppgifter tillåts variera, att tiden på dagen tillåts variera, att olika uppgiftsformat kan användas och att olika administratörer av provet arbetar på olika sätt.

Ett prov med hög validitet ska borga för rättvisa till sitt innehåll och format. Det får alltså inte missgynna någon enskild grupp av provdeltagare. Inte heller användningen av provet får missgynna någon enskild grupp.

Det är viktigt att provresultaten för provdeltagare med bl.a. olika kön, social bakgrund, migrationsbakgrund och funktionsnedsättning är rättvisa och inte uttrycker något annat än elevernas visade kunskap. Hot mot denna typ av rättvisa kan beskrivas i termer av systematiska mätfel (konstruktirrelevant varians) och är därför ett hot mot provets validitet. Det finns en lång rad källor till sådana validitetsproblem, som provgenomförandet, provets innehåll, provuppgifternas och svarsättens utformning, bedömningen av prestationer och skalkonstruktion. Förändringar av provgenomförande kan därför behöva göras, och genom hela provkonstruktionsprocessen behövs åtgärder mot de olika formerna av validitetshot vidtas. Prov måste kunna fungera för alla grupper som ska använda provet, så att resultaten är jämförbara och rättvisa, utan att påverkas av skillnader i egenskaper som inte är relevanta för den avsedda användningen. Prov ska designas, utvecklas, administreras och bedömas så att de prövar det avsedda konstruktet och minimerar inflytandet från konstrukt-irrelevanta egenskaper hos provtagarna. För ett nyutvecklat prov bör det finnas en rättvisplan för hur frågor kring rättvisa ska behandlas i design, utveckling, administrering och bedömning av provet.⁹

Reliabilitet

En faktor som ingår i begreppet validitet är reliabilitet. Reliabilitet beskriver i hur hög utsträckning resultaten från en provversion går att generalisera till andra provversioner, dvs. hur konsistent och stabil bedömningen är. Skulle en och samma provdeltagare få samma resultat på ett prov om han eller hon genomförde en annan provversion, en annan dag, i en annan del av landet, med andra bedömare?

⁹ Skolverkets systemramverk för nationella prov, prov och bedömning, s. 24.

För att ett testresultat ska ha hög reliabilitet bör resultatet vara det samma vid upprepade mätningar och oberoende av vem som utför och bedömer testet. För att olika provversioner ska bli jämförbara krävs utprövningar för att fastställa svårighetsgraden hos enskilda item och uppgifter. Genom utprövningar är det också möjligt att undersöka om enskilda uppgifter eller item missgynnar någon viss provdeltagargrupp.

Provkonstruktion är tidskrävande

Att konstruera ett prov som uppfyller krav på bl.a. validitet och reliabilitet tar tid.

Att ta fram ett prov i det svenska språket har bedömts ta tre till fyra år beroende på vilka språkfärdigheter som ska prövas.¹⁰ Ett prov som prövar de receptiva färdigheterna (läsförståelse och hörförståelse) bedöms kräva att minst 300–400 item¹¹ tas fram och sedan prövas ut på cirka 3 000 personer, om en provbank ska vara möjlig att bygga upp. En tänkbar utprövningspopulation skulle eventuellt kunna återfinnas inom kurserna för sfi.¹² Provet som avser kunskaper om det svenska samhället bedöms ta motsvarande tid att konstruera. När det gäller nationella prov brukar utprövningar påbörjas cirka två år innan proven ska genomföras skarpt för första gången. Försöksverksamheten för ett nationellt behörighetsprov som ska ge grundläggande behörighet för högskolestudier visar att det kan vara svårt att hitta provdeltagare att pröva ut provet på.¹³

6.3 Särskilt om integrerade prov

Enligt kommittédirektiven finns det behov av att undersöka om det skulle vara möjligt och lämpligt att kontrollera kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd genom ett integrerat prov. Med ett sådant prov avses i direktiven ett prov i samhällskunskap som i och med att det utformas på svenska skulle kunna mäta både kunskaperna i samhällskunskap och kunskaperna i svenska.

¹⁰ Uppgifter från expert inom provkonstruktion vid Stockholms universitet.

¹¹ Thompson, Nathan A. and Weiss, David A. (2011).

¹² Uppgifter från expert inom provkonstruktion vid Stockholms universitet.

¹³ Provggruppen för nationella prov och bedömningsstöd i samhällskunskap vid Göteborgs universitet.

Enligt forskningen bör endast ett konstrukt per prov prövas.¹⁴ Prov som inte prövar det som är avsett att prövas kan ifrågasättas ur ett validitetsperspektiv. När det gäller integrerade prov kan det vara svårt att avgöra vilka kunskaper som faktiskt prövas och vad det beror på om en provdeltagare underkänns på provet, bristande kunskaper i det svenska språket eller om det svenska samhället eller i båda delarna. Integrerade prov kan missgynna inlärare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund, då sådana prov kräver en relativt hög språklig nivå.¹⁵

6.4 Överväganden vid framtagning och genomförande av språktest för provdeltagare med kort eller ingen tidigare formell skolbakgrund

Flera studier har visat att andraspråksinlärare som endast har kort eller ingen tidigare formell skolbakgrund presterar sämre på storskaliga standardiserade språktest än inlärare med längre tidigare skolbakgrund (se avsnitt 7.6). Detta samband kan till viss del förklaras av de särskilda utmaningar som denna inlärargrupp ställs inför när de ska lära sig ett nytt språk (se avsnitt 7.5) men också av utformningen och genomförandet av själva språktesten i sig, då denna grupp inlärare kan sakna vana och förtrogenhet med test vilket påverkar hur de tar sig an uppgiften.

Många inlärare som inte har haft möjlighet att delta i någon form av skolundervisning under uppväxten står inför en dubbel utmaning där de parallellt med att de lär sig ett nytt språk behöver utveckla grundläggande läs- och skrivfärdigheter. En central förmåga är då att lära sig att avkoda bokstäver och skriven text till ljud och att koda tal till skrift. De måste även lära sig att behärska skrivkonventioner i svenska, svenskans läsriktning samt utveckla en fungerande handstil. Många inlärare utan formell skolbakgrund behöver även bekanta sig med digitala verktyg som ordbehandlare och att skriva på tangentbord.¹⁶ För inlärare som lär sig läsa och skriva i vuxen ålder kan det ta lång tid innan avkodningen är automatiserad. Vid läsning kan de då behöva göra flera omstarter eller behöva ljuda bokstäver och

¹⁴ Provggruppen för nationella prov och bedömningsstöd i samhällskunskap vid Göteborgs universitet.

¹⁵ Hamnes Carlsen, C. (2017), s. 137.

¹⁶ Skolverket (2016), Grundläggande litteracitet – Att undervisa vuxna med svenska som andraspråk.

stavelser vilket kan leda till ett långsamt läsflyt och att de får svårare att skapa mening i längre sammanhängande sjok av text.¹⁷ Vissa vuxna nybörjarläsare tenderar också att fastna vid ord som de inte förstår och försöker då att lista ut dessa ord i stället för att fortsätta läsningen. Denna distraktion riskerar att leda till ett minskat läsflyt och att de förlorar sammanhanget i texten som de läser.¹⁸

Sammantaget finns det alltså flera faktorer som pekar mot att genomförandetiden för provdeltagare som har lärt sig läsa och skriva i vuxen ålder har stor betydelse för denna grupps möjlighet att uppvisa sina kunskaper i ett språktest. Genom utprövningar och återkoppling från experter, exempelvis undervisande lärare bekanta med målgruppen, kan man undersöka var en rimlig genomförandetid för denna grupp bör ligga.¹⁹ Tiderna för testet kan sedan anpassas, antingen så att alla provdeltagare ges en längre tid eller att möjlighet ges till vissa avgränsade provdeltagargrupper att genomföra testet med förlängd genomförandetid.

Ett utmärkande drag för gruppen inlärare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund är att de ofta har en snabbare progression i de språkliga färdigheter som inte är textbaserade. Således är det inte ovanligt att dessa provdeltagare exempelvis har en mer utvecklad muntlig färdighet och hörförståelse än läsfärdighet och skriftlig färdighet när de ställs inför att genomföra ett språktest. Av denna anledning är språktest som prövar flera färdigheter integrerat mindre lämpliga. I exempelvis ett muntligt test som kräver att provdeltagaren först läser en text som sedan ska diskuteras kommer det för inlärare med kort eller ingen skolbakgrund att vara svårt, om än omöjligt, att visa sin muntliga förmåga på rättvis sätt. Om ett test ska anpassas efter denna målgrupp bör i stället de språkliga färdigheter som ska testas prövas fristående ifrån varandra. Det blir då även möjligt att låta provdeltagare endast göra om de delprov som de faktiskt har blivit underkända på. Ett sådant system kan tänkas öka motivationen för provdeltagare att göra om testet då de känner att de har klarat av delar av testet och är på god väg. Det kan även hålla nere kostnaderna då färre delprov behöver genomföras för tidigare underkända provdeltagare som vill göra om testet. Även när det gäller färdigheter som prövas i separata delprov kan vissa anpassningar genomföras för att minska risken för

¹⁷ Van de Craats & Peeters (2013), s. 109–126.

¹⁸ Marrapodi (2013), s. 7–23.

¹⁹ Hamnes Carlsen (2017).

att flera färdigheter prövas samtidigt. För muntliga eller skriftliga delprov som har skriftliga instruktioner kan möjlighet ges att få instruktionerna upplästa och förklarade av en testledare. För hörförståelse-test kan instruktioner och frågor läsas upp som en del av inspelningen eller så kan bilder användas som svarsalternativ i stället för text. I ett digitalt system kan man också göra det möjligt för provdeltagare att lyssna om på instruktioner och uppgifter flera gånger. För att undvika att testa skriftlig färdighet är det också viktigt att endast använda slutna svarsformat (exempelvis flervalsfrågor eller matchning) när läsförståelse testas, även om detta kan begränsa vilken typ av läsning som då är möjlig att testa. Ett annat alternativ är att låta provdeltagare svara muntligt på frågor, något som dock är svårt att genomföra för mer storskaliga test. Även för läsförståelse kan en viss del av frågorna utformas med bildsvar i stället för textsvar.²⁰

Inlärare med kort eller ingen formell skolbakgrund saknar ofta förtrogenhet och vana att genomföra test, något som de som har erfarenhet av att gå en längre tid i ett formellt skolsystem byggt upp.²¹ Språktest är ofta utformade efter vissa återkommande principer och svarsformat vilka vana provdeltagare lätt kan identifiera och förhålla sig till. Vid testning av receptiva färdigheter används exempelvis ofta svarsformat som flervalsfrågor, lucktexter, matchningsuppgifter och öppna svar. Dessa format har visat sig medföra en rad olika svårigheter för testovana provdeltagare.

Jenna A. Altherr Flores undersökte exempelvis i sin avhandling hur fjorton inlärare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund tog sig an och genomförde olika typer av läsförståelseuppgifter. Hon fann att dessa inlärare när de mötte flervalsfrågor ibland ringade in flera svar, ringade in de svar som de ansåg var fel eller ringade in delar av frågorna eller svarsalternativen. När det gällde öppna svarade inlärnarna ibland med enskilda bokstäver, kopierade hela meningar i stället för enskilda ord från texten, svarade på flera olika språk eller angav svar som ej gick att uttyda. Några inlärare skrev också ut sina svar bredvid en bild eller en textruta i uppgiften på en annan plats än där svaret skulle anges eller skrev ut egna svar som inte fanns med bland svarsalternativen. Det visade sig också att fetstilade ord i frågor och text

²⁰ A. a.

²¹ Allemano (2013), s. 67–81.

kunde skapa förvirring samt att dekorativa bilder av några inlärare uppfattades som meningsbärande och viktiga för att lösa uppgiften.²²

I en intervjustudie följde Jane Allemano upp hur åtta vuxna inlärare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund hade svarat på ett läs-förståelsetest. Hon fann att de tenderade att svara på frågor utifrån sin egen vardag eller erfarenhet snarare än utifrån information i själva testet. I intervjuerna framkom även att några av inlärare hade som strategi att sluta läsa när de uppfattade att de hade funnit det korrekta svaret på en fråga. En sådan strategi är mindre lyckad i språktestet då frågor ofta är konstruerade på ett sådant vis att texterna innehåller konkurrerande information som ska locka osäkra provdeltagare att välja något av de felaktiga svarsalternativen, så kallade distraktorer, och att man för att lösa uppgiften behöver läsa all text och sedan väga olika delar av texten mot olika svarsalternativ för att till slut finna rätt svar. Denna typ av läsning inbegriper alltså en viss mängd problemlösning och en särskild typ av läsning som kräver återkommande träning för att behärskas.²³

Ytterligare en svårighet för inlärare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund är uppgifter som innehåller allt för konstruerade och hypotetiska scenarier. En mer konkret uppgift som inbegriper att berätta om vad man ska göra i helgen är ofta lättare för denna grupp att genomföra än en uppgift där de ska föreställa sig att de ska bjuda över några vänner och sedan ge förslag på vilken middag de ska servera.²⁴

För många provdeltagare kan testsituationen upplevas som stressande, särskilt om resultaten från testet är av stor vikt för provdeltagare (se även avsnitt 7.5). Utöver en i sig negativ upplevelse kan denna stress begränsa provdeltagares möjlighet att uppvisa sina språkliga färdigheter under testdagen.

För att minska risken för att någon provdeltagare missgynnas av obekanta format eller bristande testvana, samt för att minska stressen i testsituationen, är det viktigt med transparens genom tillgång till exempelprov och annat förberedelsematerial. Relevant förberedelsematerial bör då inkludera hela provversioner och övningsuppgifter som representerar de olika svarsformat och uppgiftstyper som återfinns i testet, en beskrivning av vilket innehåll som prövas och vilken nivå som krävs för att bli godkänd, hur bedömningen går till, hur testet

²² Altherr Flores (2020).

²³ Allemano (2013), s. 67–81.

²⁴ Hamnes Carlsen (2017).

genomförs, hur anmälan går till, när resultatet redovisas, hur resultatet ska tolkas samt vilka anpassningar som är möjliga att genomföra för olika testtagargrupper. Även inspelade filmer som visar hur testet genomförs och hur testsituationen ser ut kan tillgängliggöras. Med fördel kan förberedelsematerialet vara så specifikt att det berör några vanliga misstag som ovana provdeltagare lätt gör. Förberedelse- och informationsmaterial skulle även över tid kunna översättas till flera olika språk.²⁵

Under genomförandet av testet är det också viktigt att det finns möjlighet för provdeltagare att ställa frågor till en testledare. Då syftet med ett språktest är att pröva den språkliga förmågan bör provdeltagare så långt som möjligt kunna få stöd i att få instruktioner till enskilda uppgifter förklarade för sig under genomförandet.

Utöver anpassningar av språktest vid konstruktion och genomförande är det viktigt att följa upp hur gruppen provdeltagare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund presterar på olika delar av testet. Genom utprövningar och statistiska analyser kan uppgifter och frågor som missgynnar en viss testtagargrupp upptäckas och kasseras, exempelvis genom DIF-analyser²⁶. Det är också viktigt att inkludera experter som är bekanta med målgruppen under framtagningen av testet och konstruktionen av nya uppgifter och frågor.

När det gäller forskning kring hur inlärare med kort eller ingen formell skolbakgrund löser och tar sig an storskaliga test är området tämligen underbeforskat, vilket är ytterligare en orsak till försiktighet och att följa upp denna grupp när ett test väl finns på plats.

Nedan sammanfattas i avsnittet nämnda överväganden och anpassningar för gruppen inlärare med kort eller ingen tidigare formell skolbakgrund.

- Testa språkliga färdigheter i fristående delprov och ge underkända provdeltagare möjlighet att endast behöva göra om de delprov som de har blivit underkända på.

²⁵ Europarådet & ALTE (2011) och Hamnes Carlsen (2017).

²⁶ Differential item functioning (DIF) är när en testfråga/item gynnar eller missgynnar en viss testtagargrupp, exempelvis utifrån variabler som kön eller utbildningsbakgrund. DIF-analyser är statistiska procedurer som används för att bestämma i vilken utsträckning en frågas innehåll eller utformning påverkar svaren för olika undergrupper av testtagare. Om DIF upptäcks för många frågor i testet innebär det att de slutliga testresultaten inte representerar samma mätning för alla grupper i populationen av testtagare.

- Gör det möjligt att få instruktioner och frågor upplästa och förklarade i de fall läsförståelse inte specifikt testas, exempelvis av en testledare. Ett alternativ är att använda bildsvar i stället för textsvar i de fall det är möjligt.
- Undvik att testa skriftlig färdighet i läsförståelsetest, exempelvis genom att endast använda slutna svarsformat som flervalfrågor eller matchning eller genom att låta provdeltagare återge svar muntligt.
- Pröva ut och anpassa genomförandetider så att ingen provdeltagargrupp på grund av bristande tid begränsas i sina möjligheter att uppvisa sina kunskaper.
- Undvik dekorativa bilder och använd en systematisk och förutsägbar layout.
- Formulera frågor och instruktioner så att dessa håller en lägre språklig nivå än de texter som provdeltagare ska läsa.
- Undvik allt för konstruerade och hypotetiska scenarier och kontexter i uppgifter och frågor.
- Tillgängliggör förberedelsematerial för provdeltagare som innehåller hela provversioner och övningsuppgifter som representerar de olika svarsformat och uppgiftstyper som återfinns i testet, en beskrivning av vilket innehåll som prövas och vilken nivå som krävs för att bli godkänd, hur bedömningen går till, hur testet genomförs, hur anmälan går till, när resultat redovisas, hur resultatet ska tolkas samt vilka anpassningar som är möjliga att genomföra för olika testtagargrupper.
- Följ upp hur gruppen provdeltagare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund presterar på provet som helhet samt enskilda delprov, uppgifter och frågor genom utprovningar och uppföljningar av skarpa test.
- Involvera experter som är bekanta med målgruppen vid framtagning av testet och vid konstruktion av nya frågor och uppgifter.

6.5 Några exempel på prov som mäter språkkunskaper

6.5.1 Om nationella prov

I grundskolan genomförs nationella prov i grundskolan årskurs 6 och 9. Nationella prov finns också i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i sfi. Syftet med nationella prov är att stödja rättvis och likvärdig betygssättning. Vid betygssättning i ett ämne som det ges ett nationellt prov i ska resultatet på det nationella provet särskilt beaktas. Detsamma gäller vid betygssättning i ett ämne på en nivå som det ges ett nationellt prov i (se bl.a. 20 kap. 37 a § skollagen och 8 kap. 3 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

På uppdrag av Skolverket konstrueras nationella prov av flera av landets universitet och högskolor och är väl utprovade av lärare och elever. Det tar mellan 1,5 och 2 år att konstruera ett prov. Proven konstrueras utifrån analyser av läroplan samt ämnes- och kursplaner. De nationella proven ska täcka så stora delar av kursplanen som möjligt, även om de av praktiska skäl inte kan göras så omfattande att allt finns med. All bedömning ska vara valid. Det innebär att den ska värdera rätt saker och göra det på ett sådant sätt att resultaten blir så informativa och användbara som möjligt. Bedömningen ska också vara tillförlitlig, dvs. ha hög reliabilitet eller mätsäkerhet. För att säkerställa hög reliabilitet – att samma eller åtminstone liknande resultat ska kunna uppnås vid upprepade mätningar – krävs att provuppgifterna är utprovade i större grupper av elever. De nationella proven är utprovade i stor skala, av 200–1 000 elever, och utvecklade enligt vetenskapliga metoder. Det krävs att proven genomförs under likvärdiga former för att de ska ge likvärdiga resultat för alla elever.

Uppsatsdelar i ett prov ska skrivas på dator eller annan digital enhet, se exempelvis 9 kap. 21 a § skolförordningen (2011:185). Det krävs särskilda skäl för att skolan ska undanta en elev från att skriva uppsatser på dator eller annan digital enhet. Särskilda skäl är i det här fallet kopplat till elevens behov och förutsättningar. Det kan exempelvis röra sig om en elev som på grund av en funktionsnedsättning inte har möjlighet att skriva sin text på en dator.²⁷

²⁷ Skolverket, <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/nationella-prov-i-grundskolan>.

Skolan måste se till att eleverna inte använder otillåtna hjälpmedel. Mobiltelefoner får bl.a. inte användas under provet.²⁸

6.5.2 Särskilt om prövning

En prövning innebär en bedömning av den prövandes kunskaper i förhållande till betygskriterierna i kurs- eller ämnesplanerna. En prövning gäller alltid för en hel kurs i gymnasieskolan, en hel kurs eller delkurs i kommunal vuxenutbildning eller ett helt ämne i grundskolan eller specialskolan. På samma sätt som när ett avslutande betyg sätts i övrigt i dessa skolformer måste samtliga delar av betygskriterierna vara uppfyllda för att den prövande ska kunna få ett godkänt betyg.²⁹

Huvudmannen får ta ut en avgift på högst 500 kronor av den som vill göra en prövning i grundskolan, gymnasieskolan eller komvux (1–2 §§ förordningen [1991:1124] om avgifter för prövning inom skolväsendet).

6.5.3 Exempel på prov som testar språkfärdighet

Tisus

Tisus, Test i svenska för universitets- och högskolestudier, är ett behörighetsgivande test i svenska för universitet och högskolor i Sverige. Testet motsvarar en språknivå jämförbar med kurserna Svenska eller Svenska som andraspråk 3 inom gymnasieskolan. För att klara provet måste man ha mycket goda kunskaper i svenska. Testet är framtaget av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet och består av tre delar; läsförståelse, skriftlig färdighet och muntlig färdighet. Testet syftar till att ge behörighet till universitet och högskolor och är på en förhållandevis hög språklig nivå.³⁰

²⁸ Se Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

²⁹ Se 20 kap. 40–40 b §§ skollagen och Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om betyg och prövning, s. 12 och 53–54.

³⁰ Stockholms universitet, <https://www.su.se/tisus/om-tisus>.

Swedex

Swedex, som Folkuniversitetet är ansvarigt för, är ett fristående test i svenska som främmande språk. Testet kan göras både i Sverige och i ett flertal länder utanför Sverige. Swedex internationella test finns på fyra nivåer; A2, B1, B2 och C1 enligt GERS (se kapitel 8 om GERS). Testet är till för dem som inte har svenska som modersmål och finns i två olika versioner; A2B1-test och B2C1-test. Beroende på poängresultat och bedömning kan man erhålla ett Swedexcertifikat på A1 upp till C1-nivå. Swedex B1 motsvarar ungefär nivån för sfi kurs D. En väsentlig skillnad är dock att sfi-provet testar ett innehåll och en nivå som är kopplad till kursplanen för sfi medan Swedex testar allmänna kunskaper i svenska. Testet kan göras oberoende av hur man har lärt sig svenska. Sedan år 2022 redovisas såväl nivån för testet som helhet som varje enskild färdighet för sig. Testet går att göra på tolv olika testcenter i Sverige.³¹

Svenska 1 Valideringstest

Folkuniversitetet erbjuder även Svenska 1 Valideringstest på nivå C1 i GERS (se kapitel 8 om GERS). Ett C1-resultat godtas av Socialstyrelsen för språklig behörighet till yrkeslegitimationer.³² Testet innehåller delmomenten hör- och läsförståelse, test av ordförråd och grammatik, en skriftlig uppgift och muntlig kommunikation.

³¹ Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/>.

³² Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/svenska-c1-test/>.

7 Kunskapskrav som integrationsverktyg

7.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att bl.a. lämna förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Syftet är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället.

Detta kapitel syftar till att ge en översiktlig bild av forskning och myndighetsdokument om införande av kunskapskrav som integrationsverktyg. Detta för att beskriva de effekter, såväl positiva som negativa, som ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan innebära. I kapitel 10–12, som behandlar förslag i denna del, återkommer utredningen till de slutsatser som redogjorts för i detta kapitel.

7.2 Integrationspolicier i Europa

Europarådet¹ har som syfte att värna om demokratin, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter i Europa samt att främja ett utökat europeiskt samarbete. Europarådet har definierat integration som en bilateral process och som förmågan hos människor att leva tillsammans med full respekt och värdighet gentemot varje individ, allmänhetens bästa, mångfald, fred och solidaritet, liksom människors möjlighet att delta i det sociala, kulturella, ekonomiska och politiska livet. Integration omfattar alla aspekter av social utveckling. Effektiva integrationspolicier är nödvändiga för att möjliggöra för migranter

¹ Europarådet (Council of Europe), grundades år 1949 på ett initiativ av bland andra Winston Churchill. Europarådet är en mellanstatlig regional organisation vars syften är att värna om demokratin, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter i Europa och främja ett utökat europeiskt samarbete. I dag består Europarådet av 46 medlemsländer.

att fullt ut leva och delta i värdlandet. Migranter ska, liksom alla andra, följa de lagar och respektera de grundläggande värderingar som råder i de europeiska staterna och dessa länders kulturarv. Enligt Europarådets vitbok från år 2008 om interkulturell dialog måste integrationsstrategier utgå ifrån alla delar av samhället, och innefatta sociala, politiska och kulturella aspekter. De måste också respektera migranternas värdighet och särskiljande identitet och beakta dessa vid framtagning av integrationspolicyer.²

De flesta länder i Europa har infört någon form av integrationsverktyg, ofta i form av obligatorisk undervisning i språk, kultur och samhälle samt någon typ av kunskapstest. År 2004 tog Europeiska unionens råd³ fram en gemensam integrationspolicy för EU: The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU (CBP)⁴. Europeiska unionens råd anger att det är mycket viktigt för medlemsstaterna att fortsätta att utveckla samhällen i vilka migranter känner sig välkomna och där det finns tydliga förväntningar på alla invånare, både nya som gamla. Integrationspolicyer måste implementeras på lokal, regional och nationell nivå samt inom offentlig och privat sektor. Det är upp till medlemsstaterna att bestämma vilka specifika integrationsverktyg som ska implementeras, men det ligger i hela EU:s intresse att medlemsstaterna implementerar effektiva integrationsverktyg

Den integrationspolicy som Europeiska unionens råd har tagit fram syftar till att skapa gemensamma grundläggande principer för migranternas integration. Den slår fast att integration innebär respekt för de grundläggande värderingarna inom EU. Dessa innefattar principer om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Policyn innefattar även respekt för den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna; värdighet, frihet, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter och rättsskipning.⁵ I policyn nämns vidare att arbete är en nyckelfaktor i integrationsprocessen och för att migranter ska

² Europarådet (Council of Europe), 2008, White Paper on Intercultural Dialogue: Living Together as Equals in Dignity.

³ Europeiska unionens råd (the Council of the European Union), eller enbart rådet och informellt ministerrådet, är den ena lagstiftande institutionen inom Europeiska unionen; den andra är Europaparlamentet. Rådet består av en minister från varje medlemsstat och företräder medlemsstaterna på unionsnivå.

⁴ Council of the European Union, Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union (CBP).

⁵ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, (2012/C 326/02).

kunna delta i samhället. Grundläggande kunskaper i medlemsstatens språk, historia och samhälle anges också som absolut nödvändigt för integration. Att möjliggöra för migranter att få dessa kunskaper är av största vikt för en framgångsrik integration. Allt fler medlemsstater tar fram integrationsprogram med flera sammansatta verktyg, t.ex. obligatorisk undervisning i värdlandets språk och samhällsliv och kunskapstest, i syfte att underlätta integrationsprocessen.

Vidare slår Europeiska unionens råds integrationspolicy fast att utbildningsinsatser är mycket viktiga för att förbereda människor för ett framgångsrikt deltagande i samhället, särskilt för migranter. EU:s medlemsstater ansvarar för att aktivt arbeta för att alla invånare, även migranter, förstår, respekterar, kan dra nytta av och skyddas av de rättigheter, skyldigheter och förmåner som är fastlagda av såväl EU:s som medlemsstaternas egna lagar.⁶

EU:s medlemsstater har valt olika nivåer för hur goda språkkunskaper man bör ha för att kunna få permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap (se mer om dessa nivåer i kapitel 9). Kraven varierar stort, allt ifrån grundläggande kunskaper (A1–A2 i GERS) till krav som ligger på nivån för inträde till akademiska studier (B2 i GERS). GERS är den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning, och är en referensram utarbetad av Europarådet för att beskriva färdigheter inom främmande språk (mer information om GERS finns i kapitel 8).

Från Europarådets sida är man emellertid tydlig med att intentionen med GERS aldrig varit att graderingen skulle användas som en ”grindvaktsfunktion”.⁷ GERS-nivåerna togs fram för bedömningar av kunskaper i främmandespråk, och är därför inte utformade för den situation som råder för andraspråkstalare i språktestsammanhang. Det synes dock vara så som referensramen kommit att användas i det här sammanhanget.

⁶ Council of the European Union, Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union (CBP), s. 15–21.

⁷ Europarådet, 2020, Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, s. 11.

7.3 Effekten av integrationspolitiska verktyg på ekonomisk, social och politisk integration

Som angetts ovan har många av EU:s medlemsstater infört olika krav för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap. Under år 2018 hade drygt 50 procent av medlemsstaterna infört krav på kunskaper i språk och samhällsorientering för permanent uppehållstillstånd och cirka 78 procent hade infört sådana krav för medborgarskap.⁸

Det faktum att goda kunskaper i ett lands språk underlättar integrationen är relativt oomtvistat. En ny svensk studie bland svenska arbetsgivare visar t.ex. att en övervägande majoritet anser bristande språkkunskaper vara det största hindret för att anställa personer födda utanför Norden (se avsnitt 7.3.1). Olika kvalitativa studier pekar också på språkkunskapers positiva betydelse för samspelet med det omgivande samhället. En nederländsk studie av integrationskurser visade t.ex. att det blev lättare för migranter att ta kontakter och agera självständigt i samhället om de hade lärt sig språket och fått en bättre förståelse för det nederländska samhället.⁹

Sambandet mellan införandet av olika slags krav, i form av t.ex. språktester, och dess effekt på integrationen, är dock inte ett särskilt beforskat område, och de studier som gjorts ger resultat som delvis motsäger varandra. I många av EU:s medlemsstater finns det numera krav på obligatorisk undervisning i språk- och samhälle, och obligatoriska kunskapstest som villkor för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap. Frågan om kunskapstester har fått mycket uppmärksamhet i nationell politisk debatt också i Sverige. Trots det vet man inte så mycket om effekterna av införandet av kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap. Medlemsstaternas regeringar följer upp genomförandet av de nationellt beslutade språkkraven, men dessa uppföljningar handlar i många fall om att mäta migranternas språkkunskaper och hur stor andel som klarar proven. Mer sällan undersöks de mer komplexa frågorna om vilka effekter dessa krav får för samhällsintegrationen i stort, såsom migranternas välbefinnande, politisk effektivitet eller känsla av tillhörighet. Dessutom innehåller dessa nationella uppföljningar sällan gränsöverskridande jäm-

⁸ Europarådet (2019), Europarådets och ALTE:s undersökning av kunskapskrav i språk och samhällsorientering för migranter 2018, s. 3.

⁹ Strik m.fl., (2010), s. 115.

förelser där de särskilda förhållandena som gäller i de enskilda länderna kan beaktas.¹⁰

Nationella studier som genomförts med mer kvalitativa metoder visar vidare att de integrationsverktyg som används ofta är komplicerade, byråkratiska, godtyckliga och tidskrävande.¹¹ De forskare som har undersökt språkrav i olika länder påpekar att språkraven fyller en symbolisk roll, snarare än en funktionell, dvs. att nivån på de krav man ställer generellt sett inte kan motiveras på vetenskaplig grund, utan snarare återspeglar temperaturen i landets invandringsdebatt.¹² En del forskare har också påpekat att man tenderar att tolka testresultaten som ett mått på individers vilja till integrering.¹³

Det pågår en diskussion i forskarvärlden huruvida dessa krav, i form av obligatorisk undervisning och tester, är avsedda att lösa integrationsproblem eller om de snarare utgör en symbolisk åtgärd, mer riktad till den inhemska befolkningen för att stävja ett upplevt hot mot dess livsstil och kollektiv identitet. Enligt vissa forskare finns det mer stöd för det symboliska narrativet än det funktionella. Andra menar att obligatoriska åtgärder kan fylla funktionen av en kontaktyta till myndigheter och olika samhällsinstitutioner, och att detta kan ha en positiv effekt på integrationen.¹⁴

Goodman & Wright har i sin studie undersökt effekten av olika integrationspolicier i 15 olika europeiska länder. Policyerna innefattar olika verktyg för att förvärva ”medborgarliknande” färdigheter, såsom att lära sig tala värdlandets språk, lära sig dess historia, kultur och lagar samt följa demokratiska värderingar. De krav som följer av policyerna i de olika länderna varierar, men handlar i de flesta fall om obligatoriska utbildningsinsatser, kunskapskrav i landets språk och samhälle samt i vissa fall integrationskontrakt.¹⁵ Goodman & Wright har bedömt migranters sociala, politiska och ekonomiska integration efter att de deltagit i de obligatoriska integrationsprogrammen. De har också gjort en bedömning av hur stränga de krav som länderna

¹⁰ Goodman & Wright (2015), s. 1 887.

¹¹ Strik, Böcker, Luiten & Ricky van Oers, (2010), s. 121–131.

¹² Böcker & Strik (2011), s. 11–16, Goodman (2011), s. 17–18, Goodman & Wright (2015), s. 1 887, Khan & McNamara (2017), s. 454.

¹³ Van Avermaet & Gysen (2009), s. 119.

¹⁴ Goodman & Wright (2015), s. 19.

¹⁵ Studien är en jämförelse av effekterna av ländernas samlade integrationsverktyg, som i de flesta fall innefattar både obligatorisk undervisning i landets språk samt kunskapsprov i språk och samhälle – det är således inte enbart en jämförelse av kunskapstester.

ställt upp är utifrån en skala, och satt detta i proportion till effekterna på integrationen.¹⁶

Goodman & Wright använder tre mått på integration: ekonomisk, politisk och social integration.

Ekonomisk integration är ett av de mest uttalade och centrala målen för medborgerlig integration och syftar till att bättre förbereda invandrare för arbetsmarknaden. Goodman & Wright använder två indikatorer för att mäta ekonomisk integration¹⁷; den första som utgår från om respondenten är arbetslös eller inte, och den andra som mäter ekonomiskt välbefinnande, dvs. respondenterna får, med hjälp av en skala, svara på hur väl de anser klara sig med sin nuvarande hushållsinkomst.

När det gäller frågan om att mäta *politisk integration* har Goodman & Wright utgått från tre indikatorer: politiskt intresse, uppfattningen om politik som komplicerat eller inte, samt förmåga att fatta politiska beslut. Dessa tre indikatorer utgår från det pedagogiska material som ingår i ländernas integrationspolitiska dokument. Intentionen i denna del av studien är att mäta politisk medvetenhet och förmågan att delta i politiska sammanhang.

Social integration har av Goodman & Wright mätts dels utifrån migrantens nivå av förtroende för samhället, dels utifrån upplevd diskriminering med utgångspunkt i etnicitet, nationalitet, språk och religion. Båda indikatorerna knyter an till målsättningen såsom den uttrycks i olika länders integrationspolicier, dvs. att erbjuda migranter förutsättningar att uppnå de färdigheter och kunskaper som krävs för att de ska kunna känna samhörighet med det omgivande samhället och vara en del i den nationella gemenskapen.

När det gäller ekonomisk och social integration är Goodman & Wrights slutsats att ländernas olika integrationsverktyg inte har någon större påverkan på individers integration, varken positiv eller negativ. Däremot ser de en effekt av kraven när det gäller politisk integration, där en typ av politisk medvetenhet och förtroende att delta i politiska sammanhang är större i länder med strängare krav på obligatorisk undervisning och kunskapstest.

¹⁶ CIVIX (Civil Integration Policy Index), är en numerisk skala framtagen för att illustrera kravnivån i olika länder, såväl före inresa i landet, som efter inresa (då avseende krav för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap). Kraven ges olika poäng som sedan adderas ihop. Länder med höga nivåer på CIVIX-skalan har således höga integrationskrav (Migration research hub, International Migration Research Network, IMISCOE, <https://migrationresearch.com/item/civix-civic-integration/474318>).

¹⁷ Den data som används i studien utgår från självrapportering.

Neureiter har också undersökt integrationskravens effekter på social, politisk och ekonomisk integration och då använt samma grunddata som Goodman & Wright, men identifierat integration utifrån något andra mått. Neureiters resultat visar att integrationsverktygen inte har någon effekt på social och politisk integration. Migranter i länder med stränga integrationspolicyer visar inga tecken på att utveckla samhällstillit eller att anpassa sig till västerländska värderingar (mäts i denna studie som tolerans gentemot homosexuella) i högre grad än migranter till länder med lägre krav. Inte heller visar Neureiters studie några samband mellan stränga krav och större politiskt intresse och förtroende för politiska institutioner. Däremot visar studien att länder med striktare krav hade ett större mått av ekonomisk integration.¹⁸

En österrikisk studie som undersökte migranternas sociala integration visade att respondenterna ansåg att känslan av delaktighet i samhället hängde ihop med en tolerant och välkomnande atmosfär, snarare än kunskaper om landet.¹⁹ En dansk intervjustudie med fjorton migranter som deltagit i språkkurser visade att åsikterna gick isär om kursens nytta för kunskaperna om danskt språk och samhälle. Hälften av respondenterna menade att språkrav för permanent uppehållstillstånd inte spelade någon roll för deras kunskapsinhämtning – de skulle ha inhämtat samma kunskaper av familj och vänner ändå. Den andra hälften uppgav antingen att kravet var hjälpsamt, eller så gav de inget klart besked i frågan.²⁰

Andra studier visar på liknande resultat, att införandet av särskilda krav för att få en viss rättslig status (att få resa in i landet, att beviljas permanent uppehållstillstånd eller att förvärva medborgarskap) inte nödvändigtvis har något samband med migranternas motivation att uppfylla kraven, samt att kraven oundvikligen innebär att vissa grupper exkluderas från att få en rättslig status.²¹

Ytterligare en grupp forskare har genomfört en kvantitativ forskningsstudie av fransk integrationspolitik. De har använt information från nationella databaser och från folkräkningsdatabaser, för att undersöka om Frankrikes integrationskontrakt *Contrat d'accueil et d'integration*, CAI, har någon effekt på migranternas integration. CAI infördes år 2003, först som ett frivilligt integrationskontrakt men är

¹⁸ Neureiter (2019), s. 17–18.

¹⁹ Perchinig, Bernhard (2010), s. 19.

²⁰ Ersbøll, Eva, and Laura Katrine Gravesen (2010), s. 37–43.

²¹ Strik, Tineke, Anita Böcker, Maaike Luiten, and Ricky van Oers (2010), s. 117–118.

sedan år 2007 obligatoriskt. Det är ett kontrakt med den franska staten som alla nyanlända tredjelandsmedborgare, dvs. medborgare från länder utanför EU, måste skriva under. Kontraktet förbinder bl.a. migranterna att delta i en obligatorisk endagskurs i franska värderingar. De erbjuds även undervisning i franska och utbildning om hur det är att bo i Frankrike. Liknande kontrakt har implementerats i åtminstone elva andra länder i EU. Resultatet av studien visade att införandet av ett integrationskontrakt varken ökade eller minskade den ekonomiska och sociala integrationen i Frankrike. Resultatet från den franska studien pekar alltså åt samma håll som Goodman & Wrights. Forskarnas slutsats är att både förhoppningarna på, och kritiken mot, sådana åtgärder tenderar att överdrivas.²²

Det finns vidare flera studier avseende förvärv av medborgarskap, 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.²³

Migrationsforskaren Pieter Bevelander har studerat konsekvenserna av införandet av kunskapskrav i Nederländerna år 2003 och i Danmark år 2002. Det är en jämförande studie av de migranter som anlände under åren 1994–2001 i Danmark, Nederländerna och Sverige. Analyserna avsåg registrerade invandrare (första generationen) i årskullarna 1994–2001 som hade bott i Danmark, Nederländerna eller Sverige i minst tre år under perioden 1997–2015. Totalt undersöktes naturaliseringen, dvs. förvärv av medborgarskap, för 640 000 migranter i de tre länderna. I studien analyserades långsiktiga naturaliseringsresultat för perioden 1997–2015. Bevelander har gjort två jämförelser i studien. Den första mellan Nederländerna som införde språkkrav på A2-nivå på GERS-skalan år 2003, Danmark som införde krav på B1-nivå år 2002 och därefter B2-nivå under perioden 2006–2012, samt Sverige som vid tidpunkten för studien ännu inte har infört något språkkrav för naturalisering. Den andra jämförelsen var mellan Nederländerna och Danmark före och efter införandet av kunskapsproven.

²² Emariau, Mathilde, Hainmueller, Jens, Hangartner, Dominik, Laitin, David (2022), s. 1 och 37–38.

²³ Se bl.a. Carlsen & Bugge (2021), s. 211.

I studien undersöktes inledningsvis i vilken utsträckning invandrare naturaliseras över tid genom den så kallade kumulativa naturaliseringsgraden. Skillnaderna mellan länderna var betydande. Medan cirka 75 procent av migranterna i Sverige har naturaliserats efter 15 år är motsvarande siffra 56 procent i Nederländerna och endast 31 procent i Danmark. Mot denna bakgrund har Bevelander dragit slutsatsen att det är sannolikt att införandet av kunskapskrav kommer att leda till en lägre naturaliseringsgrad och senare naturalisering bland migranterna i Sverige. Om utvecklingen i Sverige skulle följa det mönster som han funnit i andra länder, skulle de förändrade reglerna innebära att mindre än hälften av de migranter som har för avsikt att bosätta sig permanent i Sverige skulle få svenskt medborgarskap och därmed rösträtt vid riksdagsval. En senare och lägre naturaliseringsgrad kommer att vara särskilt tydlig bland lågutbildade migranter, vilket Bevelander bedömde som problematiskt mot bakgrund av vetenskaplig forskning som visar att naturalisering spelar en positiv roll i integrationsprocessen, och att detta positiva bidrag är starkare ju tidigare naturaliseringen sker efter bosättningen.²⁴

7.3.1 Samband mellan förvärvade språkkunskaper och integration

En svensk studie från år 2022 av nationalekonomerna Stefan Eriksson och Dan-Olof Rooth, som utförts inom ramen för forskningsnätverket SNS (Studieförbundet Näringsliv och Samhälle), har studerat frågan om hur viktiga goda kunskaper i svenska språket är för utlandsfödda personers möjligheter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.²⁵ I studien konstateras inledningsvis att sysselsättningsgraden i dagsläget är lägre och arbetslösheten betydligt högre bland utlandsfödda än bland svenskfödda personer. En stor andel av de långtidsarbetslösa utgörs av personer som är födda i länder utanför Europa, och har kort utbildningsbakgrund. Genom en enkätundersökning som innefattade svar från drygt 800 rekryterare, drog man slutsatsen att de flesta rekryterare betraktar goda svenskkunskaper som helt avgörande för chansen att bli anställd. En överväldigande majoritet – 87 procent – pekar ut bristande kunskaper i svenska som en utmaning med att anställa personer födda utanför Norden, medan alla andra

²⁴ Vink, Tegumataka, Peters and Bevelander (2020), s. 411–415.

²⁵ Eriksson & Rooth (2022), s. 9–17 och 69.

faktorer ses som betydligt mindre viktiga. Svaren har varit mycket samstämmiga oavsett typ av arbetsplats (till exempel mellan stora och små arbetsplatser) och yrke (till exempel mellan låg-, medel- och högkvalificerade yrken). Dessa resultat överensstämmer, menar forskarna, med språkvetenskaplig forskning som visar att betydelsen av goda kunskaper i svenska för att hantera olika typer av arbetsuppgifter på den svenska arbetsmarknaden har ökat över tid, inte minst vad gäller skriftlig språkförmåga i lågkvalificerade yrken, t.ex. för att dokumentera och kvalitetssäkra utfört arbete i omsorgs- eller transportyrken.

Resultaten från undersökningen visade att sannolikheten att ett företag går vidare med en sökande till nästa steg i rekryteringsprocessen är högre när svenskkunskaperna är bättre (sannolikheten ökar med cirka 50 procent när den skriftliga språkförmågan går från den lägsta till den högsta nivån i en fyrgradig skala som studien använt sig av). Detta menar forskarna ger stöd för att en utlandsfödd arbetsökande med bristfällig svenska löper stor risk att sorteras bort redan i rekryterarnas grovsällning bland ansökningar, eftersom de ofta har många sökande att välja mellan. Resultatet visar alltså att de flesta arbetsgivare ställer höga krav på svenskkunskaper för att betrakta arbetssökande som anställningsbara och sannolikheten att de ska anställa en individ ökar ju bättre svenskkunskaper den sökande har.²⁶

²⁶ Eriksson & Rooth (2022), s. 59–61 och 69.

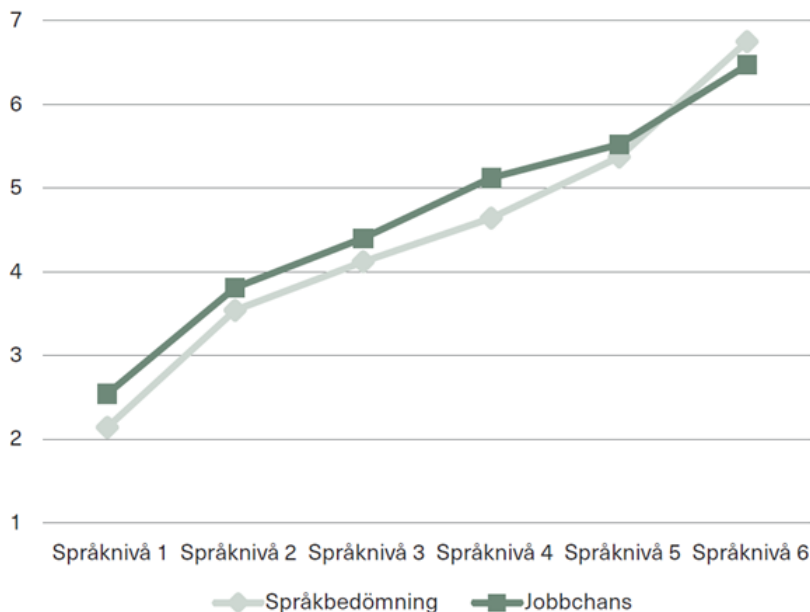
Nivå 1: Låg språklig nivå. Texterna präglas av enkelhet och av många och tydliga andraspråksdrag. Överanvändning av frekventa verb och uttryck.

Nivå 2: Mellannivå med tydliga andraspråksdrag. Texterna är relativt språkligt avancerade, med variation i meningsbyggnad och viss precision och variation i ordval. Texterna är anpassade till genren men har många och tydliga andraspråksdrag.

Nivå 3: Avancerad nivå med några andraspråksdrag. Texterna är språkligt avancerade, väl anpassade till genren och i huvudsak korrekta, men med några andraspråksdrag som är vanligt förekommande även på avancerade nivåer såsom avvikande prepositionsanvändning, avvikelser i bestämdhet och kongruens, ej korrekt ordföljd vid komplex meningsbyggnad samt förenklingar av idiomatiska uttryck.

Nivå 4: Standardsvenska utan avvikelser. Autentiska personliga brev som är språkligt avancerade väl anpassade till genren och korrekta.

Figur 7.1 Bedömning av svenskunskaper och jobbchans vid anställningsintervju



Källa: Eriksson & Rooth (2022), *God svenska – vägen till arbete för utrikes födda*, s. 69.

I analysen av studiens resultat nämns risken för att sökande väljs bort på grund av fördomar mot vissa etniska grupper eller bara det faktum att sökande har utländska namn. Strukturell diskriminering är en faktor som bör vägas in i tolkningen av studiens resultat.

Det kan konstateras att upprepade studier som genomförts både i Europa och i Nordamerika, har visat att icke-vita systematiskt diskrimineras i urvalsprocesser vid rekryteringar. En kvantitativ metastudie som omfattade nästan hundra enskilda fältstudier i sex europeiska länder samt USA, visar att vita kandidater i Sverige får 65–100 procent fler kallelser till intervju än icke-vita, vilket var den näst högsta diskrimineringsnivån i studien (enbart Frankrike hade en högre nivå).²⁷

Ytterligare ett perspektiv värt att väga in, som inte nämns i studien, är den svårighet som generellt är förknippad med att bedöma utlandsföddas språkkunskaper. De rekryterare som medverkade i studien angav själva att kandidater sällas bort på grund av relativt små språkliga brister, till exempel en lätt utländsk brytning, även om de i övrigt

²⁷ Quillion, Lincoln m.fl., (2019), s. 486.

talade god svenska. Forskarna drar i och med detta slutsatsen att de sökandes muntliga språkförmåga spelar stor roll för anställningsbeslutet. Samtidigt är det inom språkvetenskapen väl dokumenterat att brytning inte är något som individen själv kan styra över. En vuxen person som lär sig ett nytt språk kommer i många fall att ha en brytning, oavsett hur väl personen i fråga lär sig det nya språket. Forskning visar dessutom att det inte är ovanligt att i en bedömnings-situation tolka in grammatiska och lexikala fel i en brytning, även om talaren faktiskt inte gör några sådana fel.²⁸ Samma forskning visar att det kan finnas tendenser att också göra negativa bedömningar av en individs yrkeskompetens baserat på dennes brytning, trots att dessa faktorer inte är kopplade till varandra.²⁹ Samtidigt finns det studier som visar att med rätt utbildning kan den som ska bedöma språkkunskaper, t.ex. i en rekryteringsprocess, öka sin medvetenhet om omedvetna attityder.³⁰ Även om rekryterarna i den aktuella studien själva uppger att de anser sig kunna göra korrekta bedömningar av kandidaternas språkkunskaper finns det, med stöd av den åberopade forskningen, uppenbara risker för att det görs felaktiga bedömningar av sökandes kunskaper.

7.4 Faktorer som generellt sett påverkar inläringen av andraspråk

7.4.1 Det tar tid att lära sig ett andraspråk

För att förstå vad ett språkkrav innebär behöver det tas hänsyn till hur andraspråksinläring för vuxna fungerar. Det tar tid att lära sig ett nytt språk, särskilt för vuxna inlärare, och ännu mer för inlärare som har kort utbildningsbakgrund eller inte gått i skolan alls. Forskning visar att det ofta går relativt fort för barn att lära sig ett vardagsspråk, men att behärska det mer avancerade skolspråket tar allt mellan två och åtta år. Hur lång tid det tar att lära sig ett språk beror på hur gammalt barnet var när det kom till Sverige och hur barnets tidigare skolgång sett ut. Vuxna brukar i regel behöva längre tid än barn för att lära sig ett nytt språk.³¹

²⁸ Boyd & Bredänge (2013), s. 454.

²⁹ Ibid.

³⁰ Kang, Rubin & Kermad (2019), s. 500–501.

³¹ Se t.ex. Abrahamsson & Hyltenstam (2004), s. 221–250.

7.4.2 Individuella faktorer och andraspråksinläring

I forskning om och diskussioner kring andraspråksinläring fokuseras det ofta på individuella faktorer, framför allt individens ålder och vilket modersmål han eller hon talar. Det tas också fasta på svår-mätbara faktorer som till exempel fallenhet för språkinläring, intelligens och karaktärsdrag hos den enskilde, t.ex. om denne är introvert eller extrovert.³² Att åldern spelar stor roll för andraspråksinläring har belagts i många studier. Yngre personer når ofta en mycket hög nivå i målspråket (dvs. det språk man håller på att lära sig), medan äldre sällan eller aldrig gör det. Gränsen mellan yngre och äldre inlärare går redan vid tolv-trettonårsåldern. Att ha ett modersmål som i fråga om struktur ligger nära målspråket underlättar också för att lära sig det nya språket: det är betydligt enklare för personer med engelska, tyska eller nederländska att lära sig svenska än för dem som talar till exempel somaliska, kinesiska eller arabiska. Till de individuella faktorerna räknas också graden av motivation hos inläraren. Motivation i samband med andraspråksinläring har studerats under lång tid. Bland annat har man inom forskningen skiljt mellan integrativ och instrumentell motivation.³³

Integrativ motivation uppstår då inläraren vill identifiera sig med målspråket, målspråkstalarna och deras kultur. En inlärare med en hög grad av integrativ motivation är ofta uttalat intresserad av målspråket, folket som talar språket och landets kultur och samhällsliv.

Som kontrast till den integrativa motivationen står instrumentell motivation. Denna uppstår då inläraren ser andraspråksinläringen som en investering, ett verktyg för att uppnå någonting annat. Detta kan vara ett välbetalt jobb, studiemöjligheter eller någon annan praktisk fördel.

Den integrativa motivationen har generellt sett visat sig vara den som gynnar andraspråksinläringen mest, även om den instrumentella motivationen också visat sig ha signifikanta effekter.

Ett generellt problem med forskning om motivation är dock att det är svårt att slå fast ett direkt samband mellan motivation och inläring, samt att veta hur dessa faktorer förhåller sig till varandra.³⁴ Nyare forskning har pekat på ett omvänt orsakssamband – nämligen att goda studieresultat leder till en mer positiv syn på målspråket,

³² Abrahamsson (2009), kapitel 9–10.

³³ Se t.ex. Abrahamsson & Bylund (2012), s. 168–228.

³⁴ Abrahamsson & Bylund (2012), s. 193–194.

dess talare och inställningen till att lära sig språket, vilket i sin tur får positiv inverkan på inläringen.³⁵

7.4.3 Sociala faktorer och andraspråksinläring

Även om individuella faktorer ofta lyfts fram när andraspråkinläring diskuteras, har den sociala kontextens viktiga roll för inläring beforskats och dokumenterats sedan 1970-talet. Enligt språkforskaren John Schumann når vissa individer inte längre än de första stadierna vid inläring av ett nytt språk på grund av psykologiska och sociala faktorer. Med sociala faktorer avser Schumann inlärarens sociala distans till målspråket, dess talare och den kultur som de omges av. Han lyfter fram betydelsen av inlärarens integrativa motivation, som ofta utmärks av ett uttalat intresse för målspråket, människor som talar språket och av landets kultur och samhällsliv.³⁶

Liknande teorier stod Howard Giles för, när han slog fast att möjligheten att nå goda kunskaper i målspråket bland annat beror på inlärarens öppenhet för nya förhållanden och influenser, samt att denne känner språklig och kulturell samhörighet med den grupp som talar det nya språket.³⁷

I flera andra studier som genomförts sedan 1970-talet har det också lyfts fram det kulturella avståndet som en betydande faktor när det gäller andraspråksinläring. I dessa studier, där man jämfört andraspråksinläring bland olika etniska grupper, har man sett att de individer som upplever minst distans till majoritetskulturen – och majoritetsspråket – har bäst resultat vid andraspråksinläring.³⁸

Även om forskare på senare år har kritiserat den statiska synen på etnicitet och kultur som dominerade på 1970-talet, verkar det ändå finnas stöd för antagandet att kulturellt avstånd har betydelse för möjligheterna att nå framgång i andraspråksinläring. Det kan dock vara svårt att avgöra vilka faktorer som kan knytas till kulturella faktorer och vilka som snarare härrör från strukturella lingvistiska faktorer.³⁹

³⁵ A. a. s. 194.

³⁶ John Schumanns ackulturationsmodell lanserades under 1970-talet, se Abrahamsson & Bylund (2012), s. 183.

³⁷ Abrahamsson & Bylund (2012), s. 184–185.

³⁸ A. a. s. 182–185.

³⁹ A. a. s. 185.

7.5 Faktorer som påverkar inläringen av andraspråk hos migranter som saknar utbildning

Allt fler migranter som kommer till Sverige saknar eller har endast mycket kort utbildning.⁴⁰ Alla som ska lära sig ett nytt språk ställs inför utmaningar, men denna grupp möter en särskild svårighet. De ska lära sig ett nytt språk samtidigt som många av dem för första gången ska lära sig att läsa och skriva. Dessutom saknar många tidigare erfarenhet av att genomgå någon form av kunskapstest.

Forskningen pekar på förklaringar som är både ”interna” och ”externa” när det gäller varför personer med kort eller ingen skolbakgrund har svårare att klara språktest. Interna faktorer är t.ex. läskunnighet och skolbakgrund.

Externa faktorer är t.ex. den inlärningspedagogik som praktiseras i klassrummet, hur språktest är uppbyggda och policy-frågor som omgärdar testverksamheten.

När det gäller utbildningsmaterial är det värt att notera att större delen av det pedagogiska material som används i andraspråkundervisning är utformat utifrån unga personer från väst som har hög läskunnighet i sitt modersmål, och vars förutsättningar alltså skiljer sig stort från vuxna inlärare utan skolbakgrund.⁴¹ Detta gör att personer med låg läskunnighet och kort skolbakgrund kan ha svårt att vid ett provtillfälle redogöra för de kunskaper de faktiskt har.⁴²

Om man inte lär sig läsa i barndomen kan det få negativa kognitiva effekter som utgör hinder för språkinläring senare i livet.⁴³ Forskning har bland annat påvisat specifika negativa effekter på arbetsminnet⁴⁴ och den kognitiva bearbetningshastigheten,⁴⁵ dvs. förmågor som är centrala för språkinläringen. Bristande förmågor på dessa områden påverkar såväl läsutvecklingen i sig som förmågan att lära sig och minnas det innehåll som behövs för att klara av att genomföra ett test.

Vuxna som inte har gått i skolan som barn saknar alltså mer än bara läs- och skrivkunnighet, de saknar också erfarenhet av att genomgå test. Därför kan de uppleva själva testsituationen som stressande och

⁴⁰ Skolverket (2016), s. 3.

⁴¹ Se t.ex. Ortega (2005), s. 6–8.

⁴² Allemanno (2013), s. 79–80.

⁴³ Kurvers, van de van de Craats, I. & van Hout, R. (2015), s. 299–314.

⁴⁴ Demoulin & Kolinsky (2016), s. 716–717.

⁴⁵ Bugge & Hammes Carlsen (2022), s. 6.

märklig.⁴⁶ Kunskap om samhället förutsätter ofta en specifik typ av förmåga, t.ex. räknefärdighet, digital kompetens och olika slags abstrakt tänkande, bl.a. i form av avkodande av diagram och uttolkning av abstrakta figurer. Uppgifter kan ofta, utan att testkonstruktörerna är medvetna om det, bygga på kunskap, koncept och problemlösning som utgår från utbildningsväsendet eller ett högteknologiskt informationsområde som inte speglar alla inlärares erfarenheter.⁴⁷

För studerande som inte har haft möjlighet att delta i någon form av skolundervisning under uppväxten innebär erövrandet av ett nytt språk därför särskilda utmaningar. Dessa inlärare behöver, parallellt med att de lär sig det nya språket, även utveckla läs- och skrivfärdigheter, något som oundvikligen tar mycket tid i anspråk och som kan innebära en stor utmaning för individen.⁴⁸

Andraspråksinläring innebär alltså även tillägnandet av kunskap om nya och delvis annorlunda sätt att tänka, leva och fungera i samhället. Språket som grammatiskt system, vokabulär och uttal är väl utforskat och beskrivet, och därmed också fullt möjligt att få tillgång till genom språkundervisning. Språket som kulturellt uttryck är betydligt mer diffust och svårtillgängligt och avsevärt mer komplext att få grepp om. Det handlar bl.a. om regler och normer för vad man pratar om, med vem, på vilket sätt och i vilka situationer. Sådan kulturell och social kompetens inbegriper kunskap som förutsätts och förväntas i samband med en mängd aktiviteter och sysslor relaterade till olika roller i samhället, t.ex. som medborgare, konsument, hyresgäst, förälder, skattebetalare, väljare och vårdtagare. Allt detta skapar svårigheter för personer med kort eller ingen skolbakgrund.⁴⁹

För flyktingar kan också traumarelaterade faktorer påverka inläringen. Trauma kan försämra korttidsminnet och koncentrationen vilket försvårar språkinläring och språklig produktion, liksom förmågan att prestera.⁵⁰

Posttraumatiskt stressyndrom, förkortat PTSD, kan ge upphov till verbal minnesstörning, dvs. en kognitiv störning som försvårar inläring och är särskilt vanlig bland flyktingar.⁵¹ Hälsfaktorer som påverkar prestationsförmågan vid språktest kan också uppkomma

⁴⁶ Allemano (2013), s. 79–80, Bugge & Hamnes Carlsen (2022), s. 6.

⁴⁷ Lindberg & Sandwall (2012), s. 375–378.

⁴⁸ A. a. s. 371.

⁴⁹ A. a. s. 376–377.

⁵⁰ Gordon, Daryl, M. (2011), s. 8–12.

⁵¹ Blackmore, Boyle, Fazel, Ranasinah, Gray, Fitzgerald, Misso & Gibson-Helm (2020), s. 2.

som ett resultat av själva asyl- och integrations-processen i mottagarlandet. Det framkommer i en rapport från Norwegian Healthcare Investigation Board (UKOM). UKOM är ett organ med tillsynsansvar för hälso- och sjukvården i Norge, liknande Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i Sverige. I rapporten slår UKOM fast att de krav och den press som det nuvarande norska integrationsprogrammet medför, innebär en negativ påverkan som kan vara skadlig för en del flyktinggrupper, även för de individer som haft god hälsa när de kom till Norge.⁵² Till detta kommer rädslan för att deporteras och oro för familj och vänner som är kvar i hemlandet.⁵³ Flyktingars psykiska ohälsa kan alltså påverka förmågan till språkinläring negativt.⁵⁴

7.6 Kopplingen mellan utbildningsbakgrund och provresultat

Det finns en bred samsyn inom forskningen om att vuxna som saknar eller har en mycket kort formell utbildning har sämre förutsättningar att klara kunskapstest.

I Danmark analyserade Migrations- och integrationsdepartementet det danska samhällskunskapstestet år 2017. Danmarks språktest för medborgarskap ligger på B2 på GERS-skalan, och alla fyra förmågor testas: hör- och läsförståelse samt muntlig- och skriftlig förmåga. Man fann att bara 22 procent av de testdeltagare som hade en utbildning motsvarande högstadiet eller lägre klarade testet, medan motsvarande andel för dem med gymnasieutbildning eller högre utbildning var 65 procent. Vuxna med kort eller ingen skolbakgrund har lägst utbildningsnivå, och andelen som klarade provet i den gruppen var med stor sannolikhet ännu lägre än för övriga, men det saknades specifika uppgifter för just denna grupp i den aktuella studien.

Samma studie visade att även härkomst spelar roll. Medan endast 24–25 procent av provdeltagare från Somalia och Irak klarade testet, var motsvarande siffra bland de som kom från Tyskland 90 procent. I många fall är naturligtvis faktorerna härkomst och utbildningsgrad tätt sammankopplade. Bland flyktingar som grupp klarade en betydligt lägre andel testet, 27 procent, i jämförelse med 60 procent bland

⁵² UKOM (2021), s. 19–23, Brekke m.fl., (2019), s. 88–89.

⁵³ UKOM (2021), s. 19–23, Brekke m.fl., (2019), s. 88–89.

⁵⁴ Lindberg & Sandwall (2012), s. 371 och 380–383.

arbetskraftsinvandrare.⁵⁵ Det kan dessutom finnas mörkertal, eftersom många antagligen inte tycker att det är värt att delta i testet eller avstår av ekonomiska skäl.⁵⁶

Liknande resultat har Edit Bugge och Cecilie Carlsen funnit i en studie bland norska migranter.⁵⁷ Bugge och Carlsen menar att när man studerar testresultatet i enskilda länder ser man ett tydligt mönster mellan resultatet och testtagarens utbildningsbakgrund.

I en annan nyligen gjord studie undersöktes testresultat i Norge där deltagarna själva angett att de helt saknar skolutbildning (287 personer).⁵⁸ Språktestet bestod av fyra delprov där läsförmåga, hörförståelse, skrivförmåga och muntlig förmåga testades. Ingen av deltagarna nådde upp till B2-nivån i något av de fyra proven. Gruppen fick visserligen bättre resultat i det muntliga testet än i läs- och skrivdelen. Även i denna del var det emellertid enbart sju procent som nådde B1-nivån, vilken är den vanligaste nivån för medborgarskap i Europa (och som sedan i oktober 2022 även gäller för muntligt prov i Norge för medborgarskap). Som jämförelse klarade 42 procent A2-nivån.

Om man ser på resultat från norska språktest för medborgarskap skulle enbart tre procent av alla testdeltagare i Norge klara den kravnivå som finns för medborgarskap i Danmark (B2). Dessa tre procent var högutbildade personer från västländer med modersmål som låg nära norskan och som deltog i testet för att ansöka till ett norskt universitet.

I ytterligare en norsk studie undersöktes resultaten från läs- och skrivdelen av provet i norska för invandrare. Denna studie påvisade samma samband; deltagare med kortast utbildningsbakgrund hade de lägsta testresultaten. Utöver utbildningsbakgrund spelade också andra bakgrundsfaktorer in, t.ex. kön, ålder, vilket land som migranterna kom ifrån, hur mycket språkundervisning de fått i det nya språket, hur väl de behärskar engelska samt hur länge de vistats i Norge. Flera bakgrundsfaktorer som rör migranternas levnadsvillkor innan migrationen har alltså betydelse för resultatet på språktest.⁵⁹

⁵⁵ Utlændinge og integrationsministeriet (2017).

⁵⁶ Strik, Tineke, Anita Böcker, Maaïke Luiten, and Ricky van Oers (2010), s. 35.

⁵⁷ Bugge & Hamnes Carlsen (2023), s. 204.

⁵⁸ Hamnes Carlsen & Hamidi (2023), s. 85.

⁵⁹ Gujord, Ann-Kristin Helland (2022), vol. 40, nr 1.

7.7 Motivation till inläring av andraspråk hos migranter som saknar utbildningsbakgrund

I den svenska mediedebatten kring kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortat sfi, framhålls ofta bristande vilja, motivation och ansträngning som en viktig orsak till utebliven framgång i studierna inom sfi. Utgångspunkten för ett sådant resonemang är att framgång i språkinläringen i stort sett enbart beror på individen och dennes vilja att lära sig språket. Införande av bonussystem⁶⁰ och begränsning av studietiden⁶¹ är exempel på åtgärder som i politiken antagits vara nödvändiga för att öka viljan och motivationen för invandrare att lära sig svenska.

Det finns dock ingen forskning som generellt tyder på att motivationen brister hos vuxna andraspråksinlärare. I en studie som SCB genomförde år 2008 fann man att en stor majoritet av deltagarna i sfi deltog för att de var angelägna om att lära sig svenska, inte minst för att lättare få arbete. Hälften av alla studerande i studien ville arbeta direkt efter sfi-utbildningen medan en tredjedel ville studera vidare. Enligt undersökningen var den ekonomiska ersättning som gavs för att delta i undervisningen inte en vanlig anledning till att man deltog i sfi.⁶²

Ökad motivation att lära sig det nya språket lyfts ofta fram som ett argument för införande av språkrav. Forskare som har undersökt olika drivkrafter i samband med språkinläring hos vuxna talar dock om investering, snarare än motivation. Motivation antas vanligen uppstå enbart hos och inom inläraren själv, medan termen investering används för att sätta in språkinläring i ett socialt sammanhang och därmed ge en mer rättvisande bild av språkinläringens komplexitet.

Språkinläring påverkas, enligt denna forskning, i hög grad av världen runt omkring och det sätt på vilket individen förstår och tolkar sina framtidsmöjligheter i det nya landet. Inlärarens investeringar i att lära sig språket beror bl.a. på om denne uppfattar investeringen som meningsfull för att nå ett framtida mål, t.ex. inkludering och gemenskap i det nya landet. Detta är i sin tur beroende av i vilken utsträckning den omgivande sociala kontexten, alltså samhället, visar att en sådan framtida gemenskap är möjlig att nå. Vuxna inlärare är ratio-

⁶⁰ Lag (2010:538) om en prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare (numera upphävd).

⁶¹ SOU 2011:19.

⁶² Ibid.

nella individer som gör investeringar i linje med vad de bedömer vara troliga resultat, menar dessa forskare. Integrering måste därför ske från två håll för att lyckas.⁶³

7.8 Betydelsen av kön som faktor för inläring av andraspråk

Kvinnor i högre grad än män saknar kunskapen att läsa och skriva. Av de cirka 770 miljoner människor i världen som saknar grundläggande läs- och skrivförmåga, är två tredjedelar kvinnor. De flesta som saknar läs- och skrivkunighet kommer från afrikanska länder söder om Sahara, Nordafrika eller södra Asien, men bristande läs- och skrivförmåga förekommer även i andra delar av världen.⁶⁴ Bland de som invandrade till Sverige som skyddsbehövande mellan åren 2013–2016 var 67 procent kvinnor.⁶⁵

Internationella studier tyder på att män i högre grad än kvinnor har tillgång till andraspråksutbildning, medan kvinnors tillgång till utbildning och arbete, och till interaktion på målspråket, ofta är mer begränsade. I Sverige har sådana förhållanden också identifierats.⁶⁶ Trots detta börjar kvinnor i Sverige i något högre grad än män studera på sfi inom fyra år från ankomsten.⁶⁷ Tillgången till introduktionsinsatser kan också ha betydelse för möjligheterna till integration och språkutveckling. Enligt länsstyrelsernas åiterrapportering för år 2022 avslutar över 70 procent av kvinnorna och männen samhällsorienteringen inom ett år från anmälan. Enligt kommunsvaren i rapporten påbörjade 4 673 kvinnor (59 procent) och 3 209 män (41 procent) samhällsorienteringen under den aktuella perioden. Under samma period tog kommunerna emot 6 726 nyanlända vuxna (18–65 år, varav 3 571 kvinnor (53 procent) och 3 155 män (47 procent)). Av återrapporteringen framgår vidare att ungefär lika stor andel män som kvinnor avbryter kurserna. Den vanligaste orsaken till avbrott för kvinnor uppgår 50 procent (139 kommuner) av de svarande kommunerna vara föräldraledighet. För män är samma orsak förekommande i åtta procent av de svarande kommunerna. Den vanligast orsaken

⁶³ Se t.ex. Norton (2013).

⁶⁴ Unesco (2022), What you need to know about literacy, Unesco Institute for Statistics (2020). UIS Releases More Timely Country Level Data for SDG 4 on Education.

⁶⁵ SOU 2021:2, s. 191.

⁶⁶ Holmes (1993), s. 159–179, Goldstein (2001), s. 239.

⁶⁷ SOU 2003:77 s. 112–113.

till avbrott för män uppgår 43 procent av kommunerna (22 kommuner) är arbete. Detta är mer än en dubbelt så vanlig orsak för männen i jämförelse med kvinnorna, där arbete endast anges som avbrottsorsak av 24 procent av kommunerna. Heltidsstudier är en vanlig orsak till avbrott för både män och kvinnor. Detsamma gäller att avbrott sker före samhällsorienteringens start.⁶⁸

Mot bakgrund av att utrikesfödda kvinnor har svårare än utrikesfödda män att etablera sig på arbetsmarknaden, har Arbetsförmedlingen sedan år 2017 publicerat ett antal rapporter om utrikesfödda kvinnors arbetsmarknadsetablering. Slutsatser från rapporterna är att män oftare får ta del av insatser kopplade till arbetsmarknaden, som arbetsmarknadsutbildningar, praktik och nystartsjobb medan kvinnor oftare får ta del av sociala tjänster och förberedande utbildningar. Män får dessutom träffa arbetsförmedlare i ett tidigare skede, får fler besök och kallelser till möten än kvinnor. Utrikes födda kvinnor med kort eller ingen utbildning anses vara svårast att hitta aktiviteter till och de saknar oftare en etableringsplan^{69, 70}.

Att de kvinnliga deltagarna behöver ägnas mer uppmärksamhet i introduktionsverksamheten betonas även i den svenska studie som genomfördes år 2022 av studieförbundet Näringsliv och Samhälle (se avsnitt 7.3.1). I studien påpekas att handläggares arbetsuppgifter kan försvåras av att de saknar kunskap om samtal över språk- och kulturgränser. Även könsrelaterade föreställningar, liksom en ibland missriktad solidaritet och omsorg, kan begränsa kvinnliga andraspråksstuderandes möjligheter till interaktion och lärande på arbetsplatser. Det visar bland annat en dansk studie som undersökt interaktionen på en arbetsplats i restaurangbranschen.

Utredningen Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (UUSMA) slår fast att språkkrav generellt sett riskerar att innebära en större utmaning för kvinnor än för män, bland annat för att nyanlända kvinnor inte i samma utsträckning som män etablerar sig på arbetsmarknaden.

⁶⁸ Länsstyrelsen Värmland (2023), s. 19–20 och 23. Jfr även SOU 2021:2, s. 106.

⁶⁹ SOU 2020:66, s. 294.

⁷⁰ A. a. s. 262–263.

7.9 Sammanfattning

De flesta länder i Europa har infört någon form av integrationsverktyg, ofta i form av obligatorisk undervisning i språk, kultur och samhälle samt någon typ av kunskapstest. Forskningen visar inget tydligt samband mellan införandet av dessa krav och en ökad integration. Vissa studier visar ingen effekt på vare sig ekonomisk, politisk eller social integration, men enskilda studier har uppvisat en viss effekt när det gäller ekonomisk respektive politisk integration. I det sistnämnda fallet visade den aktuella studien att en ökad politisk medvetenhet och förtroende att delta i politiska sammanhang var större i länder med strängare krav på obligatorisk undervisning och kunskapstest än i länder med lägre krav.

En konsekvens av resultaten från nyare forskning är en förståelse av motivation som något som inte enbart utgör en statisk egenskap hos en individ, utan som en faktor som kan förstås i en social kontext och som kan påverkas i både positiv och negativ riktning.

Det faktum att goda kunskaper i ett lands språk underlättar integrationen är relativt oomtvistat. En svensk studie från år 2022 visar att kunskaper i svenska är avgörande för möjligheten att få anställning på den svenska arbetsmarknaden. Det finns dock strukturella hinder som okunskap och diskriminering som kan missgynna utlandsfödda. Precis som för andra integrationsområden kräver en effektiv integrering på arbetsmarknaden ett ansvarstagande från båda parter. Goda kunskaper i svenska från arbetssökandes sida behöver mötas av medvetenhet och kunskap hos arbetsgivarna.

Flera studier om förvärv av medborgarskap visar att en tydlig konsekvens av kunskapskrav är att antalet nya medborgare minskar i de länder som har infört språk- och kunskapskrav. Det kan dock konstateras att det ännu inte finns så mycket forskning som undersökt språkinlärning i förhållande till den särskilda situation som språktest för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap innebär. Man kan dock utgå från att de som kommer att genomgå ett framtida språk- och samhällskunskapsprov för permanent uppehållstillstånd kommer att ha mycket varierande bakgrund, både i fråga om skolbakgrund och personliga förutsättningar.

En faktor som det behöver tas hänsyn till är att det tar tid att lära sig ett nytt språk, särskilt för vuxna individer, och särskilt gäller det dem som har kort utbildningsbakgrund eller som inte gått i skolan alls.

Att åldern spelar stor roll för andraspråksinlärning har visats i många studier. Yngre når ofta en mycket hög nivå i målspråket (dvs. det språk man håller på att lära sig), medan äldre inlärare sällan eller aldrig gör det. Vidare finns det många faktorer på individnivå och på gruppnivå som påverkar inlärning av ett andraspråk. Det är faktorer som inläraren sällan kan styra över.

Forskningen pekar på förklaringar som är både "interna" och "externa" när det gäller varför färre personer med kort eller ingen skolbakgrund har svårare att klara språktest. Interna faktorer är t.ex. läskunnighet och skolbakgrund samt psykologiska förhållanden som hämmar inlärning eller prestation vid ett provtillfälle. Externa faktorer är t.ex. den inlärningspedagogik som praktiseras i klassrummet, hur språktest är uppbyggda och policyfrågor som omgärdar testverksamheten.

Särskilt samhällskunskapstest förutsätter ofta en specifik typ av kunskap, t.ex. räknefärdighet, digital kompetens och olika slags abstrakt tänkande i form av avkodande av diagram och uttolkning av abstrakta figurer. Uppgifter kan ofta, utan att testkonstruktörerna är medvetna om det, bygga på kunskap, koncept och problemlösning som utgår från utbildningsväsendet snarare än vardagslivet.

Individer med kort utbildningsbakgrund behöver, parallellt med att de lär sig det nya språket, även utveckla läs- och skrivefärdigheter, något som tar mycket tid i anspråk och som kan innebära en stor utmaning för individen. Flyktingars psykiska ohälsa kan också påverka förmågan till språkinlärning negativt.

Vuxna som inte gått i skolan som barn saknar mer än bara läs- och skrivkunskaper, de saknar också erfarenhet att genomgå test. Därför kan de uppleva själva testsituationen som stressande och märklig.

De åtgärder som satts in för att förbättra genomströmningen inom utbildningen sfi, har ofta förutsatt bristande motivation som en viktig orsak till utebliven studief framgång, vilket har lett till insatser som t.ex. införandet av en sfi-bonus. Det finns dock ingen forskning som generellt tyder på att motivationen brister hos vuxna andraspråksinlärare. Enligt en SCB-studie från år 2008, var ekonomisk ersättning för deltagande inte en vanlig anledning till att man deltog i sfi, utan snarare att få arbete eller att studera vidare. Nyare forskning har dessutom pekat på att motivation också bör förstås i en social kontext, där omgivningen spelar stor roll för att påverka inlärarens motivation i både positiv och negativ riktning.

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. Bland dem som saknar grundläggande läs- och skrivkunnighet är andelen kvinnor generellt större än andelen män. Bland dem som invandrar till Sverige och är skyddsbehövande är dessutom en majoritet av kvinnor. Vidare har nyanlända kvinnor svårare att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige.

8 Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning

8.1 Vad är den gemensamma europeiska referensram för språk?

Den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS) är en referensram utarbetad av Europarådet för att beskriva färdigheter inom främmande språk. GERS utgör en gemensam grund i arbetet med undervisning och för att ta fram kursplaner, läroplaner, kunskapsprov och läromedel för språkinläring i hela Europa. Referensramen gavs ut första gången på engelska och franska år 2001 och år 2007 publicerade Statens skolverk (Skolverket) en svensk översättning av den. Sedan år 2018 finns även en uppdaterad version av referensramen på engelska med nya deskriptorer.¹ Den innehåller bl.a. beskrivningar av vilka kunskaper en person måste ha för att kunna kommunicera framgångsrikt på ett visst språk². I referensramen presenteras en handlingsorienterad och funktionell syn på språk som grundas på Europarådets arbete under flera årtionden. Beskrivningen tar även upp det kulturella sammanhanget i vilket språket ingår.

De svenska kurs- och ämnesplanerna i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortad sfi, engelska, moderna språk och teckenspråk för hörande tar sin utgångspunkt i referensramen. Kunskapskraven för betyget E i engelska, moderna språk och tecken-

¹ Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/history> och <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>.

² Europarådet, Enheten för moderna språk, Strasbourg, publicerad i svensk översättning av Skolverket 2007, s. 1.

språk för hörande kan knytas till olika nivåer på den europeiska skalan.³

De länder som är medlemmar i Europarådet och som har infört språkkrav för permanent uppehållstillstånd har hänvisat till GERS i sina respektive beskrivningar av vilka kunskapskrav som uppställs i respektive land (se kapitel 9). Från Europarådets sida är man emellertid tydlig med att intentionen med GERS aldrig varit att graderingen skulle användas som en s.k. gate keeper, eller grindvakt.⁴ GERS-nivåerna togs fram för bedömningar av kunskaper i främmande språk, och är därför inte utformade för den situation som råder för andra språkstalare i språktestsammanhang (se mer om detta i kapitel 7).

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska ta ställning till vilka krav på bl.a. kunskaper i svenska som ska ställas för permanent uppehållstillstånd. GERS är därför ett centralt instrument i utredningens arbete, dels för att kunna bedöma de språkkrav som andra länder ställt, dels för att ge vägledning i hur språkkraven på olika nivåer kan ställas och bedömas i Sverige.

I GERS beskrivs språkfärdigheter utifrån den sexgradiga skalan A1 till C2, där A1 och A2 avser språkanvändare på nybörjarnivå, B1 till B2 självständiga språkanvändare och C1 till C2 avancerade språkanvändare. GERS-skalan är utformad utifrån deskriptorer som beskriver vad en språkanvändare vanligtvis kan göra med språket på de olika nivåerna. I referensramen finns ett stort antal deskriptorer, sammanfattade i cirka 80 tabeller, som med utgångspunkt från färdigheterna språklig produktion och interaktion, läsförståelse, hörförståelse och skriftlig färdighet beskriver vad en språkanvändare kan göra med språket i olika domäner och för att uppnå olika kommunikativa syften. De många deskriptorerna finns även sammanfattade i en global skala vars syfte är att ge en holistisk representation av de olika nivåerna som beskrivs i referensramen som helhet.

Tabellen nedan visar de sex nivåerna i GERS och vilka språkkunskaper som respektive nivå motsvarar.

³ Skolverket, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers>.

⁴ Europarådet, 2020, s. 11.

Tabell 8.1 Gemensamma referensnivåer: den globala skalan

Språkanvändare	Nivå	Språkkunskaper representerade i respektive nivå
Avancerad språkanvändare	C2	Kan med lätthet förstå praktiskt taget allt som han/hon hör eller läser. Kan sammanfatta information från olika muntliga eller skriftliga källor och därvid återge argument och redogörelser i en sammanhängande presentation. Kan uttrycka sig spontant, mycket flytande och precist samt därvid skilja mellan finare nyanser även i mer komplexa situationer.
	C1	Kan förstå ett brett urval av krävande, längre texter och urskilja underförstådda betydelser. Kan uttrycka sig flytande och spontant utan att i större utsträckning söka efter ord och uttryck. Kan använda språket flexibelt och effektivt för såväl sociala som studie- och arbetsrelaterade ändamål. Kan producera tydliga, välstrukturerade och detaljerade texter om komplexa ämnen. Kan på ett planerat sätt med olika medel organisera och binda samman en text till en sammanhängande helhet.
Självständig språkanvändare	B2	Kan förstå huvudinnehållet i komplexa texter om både konkreta och abstrakta ämnen, inklusive fackmässiga diskussioner inom det egna specialområdet. Kan delta i samtal så pass flytande och spontant att ett normalt umgänge med modersmålstalare blir fullt möjligt, utan ansträngning för någondera parten. Kan producera tydlig och detaljerad text inom ett brett fält av ämnen, förklara en ståndpunkt i ett aktuellt ämne samt framhålla såväl för- som nackdelar vid olika valmöjligheter.
	B1	Kan förstå huvudinnehållet i vad han/hon hört eller läst om välkända förhållanden som han/hon regelbundet möter i arbetet, i skolan, på fritiden, etc. när det presenteras på tydligt standardspråk. Kan hantera de flesta situationer som vanligtvis uppstår under resor i områden där språket talas. Kan producera enkla, sammanhängande texter om ämnen som är välkända eller av personligt intresse. Kan beskriva erfarenheter och händelser, berätta om drömmar, förhoppningar och framtidsplaner och kortfattat ge skäl för och förklaringar till åsikter och planer.
Användare på nybörjarnivå	A2	Kan förstå meningar och vanliga uttryck som rör omedelbara behov (t.ex. mycket grundläggande information om individ och familj, inköp, lokal geografi, sysselsättning). Kan kommunicera i enkla och rutinmässiga sammanhang som kräver ett enkelt och direkt utbyte av information. Kan i enkla termer beskriva delar av sin egen bakgrund, sin närmaste omgivning samt förhållanden inom områden som rör omedelbara behov.
	A1	Kan förstå och använda välkända, vardagliga uttryck och mycket grundläggande fraser som syftar till att möta konkreta behov. Kan presentera sig själv och andra samt ställa och besvara frågor om personliga förhållanden som var han/hon bor, personer han/hon känner och saker han/hon har. Kan samtala på ett enkelt sätt under förutsättning att samtalspartnern talar långsamt och tydligt och är beredd att hjälpa till.

Källa: Europarådet, Enheten för moderna språk, Strasbourg, publicerad i svensk översättning av Skolverket 2007, s. 24.

9 Internationell utblick

9.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till vilka krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap som ska ställas för permanent uppehållstillstånd. Inför detta ställningstagande är det av intresse att ta del av hur andra länder i EU har hanterat frågan om kunskapskrav och särskilt EU-länder som ligger nära Sverige. I detta avsnitt beskriver utredningen därför översiktligt vilka krav som ställs på kunskaper i språk och om samhället för permanent uppehållstillstånd i olika länder samt hur dessa länder har organiserat integrationsinsatser och kontroll av kraven. Utredningen har valt att särskilt belysa förhållandena i Danmark, Nederländerna och Tyskland. Beskrivningen avser även Norge, som dock inte är med i EU. Först redogörs dock kortfattat för några EU-direktiv inom migrationsområdet.

9.2 Grundläggande regler inom EU

Inom EU finns gemensamma regler om skyldigheter för medlemsstaterna att ta emot migranter efter vissa satta miniminivåer. Dessa återfinns bl.a. i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, familjeåterföreningsdirektivet och rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Dessa redovisas i korthet nedan.

9.2.1 Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Det omarbetade skyddsgrundsdirektivet¹ gäller i alla medlemsstater utom Irland och Danmark. Det syftar till att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd. Det syftar också till att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater. Direktivet innehåller bl.a. regler om uppehållstillstånd för flyktingar och personer som har status som alternativt skyddsbehövande samt deras familjer.

Personer som beviljas flyktingstatus ska få ett första uppehållstillstånd i minst tre år. Detta ska sedan kunna förnyas.

Den som beviljas uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande ska få ett första uppehållstillstånd i minst ett år. Även detta kan förnyas och då med minst två år åt gången.

Några regler om permanent uppehållstillstånd finns inte i direktivet. När det gäller integration ska medlemsstaterna säkerställa att utlänningar som beviljas skydd har tillgång till sådana integrationsprogram som medlemsstaterna finner lämpliga.

9.2.2 Familjeåterföreningsdirektivet

EU:s familjeåterföreningsdirektiv² gäller i alla medlemsstater utom Irland och Danmark. Tredjeland-medborgare, som har en mera permanent bosättning i en EU-stat, kan vara s.k. anknypningsperson. Familjeåterföreningsdirektivet föreskriver bl.a. en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd för anknypningspersonens medlemmar i kärnfamiljen, som också är tredjeland-medborgare. Dessa avser make eller maka och deras omyndiga barn. För polygama relationer, där anknypningspersonen redan bor med en make eller maka, ska inte en ytterligare make eller maka tillåtas återförenas med anknypningspersonen. Vidare föreskrivs även en skyldighet att bevilja uppehållstillstånd för föräldrar till ensamkommande flyktingbarn.

För att direktivet ska vara tillämpligt ska anknypningspersonen ha ett uppehållstillstånd beviljat av en medlemsstat på minst ett år samt

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjeland-medborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

² Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

bedömas ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd beviljat. Det är dock inte tillämpligt då anknytningspersonen ansöker om flyktingstatusförklaring och ännu inte har fått något beslut i frågan eller för anknytningspersoner som t.ex. har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande.

Det första uppehållstillståndet ska utfärdas på minst ett år. Efter fem års vistelse har familjemedlemmen möjlighet att beviljas ett eget uppehållstillstånd oberoende av anknytningspersonen.

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller inte några särskilda bestämmelser om kunskapskrav i språk och samhällskunskap. Medlemsstaterna får dock kräva att den som ansöker om uppehållstillstånd för familjeåterförening genomgår de integrationsåtgärder som följer av nationell rätt (artiklarna 3–4, 7, 13 och 15).

9.2.3 Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning³ innehåller bestämmelser om att en tredjelandsmedborgare som stadigvarande bott i en EU-medlemsstat kan beviljas ställning som varaktigt bosatt. Tredjelandsmedborgare som har beviljats denna ställning ska tillerkännas vissa särskilda rättigheter som liknar de rättigheter som unionsmedborgare har. För att beviljas ställning som varaktigt bosatt ska tredjelandsmedborgaren ha vistats lagligen och oavbrutet i landets territorium i fem år samt kunna försörja sig. Medlemsstaterna får även kräva att denne följer villkoren för integration i enlighet med nationell lagstiftning.

Den som har förvärvat ställning som varaktigt bosatt ska, med några undantag, ha denna permanent. Uppehållstillstånd ska då gälla i minst fem år och förnyas automatiskt när det löper ut. Medlemsstaterna är dock fria att besluta om mer förmånliga regler och att utfärda uppehållstillstånd permanent.

Personer som har sin lagliga bosättning för att ägna sig åt studier eller yrkesutbildning, på grundval av tillfälligt skydd eller alternativa skyddsformer, är flyktingar eller har ansökt om flyktingstatus men ännu inte fått slutligt beslut, är exempel på personer som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde (artiklarna 3–5 och 8).

³ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

9.2.4 Krav för permanenta uppehållstillstånd i olika EU-länder

Medlemsstaternas regler för uppehållstillståndens längd, för när en utlänning kan beviljas permanent uppehållstillstånd och om det då ska ställas särskilda krav skiljer sig åt. De flesta medlemsstater tillämpar en ordning där tidsbegränsade uppehållstillstånd meddelas först. Upphållstillstånd som är tidsbegränsade i början kan i flera medlemsstater bli permanenta vid en första förlängning eller efter flera förlängningar. Vissa medlemsstater ställer då krav på egen försörjning, språkkunskaper och kunskaper om samhället. I många fall ställs också krav kring vandel. Det finns emellertid ingen enhetlig bild eller gemensam trend i EU vad gäller dessa krav.⁴ I många länder är språkkunskaper ett krav för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Länder som inte har sådana krav är bl.a. Sverige, Finland, Belgien, Irland, Luxemburg, Polen, Slovakien och Spanien.

9.3 Danmark

9.3.1 Bakgrund

I Danmark kan uppehållstillstånd beviljas på flera olika grunder. Bland annat beviljas uppehållstillstånd för skyddsbehövande, på grund av anknytning, på grund av arbete och studier samt på grund av humanitära skäl. Huvudregeln i Danmark är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. En princip är att uppehållstillstånden ska gälla så länge som syftet med vistelsen finns kvar. Den som beviljas uppehållstillstånd har som huvudregel en skyldighet att integrera sig i det danska samhället.

Utlänningar delas upp i utlänningar som är s.k. integrationsstudenter (I-studenter) och självförsörjande studenter (S-studenter) (se mer om detta nedan).

För att beviljas permanent uppehållstillstånd måste olika krav uppfyllas. Bland annat ska utlänningen klara prov i danska språket 2 eller ett danskt språkprov på högre nivå. Detta motsvarar nivå B1 i den gemensamma europeiska referensramen för språk, förkortad GERS (se även mer om detta under avsnitt 9.3.7 nedan samt om GERS i kapitel 8).

⁴ SOU 2020:54 s. 146.

9.3.2 Utlänningar som är skyddsbehövande

I Danmark beviljas flyktingar (konventionsstatus) ett första uppehållstillstånd på högst två år och alternativt skyddsbehövande (beskyttelsestatus) beviljas ett första uppehållstillstånd på högst ett år. Det finns också en ytterligare kategori (midlertidig beskyttelsestatus), som beviljas ett första uppehållstillstånd på högst ett år. Både flyktingar och alternativt skyddsbehövande kan få förlängning med högst två år i taget. Den tredje kategorin (midlertidig beskyttelsestatus) kan först efter tre år få förlängning med två år i taget. Innan dess förlängs ett sådant tillstånd med ett år i taget.

Rätten att vistas i Danmark upphör när utlänningen inte längre är i behov av skydd (1 kap. 7 § i Udlændingeloven LBK nr 1205 af 25/08/2022 [udlændingeloven] och 4 kap. 16 § i Bekendtgørelse om udlændinges adgang her til landet, BEK nr 1206 af 23/08/2022).

För permanent uppehållstillstånd gäller de krav som framgår av avsnitt 9.3.6 nedan.

9.3.3 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

En utlänning kan beviljas uppehållstillstånd om särskilda humanitära skäl föreligger och omständigheterna inte är sådana att uppehållstillstånd kan beviljas som skyddsbehövande. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas då för högst två år åt gången, med möjlighet till förlängning efter två år i högst fyra år och efter sex år i högst sex år åt gången (1 kap. 9 b § i udlændingeloven och 4 kap. 16 § p 17 i BEK nr 1206 af 23/08/2022).

För permanent uppehållstillstånd gäller de krav som framgår av avsnitt 9.3.6 nedan.

9.3.4 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Uppehållstillstånd kan beviljas utlänningar för familjeåterförening med en anknytningsperson som är permanent bosatt i Danmark om vissa krav är uppfyllda, bl.a. att anknytningspersonen har en egen försörjning. Kraven för uppehållstillstånd kan frångås om mycket specifika skäl, inklusive hänsyn till familjen, talar för det. I synnerhet kan kraven frångås om Danmarks internationella förpliktelser kräver

det. Detta kan vara fallet om anknytningspersonen riskerar förföljelse när denne återvänder till sitt hemland, om denne är allvarligt sjuk eller har ett funktionshinder, eller om denne sambor med minderåriga barn som har egen anknytning till Danmark eller på annat sätt tar hand om minderåriga barn (1 kap. 9 § i udländingeloven).⁵

Sökanden måste som huvudregel inom sex månader klara ett prov i danska motsvarande nivå A1 i GERS och inom nio månader klara ett prov i danska motsvarande nivå A2 i GERS. Om sökanden inte klarar proven kan denne förlora sitt uppehållstillstånd (1 kap. 9 § i udländingeloven).

För permanent uppehållstillstånd gäller de krav som framgår av avsnitt 9.3.6 nedan.

9.3.5 Utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare m.m.

Det finns regler för utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anställning, studier eller verksamhet som egenföretagare (bl.a. 1 kap. 9 a och 9 i–k §§ i udländingeloven) samt för deras familjemedlemmar (1 kap. 9 m § udländingeloven). De tidsbegränsade uppehållstillstånd som kan beviljas skiljer sig åt i tid. Som exempel kan nämnas att för kvalificerad arbetskraft och forskare kan uppehållstillstånd beviljas för högst 4 år i taget och efter 8 år för högst 5 år i taget. Som nämnts ovan finns en regel med innebörd att uppehållstillstånd ska gälla så länge som syftet med vistelsen finns kvar.

9.3.6 Permanent uppehållstillstånd

I Danmark finns flera krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Bland annat ska sökanden vara över 18 år, denne ska ha vistats lagligt i landet under minst åtta års tid och denne ska ha klarat prov i danska språket 2 eller ett danskt språkprov på högre nivå. För att klara språkprovet erbjuds tre olika språkprogram (se mer nedan under avsnitten 9.3.7 och 9.3.8). Vidare måste minst två av nedan angivna fyra krav vara uppfyllda. Uppfyller utlänningen alla fyra kraven kan denne beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter fyra år.

⁵ Se även SOU 2020:54 s. 168–169.

- Utlänningen måste ha klarat prov i danska språket 3.
- Utlänningen måste ha arbetat heltid eller ha varit egenföretagare i Danmark i minst fyra år de senaste fyra åren och sex månaderna före dagen för beslut om permanent uppehållstillstånd.
- Utlänningen måste ha klarat medborgarskapstestet eller ha visat aktivt medborgarskap i Danmark med minst ett års deltagande i styrelser, organisationer etc.
- Utlänningen måste ha haft en årlig beskattningsbar inkomst på i genomsnitt 301 679,04 DKK (2022 års nivå) eller mer under de senaste två åren före dagen för ett beslut om permanent uppehållstillstånd.⁶

9.3.7 Integrationsprogram

Vilka omfattas?

Den danska integrationslagen⁷ syftar till att säkerställa nyanländas integration i det danska samhället och omfattar personer över 18 år. Nyanlända under 18 år ska hänvisas till undervisning i danska som andraspråk i den kommunala skolan (1 kap. i Vejledning om dansk-uddannelse til voksne udlændinge m.fl, VEJ 9621, 11.9.2020).

Integrationslagen riktar sig till s.k. I-studenter, dvs. utlänningar som har beviljats asyl, humanitärt uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd av andra asylrelaterade skäl, och utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd för familjeåterförening med personer som bor i Danmark. Personerna i fråga ska hänvisas till kurser i danska som en del av ett självförsörjnings- och återvändandeprogram eller introduktionsprogram (4 kap. 16 § i integrationsloven och 1 kap. i VEJ 9621, 11.9.2020).

Även s.k. S-studenter, dvs. utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd för anställning, studier, au pair-vistelser m.m., utlänningar som åtföljer familjemedlemmar till sådana utlänningar samt nordiska medborgare och utlänningar med uppehållsrätt enligt EU:s regler omfattas av integrationslagens tillämpningsområde. De hänvisas till

⁶ 11 § 4 p i utlaendingeloven.

⁷ Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark [integrationsloven].

kurser i danska som en del av sin integrering i det danska samhället (4 a kap. 24 c § i integrationsloven och 1 kap. i VEJ 9621, 11.9.2020).

Ansvar för utbildningen

Kommunen ansvarar för att erbjuda undervisning på de olika programmen. Skyldigheten gäller alla utlänningar som omfattas av lagens målgrupp, inklusive utlänningar med funktionsnedsättning. Denna skyldighet kan kommunen fullgöra genom att ingå avtal med andra anordnare, såsom institutioner för yrkesutbildning, vuxenutbildning, ungdomsskolor, folkhögskolor, hushållsskolor, hantverksskolor, dag-skolor och andra offentliga utbildningsinstitutioner eller utbildningsinstitutioner som godkänts av den offentliga sektorn. Vidare kan även avtal träffas med privata aktörer (4 kap. 18 § i Bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., BEK nr 1045 af 24/06/2022).

Utbildningens innehåll

Utbildningen inom ramen för integrationen är organiserad i olika språkprogram. Utbildningen ska pågå i längst tre år och ska anpassas efter den enskilde utlänningens förutsättningar och dennes syfte med att vistas i Danmark (4 a kap. 24 c § i integrationsloven). Målet med undervisningen är att utlänningen ska utveckla danska språkkunskaper för att uppnå sysselsättning och självförsörjning. Språket ska vara flytande, funktionellt kommunikativt och adekvat. Utlänningen ska även kunna använda kunskaper om danska arbetsmarknadsförhållanden, kultur och samhälle samt rådande normer och värderingar. Vidare ska denne känna till sina rättigheter och skyldigheter att integreras i samhället och på arbetsmarknaden och bli en deltagande och jämlik medborgare i det danska samhället.⁸

Språkutbildningen består av tre program. *Dansk språkkurs ett* anordnas för elever med ingen eller liten skolbakgrund som inte har lärt sig läsa och skriva på sitt modersmål, samt för elever som inte har lärt sig läsa och skriva med det latinska alfabetet. *Dansk språkkurs två* anordnas för studenter som normalt har en kort skol- och utbildningsbakgrund från sitt hemland och förväntas ha ett relativt lång-

⁸ 1 § och Bilaga 1 till Bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., BEK nr 1045 af 24/06/2022.

samt förvärv av danska som andraspråk. *Dansk språkkurs tre* anordnas för studenter som normalt har en medellång eller lång skol- och utbildningsbakgrund från sitt hemland och som relativt snabbt förväntas lära sig danska som andraspråk.

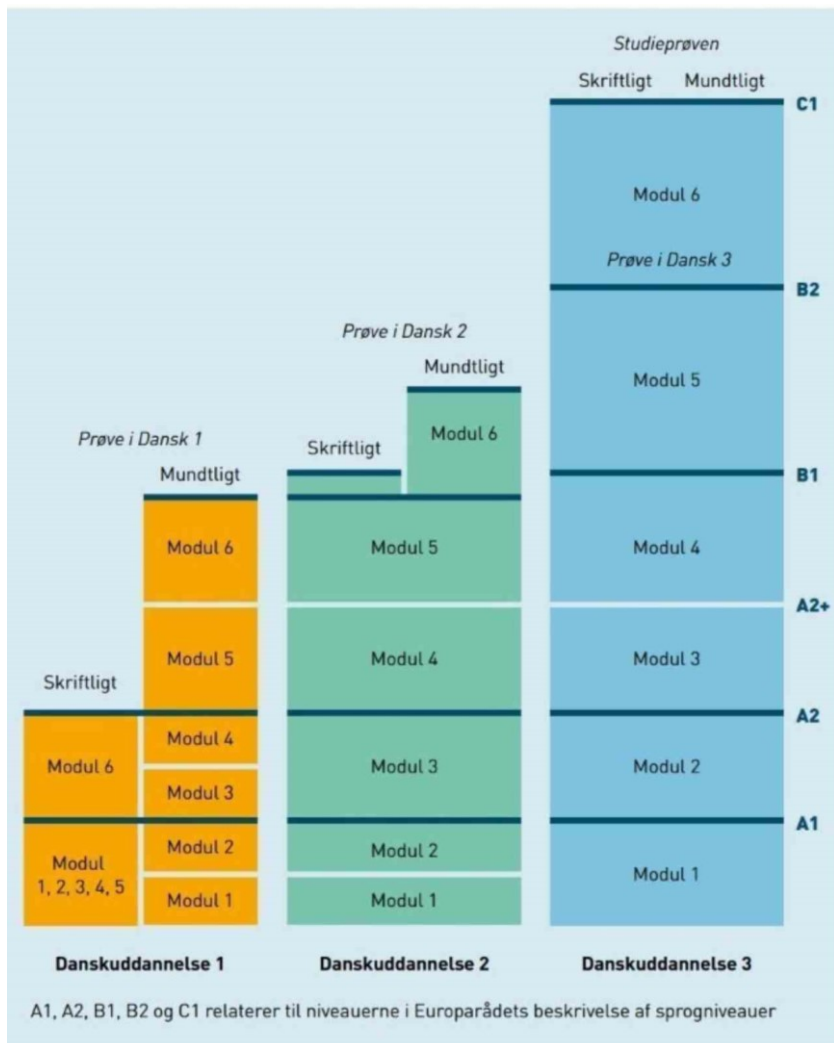
Program ett och två är uppdelade i sex delar medan program tre är uppdelad i fem delar med möjlighet att lägga till en ytterligare del. De danska språkkurserna anordnas i de två första modulerna med en nybörjarkurs med särskild tonvikt på muntliga och sysselsättningsinriktade språkkunskaper.

Syftet med de tre danska språkkurserna är att se till att studenterna förvärvar nödvändiga danska språkkunskaper och kunskaper om kultur, arbetsmarknad och sociala förhållanden i Danmark för att få anställning och självförsörjning samt bli en deltagande och bidragande medborgare.

Undervisningen på danska språkkurs två och tre syftar till att kvalificera studenterna för att delta i kvalificerad utbildning och fortbildning.

Språkprogrammen avslutas med prov där studenten ska uppnå godkänt resultat motsvarande de språknivåer för respektive moment och program som följer av figuren nedan (2 kap. 8–10 §§ i BEK nr 1045 af 24/06/2022).

Figur 9.1 De olika språkprogrammen i Danmark



Källa: Bilaga 3 till Bekendtgørelse om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., BEK nr 1045 af 24/06/2022.

Vuxna utlänningar ska ha tillgång till ett utbildningsutbud som ska anpassas till den enskilde elevens förutsättningar och behov. Det innebär att personer som på grund av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar inte kan följa den ordinarie utbildningen ska ha ett särskilt utformat utbildningsutbud. Om en person t.ex. har en synnedsättning har han eller hon rätt att få ett utbildningserbjudande

som är utformat på ett sådant sätt att hänsyn tas till personens synsättning, exempelvis genom att förse eleven med anpassade texter. Det finns dock funktionsnedsättningar som kräver särskild kompetens, som en lärare i danska som andraspråk vanligtvis inte har. Det kan t.ex. vara blinda som måste lära sig punktskrift och döva som måste lära sig teckenspråk. I dessa fall kommer undervisningen att utföras av specialpedagoger i enlighet med lagen om specialundervisning för vuxna. Det kan finnas situationer där specialundervisning inte kan ges utan att eleven också får danska lektioner. I dessa situationer är det nödvändigt att upprätta ett utbildningsutbud där specialundervisning och dansk utbildning kompletterar varandra. Det är kommunen som ansvarar för specialundervisningen och det är kommunen som beslutar om omfattningen och innehållet i den kompensatoriska specialundervisningen (1.4 kap. i VEJ 9621, 11.9.2020).

I vissa fall är kommunen skyldig att förlänga utbildningstiden för I-kursdeltagare. Det rör sig om situationer där utlänningen har varit förhindrad att delta i danska språkkurser under en period, t.ex. på grund av moderskap, sjukdom, trauma eller funktionshinder, och i vissa situationer där utlänningens anställning och omständigheter annars har inneburit att denne inte har haft möjlighet att ta del av utbudet av danska språkkurser under en period. Utbildningstiden ska förlängas med en period som motsvarar den period under vilken utlänningen har varit förhindrad att delta i dansk utbildning. Även utbildningstiden för S-studenter kan förlängas på samma sätt på grund av allvarlig och långvarig sjukdom (3.7.1–3.7.2 kap. i VEJ 9621, 11.9.2020).

9.3.8 Språkprov

De olika språkprogrammen avslutas med såväl skriftliga som muntliga prov. Den skriftliga delen består av läsförståelse och skriftlig produktion och den muntliga delen består av muntlig kommunikation där hörförståelse ingår. Proven hålls två gånger om året, i tentamensterminerna maj–juni och november–december (6 kap. 13 § och bilaga 1 till Bekendtgørelse om prøver inden for danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. BEK nr 88 af 24/01/2021). Proven betraktas som s.k. high stake tests (dvs. prov som vars resultat kan innebära stora konsekvenser för provdeltagaren), eftersom resultaten på proven kan ge tillgång till rättigheter i det danska samhället. Proven måste

därför avläggas på plats personligen, under övervakning och andra säkerhetsåtgärder för att undvika fusk. Proven hålls inte digitalt ännu, men det finns ambitioner att digitalisera dem.

9.3.9 Undantag från kunskapskraven

Utlänningar som diagnosticerats med en långvarig fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsnedsättning kan medges undantag från kunskapskravet. Grundläggande för att medges undantag är som huvudregel att utlänningen kan visa dokumentation på att denne har försökt att göra proven. Om personen inte har möjlighet att göra proven ska det styrkas med läkarintyg. Läkarintyget ska även styrka att utlänningen inte heller har kunnat försöka göra provet.

När det gäller kunskapsproven på A1-nivå och A2-nivå i GERS vid familjeåterförening kan undantag göras om utlänningen har dokumentation till stöd för att denne har avlagt ett annat prov i danska på samma eller högre nivå.

9.4 Nederländerna

9.4.1 Bakgrund

I Nederländerna kan uppehållstillstånd endast beviljas om internationella förpliktelser kräver det, om utlänningens vistelse tjänar ett väsentligt nederländskt intresse eller om tvingande humanitära skäl kräver det (artikel 13 i Vreemdelingenwet 2000).

Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade. Utlänningar som har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som vistas i Nederländerna på annan grund än av tillfälliga skäl har med vissa undantag en integrationsplikt, innebärande bl.a. en skyldighet att klara ett integrationsprov. Skyldigheten gäller utlänningar som har fyllt 16 år men ännu inte har nått pensionsåldern och ska genomföras inom tre år från beviljandet av det tidsbegränsade uppehållstillståndet. Uppfyller inte utlänningen sin integrationsplikt föreligger bl.a. grund för att avslå en eventuell ansökan om förlängning av uppehållstillståndet (artikel 18.1 (i) och 19 i Vreemdelingenwet 2000). Nämnade artiklar har, enligt uppgifter till utredningen, aldrig tillämpats i praktiken, utan de har huvudsakligen en symbolisk funk-

tion. Att tillämpa dem skulle kunna innebära en överträdelse av artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Utlänningar som har fått uppehållstillstånd för att arbeta i Nederländerna samt forskare och andra högutbildade utlänningar omfattas inte av integrationsregeln, då deras närvaro anses tillfällig till sin natur.

Permanent uppehållstillstånd kan beviljas när utlänningen före ansökan har visats lagligen i Nederländerna i fem år med tidsbegränsat uppehållstillstånd och bl.a. klarat integrationsprovet (se mer om detta nedan) (artiklarna 8, 21 och 34 i Vreemdelingenwet 2000).

9.4.2 Kraven för utlänningar som är skyddsbehövande

Tidsbegränsade uppehållstillstånd får beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande. I Nederländerna beviljas femåriga uppehållstillstånd oavsett vilken skyddsgrund som skyddet avser. Tillståndets längd är således detsamma för flyktingar och alternativt skyddsbehövande (artiklarna 28–29 i Vreemdelingenwet 2000).

Efter fem år kan ett permanent uppehållstillstånd beviljas men för detta gäller som huvudregel bl.a. att utlänningen måste kunna uppvisa att intyg utvisande att utlänningen har genomgått ett integrationsprogram och klarat integrationsprovet (se mer om detta nedan).

9.4.3 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Uppehållstillstånd kan beviljas på grund av tillfälliga eller icke-tillfälliga humanitära skäl. Det kan röra sig om utlänningar som bl.a. behöver medicinsk behandling, utlänningar som är offer för människohandel eller är vittnen i rättsprocesser avseende människohandel, har eller sannolikt kommer att bli offer för hedersrelaterat våld utan uppehållstillstånd eller har utsatts för eller riskerar att bli offer för våld i hemmet utan uppehållstillstånd. Det kan även röra sig om utlänningar som utan egen förskyllan inte kan lämna landet eller att denne är ett barn som är föremål för skyddsåtgärder.

Ett uppehållstillstånd på humanitära grunder beviljas inom ramen för en särskild procedur. Det kan också beviljas ex officio inom ramen för en asylprocedur eller prövning av en ansökan om ett uppehållstillstånd på annan grund, om den ansvariga myndigheten finner att den sökande befinner sig i en oproportionerligt allvarlig situation.

Ett uppehållstillstånd på tillfälliga humanitära grunder har i regel en giltighetstid på ett år. Ett tillstånd på icke-tillfälliga humanitära grunder gäller i högst fem år (artikel 3.58 i Vreemdelingenbesluit 2000).

9.4.4 Kraven för utläningar med anknytning

Nederländerna kräver som huvudregel att familjemedlemmar till en anknytningsperson genomgår ett integrationsprov utomlands innan uppehållstillstånd beviljas. Bestämmelsen nedan i Vreemdelingenwet 2000 (utlänningslagen) hänvisar till Wet inburgering 2021 (integrationslagen), vilket innebär att de som faller under integrationslagens tillämpningsområde också måste klara integrationsprovet utomlands. Flera undantag finns från detta krav, bl.a. vid anhöriginvandring till anknytningspersoner som är skyddsbehövande. Undantag gäller då om utläningen som vill ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en skyddsbehövande med uppehållstillstånd, gör detta inom tre månader från det att anknytningspersonen beviljades uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Undantag gäller även för EU/EES-medborgare samt medborgare från länder som anses likna Nederländerna socioekonomiskt t.ex. medborgare från USA, Kanada, Japan, Sydkorea, Australien och Nya Zeeland (artikel 16.1 (h) och 29 i Vreemdelingenwet 2000).⁹

9.4.5 Kraven för utläningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare m.m.

Utläningar som ansöker om uppehållstillstånd för arbete, studier, forskning och näringsverksamhet kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd som i huvudsak gäller under den tid som syftet med deras vistelse består (se bl.a. artiklarna 3.20–3.22 i Voorschrift Vreemdelingen 2000 och artikel 3.58 i Vreemdelingenbesluit 2000). Den som vill bedriva näringsverksamhet i Nederländerna kan exempelvis beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om verksamheten uppnår vissa specificerade poängkriterier. Ett sådant uppehållstillstånd beviljas för högst fem år åt gången. Även forskare och utläningar som avser att utföra ett högkvalificerat arbete kan beviljas uppehållstillstånd under högst fem år åt gången. För ovan nämnda grupper gäller

⁹ Uppgifter till utredningen från nederländska professorer.

som huvudregel inte någon integrationsplikt. De kommer dock behöva uppfylla integrationskrav vid ansökan om permanent uppehållstillstånd eller naturalisation (förvärv av medborgarskap).

9.4.6 Utlänningar som undantas från kunskapskrav

Vissa utlänningar kan få permanent uppehållstillstånd även om de inte har klarat integrationsprovet. Det kan vara personer som lider av psykiska sjukdomar eller som på grund av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar inte kan delta i kurser eller prov. Personer som har utbildat sig eller studerat i Nederländerna och på så sätt lärt sig tillräckligt mycket om de frågor som behandlas i integrationskursen och integrationsprovet kan också undantas om de kan uppvisa relevanta handlingar avseende dessa kunskaper. Personer som är under 16 år, har nått pensionsåldern eller har gått en nederländsk grundskoleutbildning i minst åtta år medan de var i skolpliktig ålder undantas också (artiklarna 4–5 i Wet inburgering 2021).

Om det, efter avsevärda ansträngningar från den person som ska genomgå integrationsprogrammet, framkommer att denne inte kan nå nivå B1 i GERS, kan denne beviljas möjligheten att visa muntliga och skriftliga kunskaper i nederländska helt eller delvis på nivå A2 i GERS (artikel 17.3 i Wet inburgering 2021). Vid tillämpning av den äldre integrationslagen från år 2013 undantogs cirka 25–35 procent av alla med integrationsskyldighet från kunskapskravet, eftersom de inte lyckades nå nivå A2 i GERS, som var den nivå som tillämpades tidigare.¹⁰

9.4.7 Integrationsprogram

Sedan den första januari 2022 gäller att kommunen tillsammans med utlänningen ska ta fram en skräddarsydd personlig integrationsplan med allt som denne behöver göra för att integrera sig. Detta innefattar bl.a. vilka prov som utlänningen måste klara. Kommunen kallar till en intervju och utlänningen får göra ett kunskapstest för att avgöra vilken kunskapsnivå denne är på. Sedan bestämmer kommunen vilken inlärningsväg som utlänningen ska gå. Utlänningen ska under genomförandet av integrationen gå kurser och lära sig det nederländska språket och kulturen.

¹⁰ Uppgifter till utredningen från nederländska professorer.

Det finns tre olika språknivåer på kurserna; B1-vägen, utbildningsvägen och självförsörjningsvägen.

Figur 9.2 Inlärningsvägar i integrationsprogrammet

Inlärningsvägar		
B1-vägen	Utbildningsvägen	Självförsörjandevägen
<ul style="list-style-type: none"> – Nyanlända lär sig tala och skriva det nederländska språket med målet att inom 3 år uppnå en språklig nivå motsvarande B1 i GERS. – De har samtidigt möjlighet att arbeta. 	<ul style="list-style-type: none"> – Främst avsedd för yngre personer som vistas i Nederländerna för att studera på en eftergymnasial utbildning. – De lär sig det nederländska språket på en nivå motsvarande B1 eller högre. 	<ul style="list-style-type: none"> – För nyanlända som är förpliktade att delta i integrationsprogrammen för vilka B1-vägen och utbildningsvägen är för svåra. – Nyanlända lär sig det nederländska språket på en nivå motsvarande A1 i GERS. – Vägen förbereder dem att delta i det nederländska samhället.

Källa: Utredningens sammanställning.

B1-vägen delas i sin tur upp i två olika språknivåer; program I som är på en språklig nivå motsvarande B1 i GERS och program II som är på en språklig nivå motsvarande B2 i GERS. Även nivå A2 i GERS är en del av B1-vägen, för dem som har gjort avsevärda ansträngningar, genom att ha deltagit i 600 timmars språkkurser, för att försöka nå nivå B1.

Utbildningsvägen (de onderwijroute) lär ut nederländska på en språklig nivå motsvarande B1 i GERS och syftar till att förbereda deltagarna för lägre eller högre yrkesutbildning eller studier vid universitet.

Självförsörjandevägen (de zelfredzaamheidsroute) är för dem som inte kan läsa och skriva ordentligt. År 2022, vilket var det första som året den nya integrationslagen tillämpades, beslutades att cirka 30 procent av alla som omfattades av en integrationsskyldighet skulle följa självförsörjandevägen, eftersom det ansågs omöjligt för dem att upp-

nå mininivån A2 i GERS, vilket är det som minst krävs på B1-vägen. Självförsörjandevägen består av 800 timmars språkundervisning, samt för dem som har uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, ytterligare 800 timmars undervisning med fokus på aktiviteter om förmågan att ta hand om sig själv, aktivering och deltagande i det nederländska samhället.¹¹

Inom ramen för integrationen ska utlänningen också underteckna en deltagandedeklaration (PVT – participatieverklaringstraject), innebärande att denne har kunskap om de nederländska samhällets värderingar och regler, att denne respekterar dessa och aktivt vill bidra till samhället. Denna del av integrationsskyldigheten organiseras av kommunen, där kommunen kallar till flera möten där ovan nämna frågor diskuteras. Utlänningen ska även genomföra en utbildning om deltagande i arbetsmarknaden (artikel 6.1 i Wet inburgering 2021).

Efter genomförande av deltagardeklarationen, utbildningen om deltagande i arbetsmarknaden samt godkänt resultat på integrationsprovet får utlänningen ett integrationsdiplom eller ett certifikat. För utlänningar som går självförsörjandevägen krävs emellertid inte att de genomför integrationsprovet utan endast att de fullgör sin integrationsskyldighet att delta i de ovan nämnda kurserna.

Integrationsplanen ska genomföras inom tre år från dagen efter det att utlänningen fått sin integrationsplan fastställd. Tiden kan dock i vissa fall förlängas. Så kan vara fallet om utlänningen eller en familjemedlem är sjuk eller har avlidit, om utlänningen fått barn, om utlänningen fått vänta för att kommunen inte kunnat ordna utbildning i tid eller om utlänningen inte kunnat delta i utbildningen på grund av omständigheter som faller under skolans ansvar. Det ska vara omständigheter som utlänningen inte själv kan klandras för. Vidare kan tiden förlängas om utlänningen verkligen har ansträngt sig för att fullgöra integrationsskyldigheten och en förlängning av tiden skulle medföra att denne kan göra det (artiklarna 11–12 Wet inburgering 2021).

9.4.8 Integrationsprov

Integrationsprovet, som gäller dem som går B1-vägen, innefattar språkkomponenter som består i läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig uttrycksförmåga i nederländska. Det består således av fyra

¹¹ Uppgifter till utredningen från nederländska professorer.

prov som vardera testar en av de fyra språkfärdigheterna. För godkänt resultat krävs att sökanden uppnår åtminstone nivå B1 i GERS.

Integrationsprovet innefattar även en samhällsorienteringskomponent, där kunskaper om det nederländska samhället och bl.a. den nederländska arbetsmarknaden prövas (artikel 7.1 i Wet inburgering 2021)¹².

I vissa fall, t.ex. vid allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning, behöver utlänningen inte genomföra alla delar av provet. Så är även fallet om utlänningen har ett språkintyg som kan ligga till grund för partiellt undantag. Utlänningar som har en allvarlig sjukdom eller funktionsnedsättning, som redan har fått ett intyg i Nederländerna eller i Belgien eller Surinam på nederländska, som har bott i Nederländerna under de senaste tio åren och har arbetat i Nederländerna under minst fem års tid och utlänningar som inte av andra skäl har förmåga att integreras, kan undantas från alla krav på att genomföra prov. Personer som har uppnått pensionsåldern är inte heller skyldiga att genomgå ett integrationsprogram.¹³

Integrationsprovet kan göras i flera nederländska städer, som sökanden kan välja bland. Provet genomförs digitalt och digitala hjälpmedel i form av tidigare integrationsprov i de olika delarna av provet finns tillgängliga på det nederländska utbildningsverkets (Dienst Uitvoering Onderwijs) hemsida.

9.5 Tyskland

9.5.1 Bakgrund

Huvudregeln i tysk rätt är att uppehållstillstånd är tidsbegränsade. Utlänningar kan emellertid under vissa förutsättningar beviljas permanenta uppehållstillstånd. Det finns då två typer av permanenta uppehållstillstånd; ett bosättningsstillstånd och ett permanent uppehållstillstånd – EU. Bosättningsstillståndet ger utlänningen rätt att bo och arbeta i Tyskland. Det permanenta uppehållstillståndet – EU är

¹² Den nederländska integrationslagen Wet inburgering 2021 gäller för personer som har förpliktats att delta i ett integrationsprogram efter den 1 januari 2022. För personer som förpliktats att påbörja detta tidigare gäller den tidigare nederländska integrationslagen Wet inburgering 2013, där kravet på uppnådd språknivå är ställt till A2 i GERS.

¹³ Pensionsåldern i Nederländerna beror på vilket år personen är född och är kopplad till förväntad livslängd. För en person som är född efter den 31 december 1960 är pensionsåldern minst 67 år.

likvärdigt med bosättningsstillståndet men ger även utlänningen rätt att rätt att bo och arbeta i andra EU länder.

För permanent uppehållstillstånd krävs i de flesta fall bl.a. att utlänningen har haft uppehållstillstånd alternativt har varit bosatt i Tyskland i fem år med uppehållstillstånd samt att denne har tillräckliga kunskaper i det tyska språket och grundläggande kunskaper om rättssystemet, kulturen och levnadsvillkoren i Tyskland (7 och 9–9 a §§ i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet [AufenthG]).

Det ställs olika språkkrav och krav på kunskaper om det tyska samhället på skilda grupper av utlänningar när det gäller om och när de kan beviljas permanent uppehållstillstånd. Nedan görs en översiktlig genomgång av dessa krav.

Kraven för utlänningar som är skyddsbehövande

I den tyska grundlagen regleras politiskt förföljda personers rätt till asyl (artikel 16 a i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), medan det i övrigt finns bestämmelser om skyddsbehövande i den tyska asyllagen (Asylgesetz).

Personer som har beviljats asyl och flyktingar får först ett uppehållstillstånd om tre år. De kan efter denna period beviljas permanent uppehållstillstånd.

Personer som har status som alternativt skyddsbehövande beviljas först ett uppehållstillstånd om ett år, som sedan kan förlängas med två år i taget om inte skyddsbehovet har upphört. Först efter fem år kan de beviljas permanent uppehållstillstånd.

Gemensamt för de olika grupperna av skyddsbehövande är att de måste uppfylla vissa krav, bl.a. kunskapskrav, för att beviljas permanent uppehållstillstånd (25.1–2 och 26 §§ i AufenthG).

För det fall en utlänning med rätt till asyl eller flyktingstatus ansöker om permanent uppehållstillstånd efter tre år ska utlänningen bl.a. visa att denne behärskar det tyska språket på en nivå som motsvarar C1 i GERS. Om utlänningen ansöker om permanent uppehållstillstånd (bosättningsstillstånd) efter fem år är det dock tillräckligt att utlänningen uppvisar tillräckliga kunskaper i det tyska språket motsvarande nivå A2 i GERS (2 och 26 §§ i AufenthG).

För en utlänning som har status som alternativt skyddsbehövande krävs för permanent uppehållstillstånd bl.a. att denne kan uppvisa tillräckliga kunskaper i det tyska språket motsvarande nivå B1 i GERS. Kunskapskraven kan visas genom uppvisande av godkänt resultat i en genomförd integrationskurs (se avsnitt 9.5.2 nedan) (2 och 26 §§ i AufenthG).

Utöver kraven på språkkunskaper krävs även att samtliga ovan nämnda grupper har grundläggande kunskaper i rättssystemet, kulturen och levnadsvillkoren i Tyskland (se mer om dessa nedan under avsnitt 9.5.2). Även dessa krav kan visas genom godkänt resultat på en genomförd integrationskurs.

Upphållstillstånd på grund av humanitära skäl

Utlänningar som befinner sig i Tyskland kan beviljas uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl, såsom sjukdom. Utvisning kan också skjutas upp tillfälligt på grund av humanitära skäl. Det måste då föreligga en konkret fara för personens liv och hälsa. En betydande konkret fara föreligger endast vid livshotande eller allvarliga sjukdomar som skulle förvärras avsevärt av utvisning (25.3–4 och 60.7 §§ AufenthG).

För utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på humanitär grund finns även möjlighet att beviljas andra typer av uppehållstillstånd, såsom uppehållstillstånd för välintegrerade ungdomar (25 a § AufenthG).

De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd gäller även för denna grupp av utlänningar, om utlänningen inte på grund av fysisk- eller psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning bör undantas från kunskapskraven (se nedan). Utlänningen ska då visa att denne har tillräckliga kunskaper i det tyska språket motsvarande nivå B1 i GERS samt grundläggande kunskaper i rättssystemet, kulturen och levnadsvillkoren i Tyskland. Kunskapskraven kan visas genom uppvisande av godkänt resultat i en genomförd integrationskurs (se avsnitt 9.5.2 nedan) (2 och 9 §§ i AufenthG).

Kraven för utlänningar med anknytning

Familjeåterföreningsreglerna i tysk rätt avser i huvudsak makar och underåriga barn. Anknytningspersonerna delas upp efter om de är tyska medborgare, medborgare i ett annat EU-land eller tredjelands-

medborgare. Det ställs olika krav för uppehållstillstånd beroende på vem anknytningspersonen är.

När tyska medborgare är anknytningspersoner gäller som huvudregel för att beviljas permanent uppehållstillstånd (bosättningsstillstånd) att utlänningen ska ha haft uppehållstillstånd i tre år och bl.a. har tillräckliga kunskaper i tyska motsvarande B1 i GERS (28 § i AufenthG).

Make till varaktigt bosatta i andra EU-medlemsstater kan beviljas uppehållsrätt i Tyskland utan grundläggande kunskaper i tyska, om äktenskapet eller samlevnaden redan existerat i den andra medlemsstaten. Permanent uppehållsrätt kan beviljas utlänningar som lagligen befunnit sig i Tyskland i fem år (4 a § Freizügigkeitsgesetz/EU).

När anknytningspersonen inte är tysk medborgare eller EU-medborgare krävs som huvudregel för uppehållstillstånd att utlänningen kan kommunicera på tyska på åtminstone ett enkelt sätt. Undantag görs för anhöriga till skyddsbehövande om ansökan om uppehållstillstånd görs inom tre månader från det att anknytningspersonen beviljades sitt uppehållstillstånd (29 § i AufenthG).

Barn under 16 år till en utlänning som inte är tysk medborgare eller EU-medborgare kan få ett uppehållstillstånd beviljat på grund av anknytning utan några särskilda krav, så länge en förälder med vårdnaden om barnet har uppehållstillstånd i Tyskland (32 § i AufenthG).

Barn över 16 år kan beviljas uppehållstillstånd i Tyskland om barnet invandrar inom tre månader efter föräldern, har kunskaper i tyska motsvarande C1 i GERS eller om en enkel integration är att förväntas, t.ex. om barnet har gått i en tysk skola utomlands eller är uppväxt i ett tysktalande hushåll (32 § i AufenthG).

Barn som före 16 års ålder har haft uppehållstillstånd i fem år ska beviljas permanent uppehållstillstånd (bosättningstillstånd) utan ytterligare krav.

En utlänning som är myndig kan beviljas permanent uppehållstillstånd (bosättningsstillstånd) om denne har haft uppehållstillstånd i fem år, har tillräckliga kunskaper i tyska motsvarande B1 i GERS och har en tryggad försörjning eller genomgår en utbildning (35 § i AufenthG).

Kraven för utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare

Utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning för ett kvalificerat yrke och vissa forskare kan under vissa förutsättningar beviljas permanent uppehållstillstånd (bosättningsstillstånd). Så är fallet om de bl.a. har haft ett uppehållstillstånd under fyra år och har tillräckliga kunskaper i det tyska språket motsvarande nivå B1 i GERS. Tiden om fyra år kan dock förkortas under vissa förutsättningar.

För högkvalificerade specialister med akademisk utbildning, såsom forskare med särskild specialistkunskap eller lärare i en framträdande funktion eller forskningsassistenter i en framträdande funktion, kan undantag från kunskapskraven göras och permanent uppehållstillstånd (bosättningsstillstånd) beviljas (2 och 18 a–18 d §§ AufenthG).

Det finns flera bestämmelser som ger rätt till uppehållstillstånd för studier och arbete i andra fall än de som anges ovan. De särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd gäller även för denna grupp av utlänningar. Utlänningen ska då visa att denne har tillräckliga kunskaper i det tyska språket motsvarande nivå B1 i GERS samt grundläggande kunskaper i rättssystemet, kulturen och levnadsvillkoren i Tyskland. Kraven kan visas genom uppvisande av godkänt resultat i en genomförd integrationskurs (se avsnitt 9.5.2 nedan) (2 och 9 §§ i AufenthG).

Utlänningar som undantas från kunskapskrav

Kraven för permanent uppehållstillstånd på tillräckliga kunskaper i det tyska språket och grundläggande kunskaper om samhället, rättssystemet och levnadsvillkoren i Tyskland kan frångås bl.a. om utlänningen inte kan uppfylla dem på grund av en fysisk- eller psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning (9–9 a §§ AufenthG).

9.5.2 Integrationskurs

Vilka får eller ska gå på integrationskursen?

Den som vistas i Tyskland med bl.a. uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt skyddsbehövande, på grund av familjeåterförening och för vissa typer av arbete har rätt att delta i en integrations-

kurs vid första tillfället för beviljande av uppehållstillstånd. Rätten att delta i kursen upphör som huvudregel efter ett år från uppehållstillståndets utfärdande eller dess upphörande. I den mån det finns tillgängliga kursplatser kan dock även utlänningar som inte längre har rätt att delta under vissa förutsättningar få möjlighet att göra det.

Barn, ungdomar och unga vuxna som påbörjar eller fortsätter skolgång i Tyskland har inte rätt att delta i den språkliga delen av integrationskursen. Det har inte heller utlänningar som har ett svagt behov av integration eller utlänningar som redan har tillräckliga kunskaper i det tyska språket.

Kravet på att delta i integrationskursen är, med några undantag, obligatoriskt för de utlänningar som har rätt att delta och inte kan kommunicera på ett enkelt sätt på tyska, eller inte har tillräckliga kunskaper i tyska vid tidpunkten för utfärdandet av uppehållstillståndet. Detsamma gäller beträffande utlänningar som får bistånd och som förutsättning för biståndet ska gå integrationskursen, utlänningar som är i särskilt behov av integration och som är ombedda av det federala migrationsverket att delta i integrationskursen samt asylsökande som erhåller bistånd och som är ombedda att delta i integrationskursen (44–44 a §§ AufenthG).

Integrationskursens innehåll

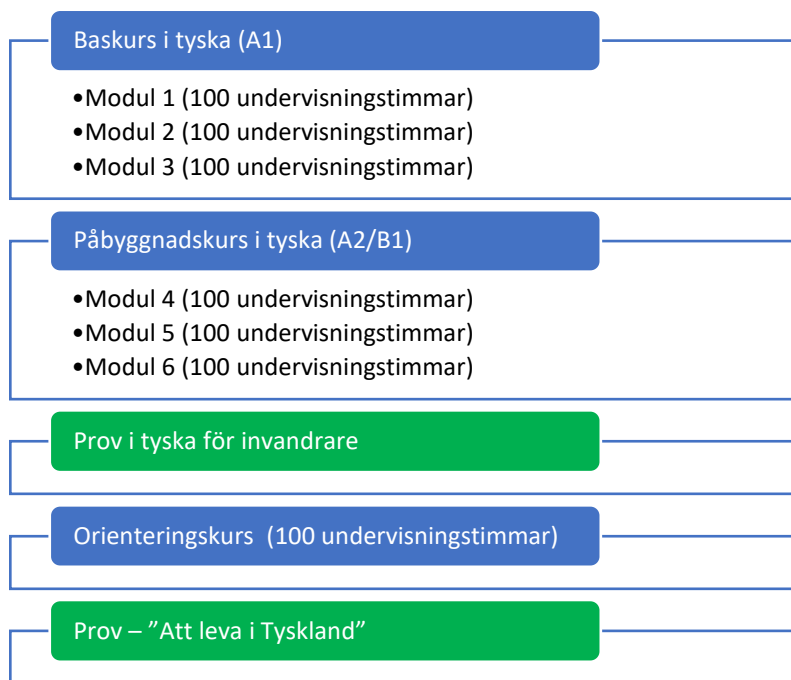
Integrationskursen syftar till att ge utlänningar tillräckliga kunskaper i det tyska språket. Tillräckliga kunskaper i tyska anses en person ha som självständigt kan klara av sin vardag samt föra en konversation och uttrycka sig skriftligen på en nivå som motsvarar B1 i GERS. Integrationskursen syftar även till att ge utlänningar grundläggande kunskaper om Tysklands rättssystem, kultur och historia, särskilt värderingar för demokratier och principerna om lika rättigheter, tolerans och religionsfrihet. Efter genomgången kurs är avsikten att utlänningen ska vara bekant med levnadsförhållandena i Tyskland i sådan utsträckning att han eller hon kan agera självständigt i alla frågor utan hjälp eller medling från en tredje part.

Integrationskursen består av en språkkurs och en samhällsorienteringskurs och omfattar totalt 700 undervisningstimmar (3 och 10 §§ Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler [IntV]).

Språkkursen består i sin tur av 600 undervisningstimmar och är uppdelad i en grundläggande och en avancerad del. Den grundläggande och den avancerade delen består vardera av tre kurser med olika nivåer. Deltagaren har möjlighet att, med kursanordnarens samtycke, hoppa över en kurs eller gå om en kurs. Innan deltagaren får påbörja kurserna måste denne göra ett språkprov, ett placeringsprov, i syfte att placeras i en grupp på rätt språklig nivå (11 § IntV).

Samhällsorienteringskursen består av 100 undervisningstimmar och genomförs efter språkkursen (12 § IntV). Under den kursen behandlas följande ämnen; det tyska rättssystemet, landets historia och kultur, rättigheter och skyldigheter i Tyskland, former av samexistens i samhället samt värden som är viktiga för Tyskland såsom religionsfrihet, tolerans och lika rättigheter för kvinnor och män.

Figur 9.3 Integrationskurserna



Källa: Utredningens egen sammanställning.

För vissa målgrupper som kräver ökad handledning anordnas särskild undervisning inom ramen för integrationskursen. Språkkursen omfattar då upp till 900 undervisningstimmar och samhällsorienterings kursen 100 undervisningstimmar. Målgrupperna är

- personer som har rätt att delta och som inte längre behöver gå i skolan men ännu inte fyllt 27 år, i syfte att förbereda dem för att gå i gymnasieskolor eller universitet eller annan utbildning (ungdomsintegrationskurs)
- personer som av familjeskäl eller kulturella skäl inte kan delta i en allmän integrationskurs (föräldrakurs eller kvinnointegrationskurs)
- personer som inte kan läsa eller skriva eller skriva tillräckligt bra (läskunnighetskurs), eller
- personer som har särskilda språkpedagogiska behov (hjälpkurs).

Integrationskursen kan även genomföras som en intensivkurs omfattande 430 undervisningstimmar. Då består språkkursen av 400 undervisningstimmar uppdelade i fyra kurser och samhällsorienteringskursen av 30 undervisningstimmar. För att få delta i en intensivkurs krävs att resultatet av placeringsprovet tyder på att personen kommer att nå ett godkänt resultat i det avslutande språkprovet (se mer om detta nedan) (13 § IntV).

Kunskapsprov

Integrationskursen avslutas genom ett slutprov som består av två delar. Slutprovet utgörs dels av ett språkprov som ska visa färdigheter i att lyssna, läsa, skriva och tala på nivåerna A2–B1 i GERS, dels av ett prov som avser ”Att leva i Tyskland”. Slutprovet är avgiftsfritt medan deltagande i integrationskursen är avgiftsbelagd, med undantag för bl.a. asylsökande. Integrationskursen anses ha genomförts med godkänt resultat om språknivån B1 i GERS och det antal poäng som krävs för godkänt i kursen ”Att leva i Tyskland” uppnås.

Efter att ha uppnått godkänt resultat erhålls ett intyg med uppgifter om deltagarens efternamn, förnamn, födelsedatum och numret på den studerandes pass, identitetskort eller jämförbara identitetskort. Även i de fall ett godkänt resultat inte uppnås på provet ska ett intyg utfärdas som innehåller de faktiska resultaten på slutprovet (17 § IntV).

Anordnare av integrationskursen

Den federala myndigheten för migration och flyktingar i Tyskland, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, har ansvaret för samordning och genomförande av integrationskursen. Myndigheten har möjlighet att delegera detta ansvar till såväl offentliga som privata aktörer (43 § AufenthG). Dessa aktörer kan efter ansökan tillåtas att genomföra såväl placeringsprov som slutprov (18 § IntV).

9.6 Norge

9.6.1 Bakgrund

Norge är inte med i EU och är därför inte bundet av de direktiv som EU:s medlemsstater har antagit. Norge deltar dock i annat europeiskt samarbete. Norge är part i det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i den europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA).

I Norge reglerar lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) utlänningars rättsliga ställning, bl.a. deras rätt till uppehållstillstånd i Norge. Huvudregeln är att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade.

Utlendingslovens sjunde kapitel gäller i princip alla uppehållstillstånd i Norge med undantag för uppehållstillstånd som beviljas på grund av verkställighetshinder (73 § i utlendingsloven) samt utlänningar som omfattas av EES och EFTA (13 kap. i utlendingsloven). Där finns bl.a. bestämmelser om vilka krav som ställs för att beviljas permanent uppehållstillstånd, däribland krav på att utlänningen ska ha genomgått en obligatorisk utbildning i det norska språket och efter ett slutprov behärska detta i vart fall muntligt. Det finns även krav på att utlänningen ska ha genomgått en obligatorisk utbildning i samhällskunskap och ha klarat ett slutprov i samhällskunskap avfattat på ett språk som denne förstår (62 § i utlendingsloven) (se mer om dessa krav nedan under avsnitt 9.6.8).

9.6.2 Kraven för utlänningar som är skyddsbehövande

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i fem år i Norge (28 § i utlendingsloven och 10 kap. 13 § i forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her [utlendingsforskriften]). Norge tillämpar ett ”utvidgat flyktingbegrepp”, vilket innebär att konventionsflyktingar och personer med rätt till status som alternativt skyddsbehövande får flyktingstatus.¹⁴

Om det inte finns någon anledning för att uppehållstillståndet ska upphöra eller återkallas förnyas det efter de första tre åren. Tillståndet kan bli permanent om vissa villkor kring utlänningens integration och vandel är uppfyllda. Utlänningen ska även ha vistats i Norge under de senaste fem åren med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som ligger till grund för ansökan (62 § andra stycket utlendingsloven). Om dessa villkor inte uppfylls förlängs tillståndet med två år.

9.6.3 Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl

Uppehållstillstånd kan beviljas om det finns starka humanitära skäl eller om utlänningen har en särskild anknytning till Norge. Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd på denna grund är stränga och tillstånd ska beviljas endast i speciella fall.¹⁵ För att avgöra om det finns starka humanitära skäl måste en helhetsbedömning göras där man bl.a. ser till om utlänningen är ett ensamkommande barn utan lämplig vård vid återvändandet, om det finns tvingande skäl utifrån utlänningens hälsotillstånd som gör att utlänningen behöver vistas i Norge, om det finns sociala eller humanitära förhållanden i samband med återvändandesituationen som medför att skäl för uppehållstillstånd föreligger eller om utlänningen utsatts för människohandel (38 § i utlendingsloven).

Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl förnyas i enlighet med den grund för vilken tillståndet har beviljats, när denna grund fortfarande föreligger och inget annat har framkommit om tillståndet (10 kap. 22 § i utlendingsforskriften). Om det råder tvivel om utlänningens identitet, om behovet är tillfälligt eller om andra särskilda skäl kräver det, får dock bl.a. beslutas att tillståndet inte kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd (38 § femte stycket utlendingsloven).

¹⁴ SOU 2020:54 s. 144.

¹⁵ A. a. s. 158.

9.6.4 Kraven för utlänningar med anknytning

Anhöriga till en skyddsbehövande kan under vissa förutsättningar beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting. Ett sådant uppehållstillstånd kan beviljas för tre eller fem år, dock med samma begränsning i tid som beslutats för anknytningspersonen (40–42 §§ och 60 §§ i utlendingsloven samt 7 kap. 2 § och 10 kap. 14 § i utlendingsförförskriften).

9.6.5 Kraven för utlänningar med yrkesutbildning eller akademisk utbildning och forskare

Kvalificerade arbetstagare med utbildning från högskola eller universitet, yrkesutbildning motsvarande minst gymnasienivå, som har ett lärlingsintyg eller har särskilda kvalifikationer kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd i Norge. Beroende på kvalifikationerna beviljas detta på tre alternativt ett år och är ett uppehållstillstånd som senare kan ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd (6 kap. 1 § och 10 kap. 16 § i utlendingsförförskriften).

Arbetstagare som inte uppfyller villkoren för uppehållstillstånd för yrkesarbetare kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd i högst sex månader för arbete i säsongsbetonad verksamhet. Uppehållstillståndet gäller för ett specifikt arbete för en eller flera specifika arbetsgivare, och det utgör inte grund för ett permanent uppehållstillstånd (6 kap. 3 § och 10 kap. 16 § i utlendingsförförskriften).

9.6.6 Permanent uppehållstillstånd

En utlänning som har vistats i Norge under tre år med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har efter uppfyllande av vissa krav rätt till permanent uppehållstillstånd. Ett krav är att det uppehållstillstånd som ligger till grund för vistelsen måste vara av sådant slag att det kan ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd.

För utlänningar som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl (asyl) eller på grund av humanitära skäl samt utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till nämnda personer, gäller som nämns ovan att utlänningen måste ha vistats i Norge i minst fem år för att denne ska kunna beviljas

permanent uppehållstillstånd. Upphållstillstånd på dessa grunder är sådana som kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd.

Ett annat krav är att utlänningen ska ha genomgått en obligatorisk språkutbildning och i vart fall som huvudregel fått godkänt resultat på slutprovet i muntlig framställning i norska språket.

Ytterligare ett krav är att utlänningen ska ha genomgått en obligatorisk utbildning i samhällskunskap och som huvudregel fått godkänt resultat på ett slutprov. Provet ska vara utformat på ett språk som utlänningen förstår (62 § i utlendingsloven) (se mer om dessa krav nedan under avsnitt 9.6.8).

9.6.7 Utlänningar som undantas från kunskapskrav

Utlänningar kan av kommunen där de är bosatta medges undantag från kunskapskraven. Detta kan ske om det finns särskilda hälsoskäl eller andra tungt vägande skäl som hindrar deltagande i utbildningen. För att undantas krävs en ansökan till vilken det ska bifogas en medicinsk bedömning av läkare eller psykolog av hälsotillståndet. Även personer som kan uppvisa dokumenterade kunskaper i norska eller samiska eller om det norska samhället kan efter ansökan medges undantag från skyldigheten att delta i norsk språkutbildning eller samhällskunskapsutbildning (29 § i lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid [integreringsloven], 5 kap. 23–25 §§ i forskrift til integreringsloven [integreringsforskriften] och 11 kap. 9 § i utlendingsforskriften).

9.6.8 Integrationskyldighet

I Norge finns en skyldighet för vissa utlänningar att genomgå ett integrationsprogram. Denna skyldighet gäller utlänningar mellan 18 och 55 år som är bosatta i en kommun (8 § integreringsloven) och har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd. Skyldigheten avser bl.a. flyktingar, utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl samt utlänningar som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till ovan nämnda utlänningar. Integrationsprogrammet kan även erbjudas andra utlänningar än de ovan nämnda.

Skyldigheten att delta i integrationsprogrammet syftar till att bl.a. säkerställa att utlänningen tidigt bekantar sig med det norska språket

och samhället. Syftet är även att se till att utlänningen integreras i det norska samhället i ett tidigt skede och blir ekonomiskt oberoende. Integrationsprogrammet ska alltså säkerställa att utlänningarna får goda norska språkkunskaper, kunskaper om det norska samhället, formella kvalifikationer och en varaktig koppling till arbetslivet (1, 8–9 och 26–28 §§ i integreringsloven).

Integrationsprogrammet innehåller en språkutbildning som avser det norska språket, en utbildning i samhällskunskap, en utbildning i hur det är att leva i Norge samt arbets- och utbildningsinriktade moment. Utlänningar som har barn under 18 år måste även delta i en kurs i föräldravägledning. Detsamma gäller för utlänningar som får barn under integrationsprogrammet (5 och 14 §§ i integreringsloven).

Personer mellan 18 och 67 år, som inte omfattas av integrationsprogrammet, är skyldiga att delta i undervisning i det norska språket och om det norska samhället. Skyldigheten avser bl.a. utlänningar som ska arbeta i Norge, driva näringsverksamhet i Norge och familjemedlemmar till sådana utlänningar, förutsatt att det uppehållstillstånd som de har beviljats kan läggas till grund för ett permanent uppehållstillstånd. Skyldigheten gäller även asylsökande under tiden innan tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, s.k. tidig upplärning.

Kommunen ansvarar för integrationsprogrammet och för att tillsammans med utlänningen upprätta en integrationsplan för denne. I planen ska det bl.a. ingå en kompetenskartläggning och framgå vilka arbets- eller utbildningsinriktade moment som valts ut för utlänningen och hur dessa ska stärka dennes möjligheter till delaktighet i arbetslivet. Därefter ska utlänningen ingå ett integrationsavtal med kommunen där utlänningen bl.a. ska åta sig att följa de mål och moment som anges i integrationsplanen (3, 12 och 15–16 §§ integreringsloven).

Utbildning i det norska språket

Den norska läroplanen¹⁶ för vuxna invandrare bygger på synen på kommunikation och språkinläring som finns i GERS. Läroplanen förutsätter att språket utvecklas genom kommunikation och interaktion i varierande och meningsfulla sammanhang och innehåller utbildning i fyra olika språknivåer, A1–B2 i GERS.

¹⁶ Denna gäller från och med den 1 augusti 2021 och ska i huvudsak tillämpas på utlänningar som beviljats uppehållstillstånd i Norge från och med den 1 januari 2022 (12 kap. 73–74 §§ i integreringsförfarandet).

I integrationsplanen ska anges vilken språkutbildning som utlänningen ska genomgå och vilket individuellt språkmål som utlänningen ska uppnå. Det individuella språkmålet tar sikte på att utlänningen ska uppnå en viss miniminivå i GERS. Miniminivån bestäms utifrån utlänningens tidigare språkkunskaper (31 § i integreringsloven och 6 kap. 27 § i integreringsföreskriften). De angivna mininivåerna är följande.

- Utlänningar som inte redan har slutfört grundskolan bör uppnå minst nivå A2 i testerna i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig presentation och nivå B1 i testet i muntlig kommunikation.
- Utlänningar som redan har avslutat grundskolan bör uppnå minst nivå B1 i testerna i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig presentation och i testet i muntlig kommunikation.
- Utlänningar som redan har minst gymnasieutbildning ska uppnå minst nivå B1 i proven i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig presentation och B2 i provet i muntlig kommunikation.
- Utlänningar som redan har minst gymnasieutbildning och som behöver dokumentera nivå B2 i alla delfärdigheter bör ha detta som ett norskt mål.
- Utlänningar som får sin norska språkutbildning i gymnasieskolan ska uppnå ett betyg på 2 eller högre i ämnet norska.
- Utlänningar som får sin norska språkutbildning i grundskolan ska antingen uppnå ett betyg på 2 eller högre i ämnet norska eller uppnå en lägsta nivå A2 i proven i hörförståelse, läsförståelse och skriftlig presentation och nivå B1 i provet i muntlig kommunikation (6 kap. 28 § integreringsföreskriften).

Utbildning i samhällskunskap

Deltagare som omfattas av integrationsskyldighet ska genomgå 75 timmars utbildning i samhällskunskap. Utbildningen ska genomföras på ett språk som deltagaren förstår och vara avslutad inom ett år efter det att rätten och skyldigheten inträdde (33 § integreringsloven).

Kunskapskrav

För att beviljas permanent uppehållstillstånd krävs som ovan nämns bl.a. att utlänningen fullgjort obligatorisk undervisning i norska och i samhällskunskap i enlighet med integrationslagen och vid slutprovet i norska minst klarar den muntliga delen i norska samt klarar slutprovet i samhällskunskap (62 § utlendingsloven). Skyldigheten att klara slutprovet omfattar dem som är skyldiga att genomgå integrationsprogrammet. Kravet på att behärska minst norska muntligt är uppfyllt om utlänningen antingen

- vid det slutliga provet på norska har uppnått resultat A1 i GERS eller högre på det muntliga provet eller
- genom det norska provet har uppnått resultat A2 i GERS eller högre på det skriftliga och muntliga provet.

Kravet för att klara slutprovet i samhällskunskap är uppfyllt om utlänningen har fått godkänt resultat på slutprovet. Provet ska vara avfattat ett språk som han eller hon förstår eller på norska.

Den som kan uppvisa dokumentation på att han eller hon har klarat ett prov i norska motsvarande nivå A2 i GERS eller högre på ett skriftligt och muntligt prov eller slutprovet i samhällskunskap på norska kan medges undantag från skyldigheten att genomgå språkutbildning och utbildning i samhällskunskap och behöver då inte göra slutproven. De som av andra skäl, t.ex. som på grund av sjukdom har medgetts undantag från skyldigheten att genomgå språkutbildning och utbildning i samhällskunskap, behöver inte heller göra slutproven (26 § i integreringsloven och 11 kap. 9–10 §§ utlendingsföreskriften).

Det norska språkprovet avser nivåerna A1 till B2 i GERS och mäter deltagarens färdigheter i att läsa, lyssna, skriva, tala och samtala. Provet består av de delprov som anges nedan och deltagaren får ett resultat i varje delprov för sig, där betyg sätts enligt en betygsskala som löper från nivå A1 till B2 i GERS:

- a) prov i läsförståelse,
- b) prov i hörförståelse,
- c) prov i skriftlig produktion, och
- d) prov i muntlig kommunikation.

Proven i läs- och hörförståelse är digitala och adaptiva. De bedöms även digitalt. Vid bedömningen av provet i skriftlig presentation närvarar tre examinatorer, där två av dem har till uppgift att bedöma resultatet och den tredje att avgöra resultatet vid oenighet. Vid bedömningen av resultatet av provet i muntlig kommunikation närvarar även där två examinatorer, varav en extern (8 kap. 41 § integreringsförförskriften).

Ett resultat ges för vart och ett av delproven. Som betygsskala för prov i norska används de fyra språknivåer som beskrivs i läroplanen; A1, A2, B1 och B2 enligt beskrivningen i GERS. Bedömningen ”under A1” kan också användas om personen befinner sig under nivå A1 i någon av de färdigheter som beskrivs i läroplanen (8 kap. 41 § integreringsförförskriften).

Samhällskunskapsprovet prövar deltagarens grundläggande kunskaper om det norska samhället i förhållande till målen för de samhällsstudier som beskrivs i läroplanen. Provet är digitalt och resultatet är antingen godkänd eller underkänd (8 kap. 34 och 41 §§ i integreringsförförskriften).

Efter avklarade prov ska deltagarna få ett intyg i vilket det anges vilken bedömning som gjorts i var och en av de fyra färdigheterna läs- och hörförståelse, skriftlig presentation och muntlig kommunikation. Intyget ska innehålla en beskrivning av vad den uppnådda språknivån innebär. I intyget ska även anges om provet i samhällskunskap är godkänt och på vilket språk det har gjorts (8 kap. 41 § integreringsförförskriften).

Anordnare av integrationskursen

Det norska direktoratet för högre utbildning och kompetens (Direktoratet for høgare utdanning og kompetanse, förkortat HK-dir) inrättades den 1 juli 2021 och är underställt utbildnings- och forskningsdepartementet. Direktoratet är ett resultat av sammanslagningen av Diku, Kompetanse Norge, Universell och delar av Unit och NSD. Det har sedan den 1 januari 2023 tagit över ansvaret för slutproven. Kompetens Norge, som tidigare hade det ansvaret (se 8 kap. 35 § integreringsförförskriften), har som angetts ovan nu blivit en del av HK-dir.

9.7 Sammanfattning

Nedan anges sammanfattningsvis vilka språkliga krav som är tillräckliga för att uppnå kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd i de ovan redovisade länderna.

Tabell 9.1 Sammanställning av krav på språkfärdigheter för permanent uppehållstillstånd

	Danmark	Nederländerna**	Tyskland	Norge
Muntlig kommunikation	B1	B1/A2	(A2)* B1	A1
Skriftlig produktion	B1	B1/A2	(A2)* B1	–
Läsförståelse	B1	B1/A2	(A2)* B1	–
Hörförståelse	B1	B1/A2	(A2)* B1	–
Digitalt prov	NEJ	JA	JA	JA

* A2-nivån avser utlänningar med uppehållstillstånd pga. asyl eller flyktingstatus (dock ej alternativt skyddsbehövande).

** Se dock avsnittet ovan om självförsörjandevägen där enbart deltagande i utbildning är tillräckligt.

Källa: Utredningens egen sammanställning

Tabell 9.2 Sammanställning av krav på kunskaper om samhället för permanent uppehållstillstånd

	Danmark	Nederländerna*	Tyskland	Norge
Samhällskunskap	JA	JA	JA	JA
Språk	danska	nederländska	tyska	29 språk samt på norska (A2-nivå)
Digitalt prov	NEJ	JA	JA	JA

* Se dock avsnittet ovan om självförsörjandevägen där enbart deltagande i utbildning är tillräckligt.

Källa: Utredningens egen sammanställning.

10 Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd

I detta kapitel, som är det första av tre sammanhängande kapitel, föreslås att det i utlänningslagen ska införas krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I kapitlet behandlas bl.a. vilka utlännningar som ska omfattas av kunskapskravet, vilket kommer till uttryck genom undantag från kravet. I kapitel 11 föreslås att kravet ska uppfyllas genom ett godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. I kapitel 12 finns förslag som innebär ytterligare undantag från kunskapskravet.

10.1 Bakgrund

Enligt kommittédirektiven ska förslag lämnas som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd. Syftet är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället.

I direktiven anges bl.a. följande. För en person som ska bo och verka här i landet är det viktigt att ha kunskaper i svenska språket och känna till de grundläggande förhållandena i det svenska samhället. Det är också centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i det svenska språket är även av väsentlig betydelse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och ta till vara sina rättigheter i samhället. Med kunskaper i det svenska språket ökar också förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. Det gäller både kvinnor och män.

Språkets betydelse i medborgarskapssammanhang har behandlats i betänkandena Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29) och Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2), av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap, förkortad USSMA. I SOU 2013:29 uttalas att språket kan ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande. Utredningen lyfte fram att det för den demokratiska processen som sådan är väsentligt att medborgarna i praktiken har möjlighet att delta i denna. Det påpekades även att nyhetsrapportering i medier och offentlig debatt om samhällsfrågor till övervägande del sker på svenska och att den som inte behärskar språket har betydligt sämre förutsättningar att inhämta kunskaper och ta ställning i relevanta frågor.¹ Angående nivån på kunskapskrav uttals i SOU 2021:2 att eftersom kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap ska grundas på samhörighet bör som utgångspunkt också gälla att det nya kravet ska vara så balanserat, rättvist och jämförbart som möjligt så att det inte leder till exkludering och utestängande.²

Målen för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.³ Målet beträffande segregation är minskad segregation, jämlika och jämförbara uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla. Segregationens konsekvenser påverkar hela samhället men drabbar särskilt de människor som lever i områden med socioekonomiska utmaningar och vars liv och frihet begränsas. Det handlar bl.a. om arbetslöshet och bidragsberoende, dåliga skolresultat, hälsoproblem, otrygghet och utsatthet på grund av brottslighet liksom hedersrelaterat våld och förtryck, samt bostadssegregation och trångboddhet. Dagens utanförskap riskerar att upprätthålla och återskapa segregation och ojämlikhet över generationer. Olika former av utbildningsinsatser föreslås bl.a. vara verktyg för att motverka segregationen.^{4,5}

Europeiska rådet förde år 2004 fram att det ligger i hela EU:s intresse att medlemsstaterna har effektiva integrationsstrategier och att det är viktigt att medlemsstaterna utvecklar samhällen där migranter

¹ SOU 2013:29 s. 177–178.

² SOU 2021:2 s. 155.

³ Prop. 2022/23:1, Budgetpropositionen för år 2023, utgiftsområde 13 s. 7, med hänvisningar till prop. 2008/09:1 utg.omr. 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

⁴ A. a. s. 79.

⁵ Ibid. och prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114.

känner sig välkomna och där det finns tydliga förväntningar på alla invånare. I detta syfte antog Europeiska rådet en policy i vilken det bl.a. anges att grundläggande kunskaper i medlemsstatens språk, historia och samhälle är absolut nödvändigt för integration. I policyn anges också att utbildningsinsatser är avgörande för att förbereda invandrare för ett framgångsrikt deltagande i samhället.⁶

Utredningens förslag på system för krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd, ska ses mot denna bakgrund. Utredningen har strävat efter att systemet ska vara balanserat, rättvist och jämställt och leda till så små exkluderings- och utestängandeeffekter som möjligt. Detta genom att beakta syftet med införandet av kunskapskravet, att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället.

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. Att lämna förslag på sådana insatser omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag.

Utredningen har beaktat de förslag som lämnats av USSMA, eftersom kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd kan behöva samordnas med motsvarande krav för medborgarskap. Det kan konstateras att USSMA:s förslag har flera beröringspunkter med utredningens arbete. Det är fråga om samma typ av krav, kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället, och liknande frågeställningar som USSMA hade att hantera aktualiseras för utredningen. Det gäller bl.a. hur kunskapskravet ska utformas, vilket innefattar vilka färdigheter som ska visas och nivån på färdigheterna. Det gäller vidare vilka utlänningar som ska omfattas av kunskapskravet och kunna undantas från det. Frågeställningarna rör också vilka aktörer som ska ansvara för att kontrollera kunskapskravet och hur systemet ska finansieras. Utredningens uppdrag är dock att utforma ett enklare system än det som USSMA föreslagit för medborgarskap. Enligt direktiven är det vidare angeläget att ett system med språk- och samhällskunskapskrav ska kunna komma på plats så snart som möjligt.

⁶ Council of the European Union, Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union (CBP).

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

Förslag: Det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Som framgått ska utredningen enligt kommittédirektiven lämna förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd.

Flera av våra grannländer och många medlemsstater i EU har infört kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (se kapitel 9). Flera av länderna har dessutom skärpt kraven efter det att de införts. Eftersom flera medlemsstater i EU redan har infört kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd och Sverige f.n. saknar sådana krav kan Sverige ur den synpunkten vara mer attraktivt att söka bl.a. asyl i jämfört med andra länder i EU. Att införa krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället innebär därmed att det svenska regelverket kommer att vara mer i linje med regelverken i övriga länder i EU.⁷

Det kan konstateras att EU-rätten inte utgör hinder för sådana kunskapskrav. Sveriges övriga internationella förpliktelser innebär inte heller något hinder mot att kunskapskrav införs.

Den förmån som följer med ett permanent uppehållstillstånd i form av att utlänningen får rätt att bo och arbeta i Sverige under obegränsad tid, motiverar att han eller hon uppfyller vissa krav när det gäller kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.⁸ Ett permanent uppehållstillstånd innebär flera fördelar jämfört med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket också talar för att det bör ställas upp särskilda krav av det aktuella slaget för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Frågan om ett införande av kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd främjar integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället är komplicerad. Att kunna det svenska språket och att ha grundlägg-

⁷ Jfr prop. 2020/21:191 s. 67–68.

⁸ Jfr a. prop. s 67.

gande kunskaper om det svenska samhället ökar chansen för utlännningar att integreras i samhället. Forskningen visar också att förvärvade språkkunskaper ökar utsikterna till anställning. Anställningsbarheten har visats öka i princip linjärt efter vilken nivå som utlännningen lärt sig det svenska språket (se avsnitt 7.3.1).⁹ En nederländsk studie ger vidare stöd för att migranter får lättare att ta kontakt och agera självständigt i samhället om de lärt sig språket och fått bättre förståelse för det nederländska samhället.¹⁰

Forskningen har dock inte kunnat visa ett samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk.¹¹ Studier har genomförts av Goodman & Wright respektive Neureiter. Studierna gav delvis olika resultat. Enligt Goodman & Wrights studie hade kunskapskrav en positiv effekt på politisk integration, men någon effekt visades inte när det gäller ekonomisk och social integration. Neureiters studie visade däremot att kunskapskrav hade en positiv effekt på ekonomisk integration, men inte någon nämnvärd effekt på social eller politisk integration (dessa studier och begrepp beskrivs närmare i avsnitt 7.3).¹²

I några studier fann man att kunskaper om det berörda landet inte bidrog till social integration. Faktorer som lyfts fram som kan bidra till social integration är i stället en tolerant och välkomnande atmosfär¹³ samt migranternas familj, vänner och arbete.¹⁴

The Association of Language Testers in Europe (ALTE) har påtalat att även om nästan alla medlemsstater i EU tillhandahåller möjligheter för språkinlärning inför språkprov är antalet timmar som erbjuds ofta otillräckligt, särskilt för utsatta grupper. Vidare har ALTE konstaterat att utsatta grupper, såsom minderåriga, flyktingar och personer med låg utbildningsbakgrund, sällan är undantagna från att uppfylla integrationskraven som ofta avslutas med prov, bestående av såväl språkprov som prov om det aktuella landets samhälle. Få länder tar enligt ALTE tillräcklig hänsyn till utsatta grupper i sin integrationspolitik. För minderåriga finns det exempelvis få språkinlärningsmöjligheter utanför det obligatoriska skolsystemet och de särskilda behoven för flyktingar och låglitterata (personer som har

⁹ Eriksson, Stefan och Rooth, Dan-Olof (2022), s.10–13.

¹⁰ Gelderloos, Wout, van Koert, Jessica (2010).

¹¹ Strik, Tineke, Böcker, Anita, Luiten, Maaïke, and van Oers, Ricky, (2010).

¹² Goodman & Wright (2015) och Neureiter (2019).

¹³ Perchinig, Bernhard (2010).

¹⁴ Ersbøll, Eva and Gravesen, Laura Katrine (2010).

begränsade erfarenheter av att läsa och skriva) tillgodoses sällan¹⁵. ALTE har kommit till slutsatsen att det inte finns något positivt samband mellan införandet av språkkrav och språktest samt integration.¹⁶

Med hänsyn till det som nämns ovan och den i kapitel 7 redovisade forskningen på området anser utredningen att det inte går att dra några säkra slutsatser om i vilken mån kunskapskrav motiverar till inlärnin. Incitament att lära sig ett nytt språk och att skaffa sig kunskap om ett nytt land beror på såväl individuella som andra faktorer.

Kunskaper i det svenska språket kan, som framgår ovan, bidra till en ökad möjlighet att komma i fråga för anställning. Det har redan införts ett särskilt försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd i utlänningslagen. Det förhållandet innebär att många av dem som kan komma att ansöka om permanent uppehållstillstånd redan har ett arbete. Oavsett detta är det av stor vikt för alla som vill bo och leva i Sverige att ha kunskaper i det svenska språket och grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

Det finns studier som visar att kunskapskrav oundvikligen leder till exkludering i den meningen att färre utlänningar beviljas permanent uppehållstillstånd och i förlängningen förvärvat medborgarskap, jämfört med om kunskapskrav inte ställs upp.¹⁷ Det kan i sin tur leda till ökad segregation. De grupper som i första hand riskerar att drabbas av sådana exkluderings effekter är kvinnor som kommer från länder där de inte har haft möjlighet att delta i utbildning och äldre personer. Studier visar att det tar lång tid att lära sig ett nytt språk som vuxen och att det blir svårare ju äldre man blir. Det blir även svårare om språket man talar som modersmål ligger långt ifrån det språk man ska försöka lära sig (se mer om detta i kapitel 7).

Att exkluderings effekter uppkommer vid införande av ett kunskapskrav är i och för sig inte förvånande. 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.

¹⁵ ALTE (2018), s. 2.

¹⁶ ALTE (2020), s. 61.

¹⁷ Vink, Tegumataka, Peters and Bevelander (2020) och SOU 2021:2 s. 188, m.fl.

Beträffande krav för medborgarskap finns det stöd i forskningen för att språkkrav är det krav, framför t.ex. försörjnings- och vandelskrav, som utgör det största hindret för att förvärva medborgarskap och att det skapar störst problem för äldre personer och kvinnor. Ur diskriminerings- och jämställdhetsperspektiv kan därför ett införande av språkkrav ifrågasättas.

Som nämnts riskerar kvinnor med kort utbildningsbakgrund att drabbas negativt av införandet av kunskapskrav eftersom det finns ett tydligt samband mellan avsaknaden av tidigare utbildning och möjligheten att i vuxen ålder lära sig ett nytt språk. Det pågår insatser i kommunerna för att nå ut till kvinnor som varit i Sverige under en tid, men ännu inte påbörjat sin språkinläring. Den bild som utredningen har fått är att det är svårt för kommunerna att nå denna grupp av kvinnor. 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 barn i familjen, som dels kan drabbas av den otryggheten som en sådan situation för med sig, dels kan behöva ta ett större ansvar för familjemedlemmar som inte har tillgodogjort sig kunskapskravet. Införandet av kunskapskrav kan därför ifrågasättas även ur barnens perspektiv.

Det bör beaktas att kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd skulle kunna ha en negativ påverkan på Sveriges förmåga att attrahera forskare och såväl högkvalificerad som annan arbetskraft från utlandet. Den svenska forskningen och det svenska näringslivet är beroende av den kompetens som denna grupp av utlänningar har. Utredningen har haft kontakter med representanter för den akademiska världen samt olika företag och företagsorganisationer. Vid dessa kontakter har det betonats att de inte skulle klara sin verksamhet utan utländsk kompetens, som hela världen konkurrerar om i vissa fall. Från dessa representanter har det också förts fram att ett införande av kunskapskrav skulle försämra förutsägbarheten vad gäller möjligheten att få stanna permanent i Sverige. Det skulle i sin tur sannolikt försämra Sveriges förmåga att attrahera forskare och arbetskraft.

Regeringen har i samband med ett tidigare lagstiftningsärende om skärpta och förbättrade regler för arbetskraftsinvandring¹⁸ angett att syftet med de förslag som lämnades bl.a. var att attrahera och behålla internationell kompetens. Vidare fördes följande fram. Arbetskraftsinvandringen till Sverige är viktig för många företag som växer och utvecklas. För att hitta rätt kompetens söker arbetsgivarna i ökad utsträckning arbetskraft på den globala arbetsmarknaden. Att utländsk kompetens efterfrågas märks också på att antalet beviljade uppehållstillstånd för arbete har ökat under senare år. En väl fungerande arbetskraftsinvandring underlättar för arbetsgivare som har behov av att rekrytera arbetskraft från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och för utlänningar som vill komma till Sverige för att arbeta. Arbetskraftsinvandring kan bidra till ökat välstånd och tillväxt i Sverige och möjliggör också för individer att utvecklas och få en bättre livssituation. Den internationella konkurrensen om arbetskraft inom vissa yrken är hög och Sverige behöver ytterligare stärka sin attraktionskraft. Sverige ska vara ett land som är attraktivt för den utländska kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar och regelverket ska uppfattas som skäligt och förutsebart av dem som det berör.¹⁹

Mot denna bakgrund är det angeläget att systemet för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd utformas så att det blir enkelt, tydligt och förutsägbart. Det bör också utformas på ett så rättvist sätt som möjligt. Det är även angeläget att det finns goda möjligheter att förbereda sig för att kunna uppfylla kunskapskravet. Det krävs därför även välfungerande system av information och utbildningsinsatser samt praktiska förberedelsemöjligheter.

Enligt utredningens mening vore det önskvärt om samhällets insatser för att underlätta integrationen kunde samordnas i en gemensam plattform. En applikation eller webbplats som behandlar bl.a. förfarandet för att ansöka om uppehållstillstånd, kunskapskravet, kunskapsprovet, myndighetskontakter, utbildningsinsatser och studiematerial, skulle förenkla för utlänningar som omfattas av kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. 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 förläng-

¹⁸ Prop. 2021/22:134.

¹⁹ A. prop. s. 28.

ningen medborgarskap. Denna slutsats stöds bl.a. av den undersökning som gjorts i Danmark av Pieter Bevelander (se mer om den i kapitel 7). Det skulle därför kunna leda till en diskriminerande effekt och en uteslutning ur samhället.

10.3 Reglering av kunskapskravet

Förslag: Kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd ska föras in i utlänningslagen (2005:716). Nivån på kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället ska också regleras i utlänningslagen.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen ska föreskrifter som avser enskildas personliga ställning meddelas genom lag. Sådana regler hör till det område där det inte är möjligt för riksdagen att delegera normgivningsmakt till regeringen eller att tillåta subdelegation till förvaltningsmyndighet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan sedan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter.

Föreskrifter i förordningsform avseende uppehållstillstånd är endast tillåtna i den mån de avser verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen). Sådana verkställighetsföreskrifter ska röra tillämpningsföreskrifter av administrativ karaktär. De får inte tillföra regleringen något nytt i sak så att de exempelvis innebär ett åliggande för enskilda som går längre än de aktuella lagbestämmelserna.²⁰

Bestämmelser om uppehållstillstånd finns i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, och i utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtlF. De nuvarande särskilda kraven för uppehållstillstånd, försörjningskravet och vandelskravet, regleras i UtlL förutom när det gäller en bestämmelse av detaljkaraktär avseende försörjningskravet som finns i UtlF. Utredningen anser att även kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd ska föras in i utlänningslagen. Det är viktigt att kunskapskravet är varaktigt över tid och har ett brett parlamentariskt stöd. Även nivån på kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället bör regleras i utlänningslagen. Kunskapsnivåerna bör inte kunna höjas eller sänkas utan stöd av riksdagen.

²⁰ Prop. 1973:90, s. 213.

En bestämmelse om kunskapskravet bör föras in i den paragraf där de nuvarande särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd finns, dvs. i 5 kap. 7 § UtlL. Utredningens förslag innebär att ett kunskapskrav ska gälla även för den som vill ha ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Detsamma gäller den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt och vill återfå den ställningen (se avsnitt 10.4). Bestämmelser som reglerar kunskapskravet i dessa situationer bör tas in i en ny paragraf, 5 a kap. 3 a § UtlL, och i 5 a kap. 6 § UtlL.

10.4 Vilka ska omfattas av kunskapskravet?

Förslag: Kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd ska gälla för den som har fyllt 18 år fram till dess att utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldre-försörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället ska också gälla för den som vill ha ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Detsamma gäller den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt och vill återfå den ställningen

Utredningens direktiv säger inte att någon viss kategori av utlänningar ska undantas från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Enligt utredningens mening finns det i princip inte heller skäl för en sådan ordning. Kunskapskravet bör därför som utgångspunkt gälla för alla utlänningar som först har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd. Kravet bör alltså gälla oavsett vilken grund för uppehållstillstånd som är aktuell i det enskilda fallet; skyddsbehov, anknytning, arbete, studier, utbildning på forskarnivå, för att bedriva näringsverksamhet etc.

Vid utredningens kontakter med representanter för bl.a. företag och företagsorganisationer har det förts fram att kunskapskrav inte är behövliga eller befogade när det gäller t.ex. lätttröliga och högt utbildade personer som arbetar eller forskar på arbetsplatser där engelska är arbetsspråk. Även om det finns ett visst fog för ett sådant synsätt anser utredningen som sagt att kunskapskravet som utgångspunkt ska vara generella i den meningen att de bör gälla för alla utlänningar som först har beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Beträffande den del av kunskapskravet som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället är det dessutom av stor vikt för alla som vill bo och leva i Sverige att ha sådana kunskaper även om man verkar i en engelskspråkig miljö i Sverige. Den förmån som följer med ett permanent uppehållstillstånd motiverar också att i princip alla utlänningar ska uppfylla vissa krav beträffande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället. Rättviseskäl talar också för det. Gruppen högutbildade utlänningar torde, med beaktande av deras utbildningsbakgrund, generellt sett ha bäst förutsättningar för klara kunskapskravet. Detta talar mot att undanta den gruppen från kunskapskravet. Regelsystemet blir även enklare och lättare att tillämpa om det är enhetligt och innehåller så få avvikande regler som möjligt. Det finns dock behov av att kunna göra undantag beträffande utlänningar som inte har möjlighet att uppfylla kunskapskravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att de ska klara kravet. Dessa undantag behandlas i kapitel 12. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd som på detta sätt ska gälla i princip generellt ligger också i linje med USSMA:s förslag till kunskapskrav för medborgarskap.

När det gäller frågan vilken ålder som ska vara den lägsta åldern för de utlänningar som ska uppfylla kunskapskravet gör utredningen följande överväganden.

I utlänningslagen definieras ett barn som en person som är under 18 år (1 kap. 2 § UtlL). Det är även den definition av barn som gäller enligt de internationella konventioner som Sverige är bundet av. Detta följer bl.a. av 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) med bilaga (artikel 1), där med barn avses varje människa under 18 års ålder. Myndighetsåldern i Sverige är också 18 år (9 kap. 1 § föräldrabalken).

Migrationskommitténs förslag om särskilt kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd innebar att barn skulle undantas från kravet.²¹ Ett sådant undantag kan medföra att barn blir vuxna under perioden med tidsbegränsade uppehållstillstånd och sedan måste uppfylla kravet som alla andra. Enligt Migrationskommittén var det åldern vid tidpunkten för prövningen av om permanent uppehållstillstånd skulle beviljas som skulle avgöra om sökanden är undantagen från kravet eller inte.

²¹ SOU 2020:54, s. 221–222.

USSMA föreslog i stället att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap inte skulle gälla den som ännu inte fyllt 16 år vid beslutstillfället. USSMA motiverade sitt förslag med att barn i åldrarna 6 till 15 eller 16 år i regel omfattas av skolplikt eller att de åtminstone har rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Dessa barn får således undervisning i såväl svenska som i ämnet samhällskunskap och kan förväntas ha eller få relativt goda kunskaper i svenska och samhällskunskap. För barn i det nämnda åldersspannet ansåg USSMA att det inte är lämpligt att ställa krav på att barnet ska visa upp betyg eller intyg eller genomgå ett prov för att styrka sina kunskaper i svenska och samhällskunskap. Mot den bakgrunden skulle en nedre åldersgräns för den som fyllt 15 eller 16 år framstå som rimlig. Fördelarna enligt USSMA med att sätta den nedre åldersgränsen vid den som fyllt 18 år är att det skulle medföra färre lagtekniska svårigheter, att det skulle överensstämma med Migrationskommitténs förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd och att ett barn som kanske enda familjemedlem inte skulle riskera att bli ensam i familjen om att inte bli svensk medborgare på grund av att barnet inte klarade det uppställda kravet. USSMA ansåg dock att det utifrån syftet med kravet inte var motiverat att sätta den nedre gränsen vid den som fyllt 18 år. Migrationskommitténs förslag i den delen ansågs inte vara närmare underbyggt och risken för att ett barn äldre än 15–16 år, som kanske enda familjemedlem, inte skulle klara det ställda kravet fick anses som marginell. Även om det är eftersträvansvärt att inte ha för många olika åldersgränser i en och samma lagstiftningsprodukt ansåg USSMA att straffbarhetsåldern 15 år inte framstod som en naturlig utgångspunkt vad gäller den nedre åldersgränsen för ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Sammantaget ansåg därför USSMA, med hänsyn till att de flesta är 15 eller 16 år när de går ut nionde klass, att det mest rimliga är att sätta den nedre åldersgränsen för kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för den som har fyllt 16 år.²²

Som framgår av USSMA:s motivering till sitt förslag till reglering och utredningens redogörelse för utbildningssystemet i kapitel 5, är barn föremål för omfattande offentliga utbildningsinsatser, även om skolplikten upphör efter det att barnet har fyllt 15 eller 16 år. Exempel på det är att barn från 16 år har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortad sfi, introduktions-

²² SOU 2021:2, s. 158–159.

program i gymnasieskolan eller annan utbildning i gymnasieskolan eller annan kommunal vuxenutbildning. Det kan därför konstateras att gruppen utlänningar under 18 år har goda förutsättningar att lära sig det svenska språket och få grundläggande kunskaper om det svenska samhället utan att ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd införs för deras del. Utöver sådana utbildningsinsatser torde t.ex. fritidsaktiviteter vara integrationsfrämjande för denna grupp av utlänningar. Den begränsade nytta som ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan förväntas få för barn talar enligt utredningen mot att barn ska omfattas av kunskapskravet.

Enligt barnkonventionen ska i första hand barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.²³ Som framgått ovan bedömer utredningen att införandet av kunskapskrav kan få indirekta negativa effekter för barn, som medför att kunskapskrav inte kan anses vara till barns bästa. Utredningen bedömer att kunskapskrav redan från 16 års ålder även kan få vissa direkta negativa effekter för barns hälsa i form av stress och press på grund av att kravet ska uppfyllas genom godkänt resultat på ett prov som kommer att bli ett s.k. high stake test (dvs. ett prov vars resultat kan medföra stora konsekvenser för provdeltagaren), med tanke på de stora konsekvenserna som provet kan få för provdeltagaren. Det går inte heller att bortse från att barnet i vissa fall, som enda familjemedlem, riskerar att inte uppfylla kunskapskravet och därför nekas permanent uppehållstillstånd. I det anförda ligger enligt utredningen också att principen om familjens enhet kan anses tala mot att kunskapskravet ska omfatta barn och unga i den aktuella åldern.

Mot denna bakgrund, särskilt med beaktande av att barn och unga ofta har goda möjligheter att lära sig det svenska språket och få kunskaper om det svenska samhället genom det utbildningssystem som de har möjlighet att ta del av, framstår det varken som motiverat eller proportionerligt att kunskapskravet ska gälla från 16 års ålder. Utredningens bedömning är alltså att barn inte ska omfattas av kunskapskravet.

När det sedan gäller den övre gränsen för utlänningar som ska uppfylla kunskapskravet gör utredningen följande bedömning. Det är viktigt även för äldre utlänningar att kunna det svenska språket

²³ Barnkonventionen artikel 3.1.

och ha kunskap om hur det svenska samhället fungerar för att bo och verka här i landet samt för att förstå sina skyldigheter och ta till vara sina rättigheter i samhället. De flesta länder som har infört kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd har bestämt en övre gräns för vilka som omfattas av kraven. Vidare finns det stöd i forskningen för att det blir svårare att lära sig språk med stigande ålder, särskilt om man invandrar i en högre ålder. Enligt direktiven är som nämns syftet med att införa kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Utredningen anser att detta är nära kopplat till individens försörjning. Från det särskilda försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd som finns i dag undantas utlänningar som har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken (5 kap. 8 § första stycket 2 UtL). Att även undanta denna grupp från kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället skulle innebära en enhetlig reglering som blir enklare att tillämpa. Vidare följer av forskningsöversikten i kapitel 7 att äldre personer har betydande utmaningar att lära sig ett nytt språk, vilket kan medföra att gruppen äldre vid införande av ett kunskapskrav som gäller för dem löper stor risk att drabbas av diskriminerande effekter. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att den övre gränsen för när utlänningar ska omfattas av kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd ska bestämmas på samma sätt som i dag gäller för det särskilda försörjningskravet. Det innebär att utlänningar som har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken ska undantas från kunskapskravet.

Utlänningar som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige är undantagna från de nuvarande särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtL. De svenska reglerna om dessa utlänningar bygger på EU:s direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Direktivet syftar till att tredjelandsmedborgare som har vistats under en längre tid i en medlemsstat ska kunna få en särskild ställning, som varaktigt bosatta. Som varaktigt bosatt har en tredjelandsmedborgare särskilda rättigheter som liknar dem som unionsmedborgare har. Numera omfattas även skyddsbehövande av reglerna om varaktigt bosatta.

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige krävs att sökanden de senaste fem åren har vistats i Sverige med uppehållstillstånd, att den sökande fullt ut kan försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda samt att denne inte utgör hot mot allmän ordning och säkerhet (5 a kap. 1–3 §§ UtL). Reglerna innebär i sig ett försörjningskrav och en form av vandelskrav (se mer om varaktigt bosatta i avsnitt 3.5.3).

Det finns möjligheter för medlemsstaterna att med stöd av artikel 5.2 och artikel 15.3 i direktivet om varaktigt bosatta ställa upp villkor för integrering för att en tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatt. Medlemsstaterna får t.ex. kräva att tredjelandsmedborgaren genomgår prov i språk eller samhällskunskap. I enlighet med EU-domstolens rättspraxis²⁴ bör dock metoderna för att genomdriva detta krav inte innebära någon risk för att målet att främja integrationen av tredjelandsmedborgare äventyras. Det gäller särskilt kunskapsnivån för att klara ett medborgarintegrationsprov samt tillgången till de kurser och det material som behövs för att förbereda provet. Det gäller också inskrivningsavgifterna för att avlägga detta prov för tredjelandsmedborgare, eller särskilda individuella omständigheter, såsom ålder, analfabetism eller utbildningsnivå. Svårighetsgraden och kostnaderna får alltså inte vara sådana att de motverkar syftet att bidra till tredjelandsmedborgarnas integration i samhället. Individuella omständigheter som ålder och utbildningsnivå måste därför beaktas. De integrations- och försörjningsvillkor som ställs upp för ställning som varaktigt bosatt får inte heller vara strängare än de som gäller för ett nationellt permanent uppehållstillstånd.²⁵

Sverige har till skillnad från flera andra medlemsstater valt att inte ställa några sådana krav. För att den som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska tillförsäkras de rättigheter som ska följa med den ställningen har lagstiftaren valt att knyta denna till ett permanent uppehållstillstånd. Det finns inget krav i direktivet om varaktigt bosatta att den som beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige också ska ges ett permanent uppehållstillstånd. Anledningen

²⁴ P och S C-579/13.

²⁵ Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning), COM (2022) 650 final, 2022/0134 (COD), s. 12 och Regeringskansliet, Faktapromemoria 2021/22:FPM91, Revidera direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, 2022-05-24, s. 3.

till att permanenta tillstånd beviljas synes mer vara av praktisk natur, eftersom vissa rättigheter som enligt direktivet ska tillkomma en varaktigt bosatt är kopplade till innehavet av ett permanent uppehållstillstånd. Den ordningen har gällt sedan direktivet om varaktigt bosatta genomfördes.

Utredningen anser att det kunskapskrav som ska gälla för permanent uppehållstillstånd också bör gälla för att få ställning som varaktigt bosatt. På så sätt uppnås en likabehandling av utlänningar som beviljas ett permanent uppehållstillstånd på grund av att de får ställning som varaktigt bosatta i Sverige och andra utlänningar som beviljas permanent uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår därför att personer som vill ha status som varaktigt bosatta och som enligt nuvarande regler då även ska beviljas permanent uppehållstillstånd ska uppfylla det kunskapskrav som föreslås i 5 kap. 7 § UtL. Regelsystemet blir i och med det enhetligt. En sådan ordning föreslog även Migrationskommittén i sitt betänkande.²⁶ Migrationskommittén motiverade förslaget med att det mot bakgrund av de förändringar som kommittén föreslagit om att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade vid första beslutstillfället för alla skyddsbehövande, samt för uppehållstillstånd som beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, anknytning och verkställighetshinder (vilket är ändringar som redan har införts), är svårt att motivera att en utlänning, som efter fem års vistelse i Sverige beviljas ställning som varaktigt bosatt här, automatiskt ska ges ett permanent uppehållstillstånd. Det skulle innebära parallella vägar till ett permanent uppehållstillstånd där det för varaktigt bosatta skulle ges en möjlighet att erhålla ett sådant tillstånd utan att behöva uppfylla kraven för ett sådant. En sådan ordning framstod som både inkonsekvent och ologisk.²⁷

I 5 a kap. 6 § UtL finns bestämmelser om att en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige på grund av vistelse utanför Sverige respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier genom ett förenklat förfarande ska återfå sin ställning utan att bo ytterligare fem år i Sverige. Det gäller bl.a. under förutsättning att villkoren för att få uppehållstillstånd syftande till bosättning i Sverige är uppfyllda och att personen kan försörja sig. Om ställningen som varaktigt bosatt gått förlorad på grund av vistelse utan-

²⁶ SOU 2020:54 s. 22.

²⁷ A. a. s. 331–332.

för Sveriges respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier har personen i fråga i allmänhet även förlorat sitt uppehållstillstånd i Sverige. Bestämmelserna motiveras av att det inte är rimligt att en person återfår sin ställning som varaktigt bosatt utan att förutsättningar föreligger för att på nytt få uppehållstillstånd i Sverige. Det har också förts fram att eftersom situationen för utlänningen kan ha förändrats väsentligt under vistelsen utanför Sveriges respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier saknas skäl att frångå kravet på att personen ska kunna försörja sig för att återfå sin ställning.²⁸ Bestämmelserna har sin grund i artikel 9.5 i direktivet om varaktigt bosatta.

Utredningen har ovan kommit fram till att personer som vill ha ställning som varaktigt bosatta och som enligt nuvarande regler då även ska beviljas permanent uppehållstillstånd ska uppfylla det kunskapskrav som föreslås i 5 kap. 7 § UtlL. I linje med detta anser utredningen att den som vill ha tillbaka sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige också ska ha visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt den paragrafen. Det ska alltså krävas att personen har genomfört ett godkänt kunskapsprov (för permanent uppehållstillstånd). Ett godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd eller ett av dess delprov ska gälla o begränsat i tiden. Om utlänningen redan tidigare har uppfyllt kunskapskravet helt eller delvis innebär det att kravet i samma mån är uppfyllt.

Utredningen har även övervägt om statslösa ska undantas från kunskapskravet. En statslös person är en person som inte är medborgare i någon stat. 1954 års FN-konvention om statslösa personers rättsliga ställning anger bl.a. i artikel 32 att fördragsslutande stat ska så mycket som möjligt underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt ska fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet, dvs. förfarandet för att bli medborgare, och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta. Eftersom medborgarskap är en naturlig fortsättning efter att permanent uppehållstillstånd beviljats är det relevant för utredningen att förhålla sig till detta. Utredningen bedömer dock att artikel 32 i konventionen angående statslösa personers rättsliga ställning inte utgör något hinder mot att statslösa omfattas av kunskapskravet. Inte heller någon annan artikel

²⁸ Prop. 2005/06:77, s. 152–153.

i konventionen utgör något sådant hinder. Statslösa bör därför inte undantas från kunskapskravet.

Av förarbetena framgår att det är förhållandena som råder vid tidpunkten för prövningen som avgör om en person ska betraktas som barn eller vuxen vid tillämpning av undantaget från försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd.²⁹ När det gäller vandelskravet ska det uppfyllas av alla som ansöker om permanent uppehållstillstånd och som vid tidpunkten för prövningen av ansökan har fyllt 15 år.³⁰ Samma princip bör gälla beträffande det kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd som nu föreslås. Bedömningen som görs i ärenden eller mål ska alltså utgå från de förhållanden som råder vid prövningstillfället i respektive instans. Konsekvensen av detta är att en sökande som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för ansökan men som, på grund av den tid som handläggningen tar, hunnit fylla 18 år vid beslutstillfället, kommer att omfattas av och ska uppfylla kunskapskravet för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

10.5 Vilka ska inte omfattas av kunskapskravet?

Förslag: Kunskapskravet ska inte gälla för utlänningar som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

I 5 kap. 8 § tredje stycket UtlL har vissa grupper av personer helt undantagits från de nuvarande särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL. Det gäller kvotflyktingar, de som har ställning som varaktigt bosatta och när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Vidarebosättning av flyktingar (kvotflyktingar) regleras i 5 kap. 2 § UtlL, där det anges att uppehållstillstånd ska beviljas en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Ett sådant uppehållstillstånd ska vara permanent.

Utredningen har inte funnit några vägande skäl som motiverar att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd ska gälla när en

²⁹ Prop. 2020/21:191, s. 74.

³⁰ A. prop. s. 170.

kvotflykting beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredningen ansluter sig alltså till den bedömning som tidigare gjorts vad avser de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd (försörjningskravet och vandelskravet), dvs. att kvotflyktingar inte ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Utredningen kommer till samma slutsats i de fall när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen. Uppehållstillstånd som söks genom detta förfarande avser bl.a. uppehållstillstånd i samband med personsäkerhetsarbete och vård av barn enligt socialtjänstlagen samt uppehållstillstånd för s.k. tribunalvittnen. Att införa ett kunskapskrav för sådana utlänningar skulle kunna medföra att dessa processer inte kan genomföras.

10.6 Sammanfattning

Utredningen föreslår att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att en utlänning ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Kunskapskravet ska gälla för utlänningar som har fyllt 18 år fram till dess att utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Kunskapskravet ska föras in i utlänningslagen. Nivån på kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället ska också regleras i utlänningslagen.

Kunskapskravet ska gälla för den som vill ha ställning som varaktigt bosatt i Sverige samt för den som förlorat en sådan ställning och vill återfå den.

Kunskapskravet ska inte gälla för utlänningar som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtlL (kvotflyktingar) eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

11 Kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd

I kapitel 10 föreslår utredningen att utlänningslagen ska kompletteras med ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. I detta kapitel föreslås att kravet ska uppfyllas genom godkänt resultat på ett kunskapsprov med två delprov; ett i det svenska språket och ett om det svenska samhället. I kapitlet behandlas även hur provet ska utformas, vilken kunskapsnivå som ska krävas för att klara det, vilka färdigheter det ska pröva samt hur provet ska genomföras.

11.1 Behov av ett särskilt prov i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd

Förslag: Det ska tas fram ett särskilt prov i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag på hur språkkrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. Utredningen väljer att benämna detta krav som ett krav på kunskaper i ”det svenska språket”, eftersom sammanblandning inte bör ske med skolämnet svenska.

Migrationskommittén (SOU 2020:54) föreslog att det skulle införas ett krav på svenska och samhällskunskap för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Kommittén lyfte fram alternativet att använda sig av de befintliga språkkurserna som finns inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortad sfi, och möjligheten att koppla språkkravet till att en person ska ha fått godkänt betyg på en

viss kurs (nivå). Kommittén nämnde även att systemet med provning innebär att det finns en möjlighet att få betyg på kurserna inom sfi utan att genomgå själva utbildningen. En sådan provning innebär att den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning har möjlighet att genomgå en provning i alla kurser som det sätts betyg på och i gymnasiearbete (20 kap. 40 § skollagen [2010:800]). Med provning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner.

Även utredningen om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2), förkortad USSMA, övervägde möjligheten att koppla kravet på kunskaper i svenska till de befintliga språkkurserna som finns inom sfi och kräva att en person ska ha fått godkänt betyg på en viss kurs (nivå). USSMA bedömde emellertid att det alternativet inte framstod som rimligt eller ändamålsenligt eftersom det sannolikt är många som lär sig svenska utan att gå på sfi. USSMA ansåg även att alternativet att låta sökanden göra en särskild provning enligt 20 kap. 40 § skollagen inte var ändamålsenligt eller realistiskt eftersom en sådan provning är mycket resurskrävande.

USSMA konstaterade att det inte finns något allmänt tillgängligt offentligt anordnat prov i svenska som kunde användas för att visa att språkravet för medborgarskap är uppfyllt. USSMA föreslog ett system för kunskapskrav för medborgarskap där kunskaperna kunde visas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget digitalt medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Det skulle också vara möjligt att visa kunskaperna på andra sätt.¹

Utredningen instämmer i USSMA:s bedömning att kravet på kunskaper i det svenska språket varken bör kopplas till godkänt betyg på en viss kurs inom sfi eller genom att låta sökanden göra en särskild provning. Utredningen anser dessutom att en sådan ordning kan ifrågasättas av andra skäl. I remissyttranden över USSMA:s förslag betonade bl.a. kommuner och utbildningsväsendet det olämpliga i att lägga ansvaret för uppfyllande av ett av kraven för medborgarskap på den betygssättande personalen. Kunskapskraven ansågs nämligen innebära en risk för att personalen kunde bli utsatt för påtryckningar, mutor eller hot för att godkänna elever. Kunskapskraven bedömdes även i övrigt bidra till en försvårad arbetssituation för personal inom utbildningsväsendet. Det har vidare kommit fram att det förekommer

¹ SOU 2021:2 s. 176–178.

viss spridning av de nationella prov som tas fram för sfi, vilket underlättar fusk. Till detta kommer frågan om identifiering av provdeltagaren. Det bör ställas höga krav på kontroll av att den person som gör kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd faktiskt är den som resultatet sedan registreras på. Denna uppgift bör i första hand inte läggas på personal inom utbildningsväsendet.

Utredningen anser i likhet med USSMA att det inte finns något allmänt tillgängligt offentligt anordnat prov i svenska som kan användas för att visa att språkravet för permanent uppehållstillstånd är uppfyllt.

Det närmaste man kommer ett offentligt arrangerat prov i svenska är de nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och sfi som årligen anordnas av Skolverket i olika årskurser och skolformer. Syftet med nationella prov är att stödja en likvärdig och rättvis betygsättning. Proven kan också användas för att stärka skolornas kvalitetsarbete genom analys av provresultatens förhållande till uppnådda kunskapskrav på skolnivå, huvudmannanivå och på nationell nivå.² De nationella proven testar en elevs kunskaper i förhållande till kurs- eller ämnesplanen i det ämne och den årskurs som provet genomförs i, dvs. kunskaper inom ramen för utbildningssystemet. Man måste också gå i skolan för att kunna genomföra nationella prov. Utredningen bedömer därför att det inte är en lämplig lösning att använda nationella prov som kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd.

Det finns några allmänt tillgängliga prov i svenska. Eftersom utredningen enligt direktiven ska lämna förslag på ett system som ska kunna tas i bruk så snart som möjligt är det av intresse att ta ställning till om sådana prov kan användas i detta sammanhang.

Dessa prov är Tisus (Test i svenska för universitets- och högskolestudier), Swedex³ (Swedish Examinations) och Svenska C1 – Valideringstest⁴.

Tisus är ett behörighetsgivande test i svenska för universitet och högskolor i Sverige. Testet motsvarar en språknivå jämförbar med kurserna svenska 3 och svenska som andraspråk 3 inom gymnasieskolan. För att klara provet måste man ha mycket goda kunskaper i svenska. Testet är framtaget av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet och består av tre delar; läs-

² Prop. 2017/18:14, s. 15.

³ Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/>.

⁴ Svenska institutet, <https://si.se/sa-arbetar-vi/svenskan-i-varlden/spraktest-i-svenska/>.

förståelse, skriftlig färdighet och muntlig färdighet.⁵ Testet syftar till att ge behörighet till universitet och högskolor och är på en nivå som utredningen bedömer ligger betydligt över den som bör gälla för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Det bedöms därför inte lämpligt att använda Tisus som kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd.

Swedex, som Folkuniversitetet är ansvarigt för, är ett fristående test i svenska som främmande språk. Testet kan genomföras både i Sverige och i ett flertal länder utanför Sverige. Swedex internationella test finns på fyra nivåer; A2, B1, B2 och C1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS). Testet är till för alla som inte har svenska som modersmål och finns i två olika versioner: A2B1-test och B2C1-test. Beroende på poängresultat och bedömning kan man erhålla ett Swedex-certifikat på A1 upp till C1-nivå. Swedex B1 motsvarar ungefär nivån för sfi kurs D. En väsentlig skillnad är dock att sfi-provet testar att provtagaren klarat en specifik kurs medan Swedex testar allmänna kunskaper i svenska. Testet kan göras oberoende av hur man har lärt sig svenska. Sedan år 2022 redovisas såväl nivån för testet som helhet som varje enskild färdighet för sig. Testet går att göra på tolv olika testcenter i Sverige.⁶

Folkuniversitetet erbjuder även Svenska C1 – Valideringstest på nivå C1 i GERS. Ett C1-resultat godtas av Socialstyrelsen för språklig behörighet till yrkeslegitimationer.⁷ Testet innehåller delmomenten hör- och läsförståelse, test av ordförråd och grammatik, en skriftlig uppgift och muntlig kommunikation.

Folkuniversitetet, som alltså erbjuder Swedex och Svenska C1 – Valideringstest, är ett studieförbund som bedriver folkbildning och vuxenutbildning på ett 100-tal orter i Sverige och utomlands. Det är bildat av de fem stiftelserna Kursverksamheten vid Stockholms, Uppsala, Göteborgs, Lunds respektive Umeå universitet och är en idéburen organisation, fristående från partipolitiska, religiösa, fackliga och kommersiella särintressen.⁸ Utredningen anser, i likhet med USSMA beträffande medborgarskap, att det inte är lämpligt att knyta

⁵ Stockholms universitet, <https://www.su.se/tisus/om-tisus>.

⁶ Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/>.

⁷ Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/svenska-c1-test/>.

⁸ Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/om-folkuniversitetet/>.

ett prov för permanent uppehållstillstånd till en aktör som ligger utanför det offentliga domänen.⁹ Proven Swedex och Svenska 1 Valideringstest bör därför inte komma i fråga som kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd.

Utöver dessa språktest finns även utbildningar i yrkessvenska som anpassas till den svenska som är aktuell för just det yrke som utlänningen ska arbeta inom. Det finns även PYS Medicin, som är ett prov i sjukvårdssvenska/yrkessvenska med medicinsk inriktning på C1-nivå enligt GERS. PYS är ett prov i svenska för utländsk vårdpersonal och godtas av Socialstyrelsen för språklig behörighet till yrkeslegitimationer. Inte heller dessa kurser och prov bedöms lämpliga att använda som kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, eftersom de avser en nischa svenska inom ett begränsat område. PYS medicin har även en språklig nivå som ligger över den som utredningen bedömer lämplig för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Sammanfattningsvis finns det alltså inte något allmänt tillgängligt offentligt anordnat prov i svenska som kan användas som kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd. Det kan vidare inte bortses ifrån att kunskapsprovet kommer att vara av mycket stor betydelse för de utlänningar som ska genomföra provet, det är ett s.k. high stake-test (test med stora konsekvenser för den som testas). Utredningen anser att ett sådant prov bör utformas med särskild omsorg och med beaktande av dels det syfte som provet ska ha, dels rätts-säkerhetsaspekter. Utredningen instämmer i USSMA:s bedömning att ansvaret för ett sådant prov ska åläggas en myndighet (jfr högskoleprovet). Genom att konstruera ett särskilt prov i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd ges också bättre möjlighet till individuella anpassningar för de provtagare som är i behov av anpassningar för att göra provet. Utredningen föreslår därför att det ska tas fram ett särskilt prov i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd.

⁹ SOU 2021:2, s. 178.

11.2 Behov av ett särskilt prov om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd

Förslag: Det ska tas fram ett särskilt prov om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag på hur samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. Utredningen väljer att benämna detta krav som ett krav på grundläggande kunskaper ”om det svenska samhället”, eftersom sammanblandning inte bör ske med skolämnet samhällskunskap.

USSMA föreslog att ett särskilt digitalt prov i bl.a. samhällskunskap skulle tas fram för medborgarskap. Provet i samhällskunskap föreslogs grundas på en för ändamålet särskilt framtagen bok med fokus på frågor som är centrala ur ett medborgarskapsperspektiv. Det skulle också vara möjligt att visa kunskaper på andra sätt.

Utredningen konstaterar att det inte finns något nationellt offentligt anordnat prov för att kontrollera grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Som USSMA har angett är det mest näraliggande offentliga prov som anordnas det nationella provet som genomförs i grundskolans årskurs 9 varje år i de samhällsorienterande ämnena geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap. Alla elever på en skola gör prov i samma ämne. Skolverket fördelar med hjälp av SCB ämnena mellan skolorna.

Syftet med kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle. Provet som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället bör därför utformas på ett så rättvist och rättssäkert sätt som möjligt.

Utredningen har för att tydliggöra innehållet i skolutbildningen redovisat kursplanerna för samhällskunskap i grundskolan, uppdelade i årskurserna 4–6 respektive 7–9 (se avsnitt 5.2.2).

Utredningen bedömer att kursplanen i ämnet samhällskunskap för årskurs 7–9, som är framtagen för ett annat syfte än det som anges i utredningens direktiv, är allt för omfattande i förhållande till syftet att främja integrationen och den skulle genom sin komplexitet ofrånkomligen leda till exkluderings effekter. Kunskaperna i den riktar sig dessutom till barn i åldern 13–15 år. Kursplanen är därför inte

heller lämplig att ha som utgångspunkt vid prövning av en vuxen utlännings kunskaper om det svenska samhället. En integrationsprocess är vanligen förhållandevis lång. De kunskaper en utlänning bör ha för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige bör ligga på en grundläggande nivå och vara rimliga utifrån att utlänningen kommer att ha vistats i Sverige mellan tre och fem år när det kan bli aktuellt med ett permanent uppehållstillstånd. Utifrån det perspektivet bedömer utredningen att även kursplanen för ämnet samhällskunskap för årskurs 4–6 är för omfattande och har ett innehåll med ett annat syfte än det som anges i utredningens direktiv. Även den kursplanen riktar sig till barn, i åldern 10–12 år, och är därför inte heller lämplig att ha som utgångspunkt vid prövning av en vuxen utlännings kunskaper om det svenska samhället. När det gäller de nationella proven i samhällskunskap för årskurs 9 har de inte någon säkerställd lägsta eller högsta språkliga nivå. Det talar mot att använda de nationella proven som kunskapsprov eftersom språkkravet för permanent uppehållstillstånd föreslås ligga på nivå A2 i GERS (se avsnitt 11.4.2). Till detta kommer att skälen mot att använda de nationella proven i svenska för att uppfylla språkkravet för permanent uppehållstillstånd (se avsnitt 11.1) gör sig gällande på motsvarande sätt beträffande kravet på grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte är lämpligt att låta de nationella proven vara en del i systemet för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är om kursen i samhällsorientering skulle kunna användas och sedan avslutas med ett prov eller genom att ett intyg utfärdas.

Kursen i samhällsorientering ges i nära anslutning till att en utlänning i arbetsför ålder har fått uppehållstillstånd och folkbokförts här i landet. Kursen i samhällsorienteringen omfattar dock inte alla nyanlända (se mer om samhällsorienteringen i kapitel 5). Målet med kursen är att deltagarna ska utveckla kunskaper om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv (se 2 och 3 §§ förordningen [2010:1138] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). Samhällsorienteringskursen består av 100 timmars undervisning som schemaläggs med den frekvens och intensitet som respektive kommun eller anordnare anser lämplig. Kursen ges som utgångspunkt på deltagarnas

modersmål, även om det finns undantag t.ex. för dem som talar ett språk som det är svårt att få tag på samhällskommunikatörer i. Anledningen till att kursen ges på deltagarnas modersmål är att den vänder sig till personer som vistats kort tid i Sverige och att kursen bygger på en folkbildningstanke. På lektionerna diskuteras mycket kring hur man tänker och hur man agerar i Sverige. Kurserna leds av samhällskommunikatörer. Det står varje anordnare fritt att använda det material som denne anser lämpligt i förhållande till målet med kursen. De personer som leder samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. I övrigt finns det inte närmare preciserat vilken nivå eller omfattning av utbildning, erfarenhet eller ämneskunskaper som krävs. Någon examination förekommer varken under eller i slutet av kursen. Efter avslutad kurs utfärdar kommunerna ett intyg till deltagarna som bevis på deltagande i kursen (10 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare) (se mer om samhällsorienteringen i avsnitt 5.5).

USSMA ansåg att kursen i samhällsorientering inte skulle utökas med ett prov eller att ett intyg över avslutad kurs i samhällsorientering skulle räcka som bevis på kunskaper i samhällskunskap för medborgarskap. Anledningen till det var bl.a. att kursen saknar kursplan, att kursmaterialet i samhällsorienteringen varierar mellan kommuner, anordnare och samhällskommunikatör, att kursen är diskussionsinriktad och att det inte går att förutse vilka kunskaper som kursdeltagarna tillgodogör sig samt att kursen riktar sig till en viss begränsad krets av utlänningar som nyligen kommit till Sverige.

Utredningen gör beträffande kursen i samhällsorientering och permanent uppehållstillstånd motsvarande bedömning som USSMA gjort avseende medborgarskap. Det kan konstateras att kursen i samhällsorientering inte ger någon garanti för att en utlänning har fått vissa specifika kunskaper. Kurser ges även i nära anslutning till att en utlänning i arbetsför ålder har fått uppehållstillstånd och folkbokförts här i landet. Det prov som utredningen föreslår om det svenska samhället kommer förmodligen att göras av många utlänningar i anslutning till att de ansöker om permanent uppehållstillstånd, vilket kan ske efter tre till fem års tid med tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige, beroende på vilken grund för uppehållstillstånd som är aktuell.

Ett ytterligare alternativ som utredningen har övervägt, men inte stannat för, är att låta de utlänningar som vill ha permanent uppehållstillstånd delta i kursen i samhällsorienterande ämnen som ges

inom den kommunala vuxenutbildningen, förkortad komvux. Kursen i samhällsorienterande ämnen inom komvux omfattar dock mycket mer än grundläggande kunskaper om samhället. Dessutom har de kunskapsområden som komvux kursplan omfattar ett annat syfte än att bidra till att främja integrationen och ett inkluderande samhälle.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte är lämpligt att låta någon av de befintliga utbildningsinsatserna inom samhällsorienterande ämnen vara en del i systemet för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Utredningen föreslår därför att ett särskilt prov ska tas fram för att kontrollera om sökanden har grundläggande kunskaper om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd.

11.3 Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd – ett prov med två delprov; ett i det svenska språket och ett om det svenska samhället

Förslag: Delprovet i det svenska språket och delprovet om det svenska samhället ska vara olika delar i ett gemensamt prov – kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår i föregående avsnitt att det ska tas fram två delprov; ett prov i det svenska språket och ett prov om det svenska samhället.

Ett alternativ som utredningen har övervägt är att det bara ska tas fram ett prov som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället som i och med att det utformas på svenska skulle kunna mäta både kunskaper om det svenska samhället och indirekt även kunskaper i det svenska språket, ett s.k. integrerat prov. Det alternativet har dock som framgått valts bort. Det har nämligen kommit fram att det finns nackdelar med integrerade prov, exempelvis att de kan missgynna inlärare med kort eller ingen tidigare skolbakgrund (se mer om detta och om provkonstruktion i kapitel 6).

Att ett integrerat prov är mindre lämpligt får även stöd av ”Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants”. I rapporten analyseras språk- och kunskapskrav respektive krav på samhällskunskap för bl.a. medborgarskap. Det poängteras att integrerade prov är mindre lämpliga. Ett prov som syftar till att pröva samhällskunskap ska som utgångspunkt bara testa den efterfrågade kunskapen och så lite som möjligt påverkas av att den som gör provet har eller saknar annan kunskap eller andra färdigheter.¹⁰ En annan nackdel som lyfts fram är att språknivån i ett integrerat prov riskerar att missgynna personer med ingen eller kortare utbildningsbakgrund.¹¹

För att uppnå en ändamålsenlig och effektiv kontroll av kunskapskravet är det viktigt att kunskapsprovet testar rätt kunskaper på ett korrekt sätt. Ett integrerat prov i det svenska språket och om det svenska samhället framstår mot denna bakgrund inte som lämpligt. Utredningen föreslår därför två delprov: ett integrerat delprov i svenska och samhällskunskap, där båda färdigheter krävs för att klara provet men där resultat endast förmedlas i förhållande till kunskapskravet om det svenska samhället, och ett delprov som endast mäter kunskaper i det svenska språket. Av samordnings-, administrations- och effektivitetsskäl och för att den som ska genomföra provet inte ska behöva göra prov vid flera olika tillfällen föreslås vidare att båda delproven ska kunna göras vid samma tillfälle och att proven utgör två separata delar i ett gemensamt prov – kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

För det praktiska utformandet och genomförandet av systemet med kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd kommer mer detaljerade föreskrifter att behöva meddelas. Sådana föreskrifter bedöms vara av verkställighetskaraktär och i första hand bestå av tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär (se 8 kap. 7 § regeringsformen). Utredningen föreslår därför en bestämmelse som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Ett sådant bemyndigande tas in i en ny paragraf, 5 kap. 26 § UtlL.

¹⁰ Europarådet & ALTE (2020), s. 65.

¹¹ Ibid.

11.4 Provet i det svenska språket

11.4.1 Utgångspunkter

När det gäller provet i det svenska språket ska utredningen ta ställning till vilken nivå kunskapskravet ska ligga på samt vilka av språkfärdigheterna hör- och läsförståelse respektive muntlig och skriftlig framställning som ska testas.

Beträffande språknivåer är den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS) en referensram utarbetad av Europarådet för att beskriva färdigheter inom främmande språk. GERS utgör en gemensam grund i arbetet med undervisning och för att ta fram kursplaner, läroplaner, kunskapsprov och läromedel för språkinläring i hela Europa. I GERS beskrivs språkfärdigheter utifrån den sexgradiga skalan A1 till C2. Från Europarådets sida har man varit tydlig med att intentionen med GERS aldrig har varit att graderingen skulle användas som en s.k. gate keeper, eller grindvakt.¹² GERS-nivåerna togs fram för bedömningar av kunskaper i främmande språk, och är därför inte utformade för den situation som råder för andraspråkstalare i språktestsammanhang.

USSMA och många av de EU länder som infört språkrav har dock bedömt att det är lämpligt att utgå från GERS och hänvisar till GERS i sina beskrivningar av vilka kunskapskrav som ställs upp i respektive land. Varje land utgår ifrån de deskriptorer som finns för respektive språknivå och gör sedan sitt eget urval och sin egen tolkning av vad den innebär när kunskapsprov för t.ex. permanent uppehållstillstånd tas fram. GERS innehåller inte heller några riktlinjer för hur ett tänkbart prov ska utformas, vilka format som ska användas, hur omfattande provet ska vara, hur genomförande ska gå till, vilka som ska bedöma provet, vilka anpassningar som är möjliga att göra för olika provdeltagare eller enligt vilka principer det ska kravsättas. Det medför att länder som har valt samma språkliga nivå utifrån GERS kan ha tolkat referensramen på olika sätt samt gjort olika val i utformningen, genomförandet och bedömningen av provet. Användningen av referensramen innebär därför i sig inte en garanti för att länder som hänvisar till samma språkliga nivå rent faktiskt tillämpar samma nivå på sina kunskapsprov.¹³

¹² Europarådet (2020), s. 11.

¹³ Se bl.a. ALTE (2020) och EALTA – European Association for Language Testing and Assessment (2019), s. 76–93.

Oavsett detta finns genom GERS ett verktyg för att diskutera olika nivåer av språklig förmåga. Utredningen anser därför att kunskapskravet i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd ska utgå ifrån och länka till en nivå i GERS.

11.4.2 Nivå på kunskaper i det svenska språket

Förslag: Nivån på kunskaper i det svenska språket som ska krävas för permanent uppehållstillstånd ska motsvara nivån A2 i GERS.

Migrationskommittén föreslog att sökande som lägst ska kunna uppvisa godkänt resultat på sfi kurs C för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Kurserna inom sfi är inte direkt länkade till nivåerna i GERS men i den tidigare kursplanen för sfi, nämns att kurs C motsvarar GERS nivå A2/A2+.

USSMA föreslog att språkraven för medborgarskap ska motsvara en nivå där sökanden behöver klara prov i läs- och hörförståelse på B1-nivå respektive skriftlig och muntlig färdighet på A2-nivå enligt GERS-skalan. USSMA motiverade det bl.a. med att såväl A2 som B1-nivån ligger i linje med den språkliga nivån som ställts som krav i flera andra europeiska länder för förvärvande av medborgarskap. Båda nivåerna kräver en aktiv insats av individen samtidigt som ett godkänt prov visar att individen har gjort en insats för att bli medborgare och har språkkunskaper på en viss nivå. USSMA angav att B1-nivån motsvarar den nivå som sfi kurs D avser att uppnå, vilket skulle kunna öka incitamenten för många att fortsätta med sfi på kurs D-nivå.

De flesta länder i Europa har infört något slags integrationsverktyg, ofta i form av obligatorisk undervisning i språk, kultur och samhälle samt någon typ av kunskapstest. Av ALTE-rapporten 2018 framgår att 7 av de 40 länder som undersökningen i rapporten bygger på inte har några krav på språkkunskaper för medborgarskap. Av de 33 länder som har språkrav är det fyra som har nivå B2 i GERS som krav för medborgarskap, åtta länder som har B1, sju länder som har A2 och ett land som har A1. I ytterligare tio länder finns det krav på språkkunskaper, men dessa är inte specificerade enligt GERS-skalan.¹⁴ Vidare hade 20 av de 40 länderna infört krav på språkkunskaper för

¹⁴ Europarådet & ALTE (2020), s. 31.

permanent uppehållstillstånd där tre länder (Danmark, Tyskland och Förenade Kungariket) har nivå B1 i GERS som krav för permanent uppehållstillstånd och merparten av de övriga länderna har nivå A2 i GERS.¹⁵ Efter rapportens publicering har några länder justerat sina krav på språkkunskaper. De allra flesta länderna har nu ett kunskapskrav i språk som ligger på en nivå som motsvarar A2–B1-nivå i GERS.

Norge har ett system där det krävs godkänt resultat i muntlig framställning i det norska språket på nivå A1 i GERS för att beviljas permanent uppehållstillstånd. I Danmark krävs godkänt resultat på ett prov som innefattar prövning i såväl hör- och läsförståelse som muntlig- och skriftlig framställning på en nivå motsvarande B1 i GERS. Samma krav tillämpas även i Tyskland. Där får utlänningar avsluta sin integrationskurs genom ett prov i såväl hör- och läsförståelse som muntlig och skriftlig framställning på nivåerna A2–B1 i GERS, men där B1-nivå krävs för att uppnå godkänt resultat i kursen och för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

Utredningen har tagit del av forskning som underlag för att bedöma lämplig nivå på kunskapskraven (se mer om forskningen i kapitel 7). Forskningen visar inget tydligt samband mellan införande av språkrav och en ökad integration. Det faktum att goda kunskaper i ett lands språk underlättar integrationen är dock relativt oomtvistat.

Det kan konstateras att det ännu inte finns så mycket forskning som undersökt språkinlärning i förhållande till den särskilda situation som språkstest för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap innebär. Man kan dock utgå från att de utlänningar som kommer att göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer att ha en varierande bakgrund, både i fråga om utbildning och personliga förutsättningar.

Forskning visar att personer utan eller med endast kort utbildningsbakgrund har svårast att klara språkstest. Skälen till det är både interna och externa faktorer. Interna faktorer är t.ex. läskunnighet och skolbakgrund samt psykologiska förhållanden som hämmar inlärning eller prestation vid ett provtillfälle. Externa faktorer är t.ex. den inlärningspedagogik som praktiseras i klassrummet, hur språkstest är uppbyggda och policyfrågor som omgärdar testverksamheten.

I linje med det som anförts i avsnitt 10.2 anser utredningen att kunskapskravet i det svenska språket bör bestämmas till en nivå som relativt många utlänningar har möjlighet att uppnå.

¹⁵ A. a. s. 28.

Utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd har normalt vistats i Sverige under kortare tid än utlänningar som ansöker om svenskt medborgarskap. Ett permanent uppehållstillstånd är i de allra flesta fall också en förutsättning för att ett svenskt medborgarskap ska kunna förvärfvas. Kunskapskravet bör därför inte sättas högre än vad USSMA har föreslagit för svenskt medborgarskap. Det innebär att de nivåer som kan komma i fråga för kunskapskravet i det svenska språket för permanent uppehållstillstånd är A1 eller A2 i GERS.

Vid bedömningen av vilken nivå som ska gälla för språkravet är det av intresse att ta del av godkännandegraden för de olika kurserna inom sfi.

Under år 2021 deltog totalt 165 361 elever i kurser (A–D) inom sfi. Av dessa var det cirka 33 procent (55 177 elever) som slutförde kurser. Av de elever som slutförde kurser fick 95 procent godkänt betyg (A–E) och 5 procent fick underkänt betyg (F).

Av de 165 361 elever som deltog i kurser inom sfi under år 2021 var 61,1 procent kvinnor och 38,9 procent män. Av de 55 177 elever som slutförde kurser och fick betyg var 66 procent kvinnor och 34 procent män. Andelen kvinnor som fick godkänt betyg var cirka 95 procent och andelen underkända kvinnor var cirka 5 procent. Motsvarande procentsats för män var 94 procent respektive 6 procent.

En förklaring till den höga godkännandegraden hos de elever som slutförde kurser, som utredningen fått från sfi-utförare, är att lärarna låter eleverna fortsätta i undervisningen fram till dess att de bedöms ha nått en godkänd nivå på kursen och dessutom är redo att genomföra de nationella proven. Utredningen noterar att ungefär lika stor andel män som kvinnor uppnår godkända resultat. Av dessa siffror kan man därför inte utläsa några diskriminerande effekter i sfi-utbildningen gällande kön.

Om man studerar de olika delmomenten i de nationella proven i sfi, läs- och hörförståelse samt muntlig- och skriftlig framställning, visar statistiken att eleverna med kortast utbildningsbakgrund (0–3 år) har bäst förutsättningar att klara prov i muntlig framställning och hörförståelse, medan de har svårare att klara prov i läsförståelse och skriftlig framställning (se mer om denna statistik i avsnitt 5.3.2). I de nationella proven för kurs C i sfi år 2019 klarade eleverna med 0–3 års utbildningsbakgrund de olika delmomenten på följande sätt:

- 82,3 procent fick godkänt betyg i muntlig framställning,
- 73,5 procent fick godkänt betyg i hörförståelse,
- 66 procent fick godkänt betyg i läsförståelse, och
- 59 procent fick godkänt betyg i skriftlig framställning.

När det sedan gäller personer med 13 års eller mer utbildningsbakgrund ökar godkännandegraden på de olika delmomenten i de nationella proven för kurs C i sfi enligt följande.

- 90,2 procent fick godkänt betyg i muntlig framställning,
- 83,3 procent fick godkänt betyg i hörförståelse,
- 92,2 procent fick godkänt betyg i läsförståelse, och
- 86,4 procent fick godkänt betyg i skriftlig framställning.

Statistiken visar att de utlänningar som har kortast utbildningsbakgrund har svårast att klara prov i skriftlig framställning och läsförståelse, medan de har en högre godkännandegrad i muntlig framställning och hörförståelse.

A1- och A2-nivåerna i GERS globala skala beskrivs enligt följande.

A1-nivå i GERS

Kan förstå och använda välkända, vardagliga uttryck och mycket grundläggande fraser som syftar till att möta konkreta behov. Kan presentera sig själv och andra samt ställa och besvara frågor om personliga förhållanden som var han/hon bor, personer han/hon känner och saker han/hon har. Kan samtala på ett enkelt sätt under förutsättning att samtalspartnern talar långsamt och tydligt och är beredd att hjälpa till.

A2-nivå i GERS

Kan förstå meningar och vanliga uttryck som rör omedelbara behov (t.ex. mycket grundläggande information om individ och familj, inköp, lokal geografi, sysselsättning). Kan kommunicera i enkla och rutinmässiga sammanhang som kräver ett enkelt och direkt utbyte av information. Kan i enkla termer beskriva delar av sin egen bakgrund, sin närmaste omgivning samt förhållanden inom områden som rör omedelbara behov.

När det gäller den nivå på kunskaper i det svenska språket som ska krävas för permanent uppehållstillstånd anser utredningen att A2-nivån enligt GERS-skalan i högre grad än A1-nivån innebär att individen har språkkunskaper som denne behöver för att kunna leva ett

språkligt självständigt liv i Sverige, t.ex. genom att kunna tillgodogöra sig samhällsinformation på svenska språket och klara sig utan tolk vid myndighetskontakter. A1-nivån skulle innebära en nivå som minimerar risken för diskriminerande och exkluderande effekter. Utredningen anser att den språkliga nivån som medför att utlänningar självständigt kan ha en aktiv roll i och vara en del av det svenska samhället motsvarar nivå A2 i GERS. Det är även den nivå som ligger närmast den nivå som gäller i de flesta andra länder i Europa som har infört kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Utredningen är medveten om att personer som saknar eller har kort utbildningsbakgrund kan ha svårt att klara kunskapskrav på A2-nivå. För att motverka exkluderings effekter beträffande den gruppen anser utredningen att möjligheten till olika former av anpassningar, såsom extra tid för att göra kunskapsprovet eller uppläsningen av delar av provet, bör vara generös.

11.4.3 Vilka färdigheter ska provet i det svenska språket testa?

Förslag: Provet i det svenska språket ska testa hörförståelse på en nivå som motsvarar A2-nivå i GERS.

USSMA har föreslagit att en utlänning ska klara prov i läs- och hörförståelse på B1-nivå respektive skriftlig och muntlig färdighet på A2-nivå enligt GERS-skalan för att bli medborgare i Sverige. Utredningen ska enligt direktiven undersöka vilka möjligheter som finns att utforma ett enklare system för språk- och samhällskunskapskrav än det som USSMA föreslagit. En del i detta är att bedöma vilka färdigheter som ska testas för att kunskapskravet i det svenska språket ska vara uppfyllt.

Enligt ALTE-rapporten 2018 har personer som bosätter sig i ett land typiskt sett olika behov av språkkunskaper beroende på hur de lever och vad de sysselsätter sig med. Det nämns att en taxichaufför eller en person som arbetar som assistent på en förskola behöver ha mer utvecklade muntliga (höra och tala) än skriftliga (läsa och skriva) färdigheter, medan det för någon annan kan vara tvärtom. Forskningen visar att de flesta inlärare presterar bättre i receptiv språkförmåga som

att läsa och höra än i produktiv språkförmåga som att tala och skriva.¹⁶ Annan forskning som kommit till liknande resultat visar att inlärare har ett större receptivt än produktivt ordförråd.¹⁷ Inlärare presterar också generellt sett bättre i muntliga delar än i skriftliga.¹⁸ Höga kunskapskrav när det gäller att skriva och läsa är också generellt sett diskriminerande mot de mest sårbara invandrargrupperna; flyktingar och personer med begränsad tidigare skolgång som inte är vana vid eller inte kan läsa och/eller skriva.¹⁹

I avsnitt 11.4.2 ovan redogörs kortfattat för hur personer som har kortast utbildningsbakgrund (0–3 år) klarar de nationella proven i sfi kurs C i respektive språklig färdighet; muntlig och skriftlig framställning samt hör- och läsförståelse. Det är tydligt, vilket även forskningen ger stöd för, att elever med kortast utbildningsbakgrund presterar bäst i prov som testar deras muntliga förmåga. Att tala och höra är språkfärdigheter som hänger ihop och att självständigt tala med en modersmålstalare på hans eller hennes språk ger samhörighet och har ett värde, inte minst för nyanlända. Att kunna kommunicera och interagera med andra människor ökar möjligheterna till att bli en aktiv samhällsmedborgare som känner delaktighet och samhörighet. Utredningen har därför inledningsvis övervägt om det skulle vara möjligt att utforma ett system som testar muntlig framställning och hörförståelse genom prov utförda via videokonferens eller genom inspelning av ljudfil. Ett sådant system skulle kunna komma på plats förhållandevis snabbt.

Bedömning av en muntlig framställning innebär en subjektiv bedömning av språkförmågan. För att en sådan bedömning ska ske rättssäkert och för att i möjligaste mån undvika s.k. bias, dvs. partiskhet, brukar minst två bedömare bedöma varje provdeltagare. Så fungerar det bl.a. i Norge. Vid oenighet tar sedan en ytterligare bedömare del av samtalet. Ett sådant system förutsätter att det finns professionella bedömare med särskild kompetens i att bedöma dels svenska som andraspråk, dels muntliga prov. Personal skulle behöva anställas och finnas kontinuerligt tillgängliga för att ta ställning till prov. Det har kommit fram att det finns brist på den kompetens som skulle behövas. Det är t.ex. redan nu svårt att anställa personal inom sfi. Av en enkätundersökning bland kommuner från år 2020 framkom bl.a.

¹⁶ Europarådet & ALTE (2020), s. 63.

¹⁷ Laufer (1998), s. 255–271.

¹⁸ Europarådet & ALTE (2020), s. 63.

¹⁹ Ibid.

att andelen behöriga lärare inom sfi var 67,2 procent. Det var dock en stor variation mellan kommunerna.²⁰ Att hitta personal som skulle ha dessa uppgifter bedöms därför kunna bli en utmaning.

Utredningen har undersökt tillgängliga myndighetsstrukturer som skulle kunna vara en del av själva genomförandet av kunskapsprovet. Migrationsverket har tillgång till videorum på 20 orter i landet. Vidare har Statens Servicecenter tillgång till kontor på 132 orter i landet. Statens Servicecenter har påbörjat en verksamhet som innebär att vittnen och andra aktörer kan närvara vid domstolsförhandlingar genom videokonferens från vissa av dess kontor. Statens Servicecenter skulle därför möjligen kunna erbjuda ändamålsenliga lokaler för ett sådant prov.

Muntliga prov förutsätter att de lokaler som finns runt om i landet har tillgång till nödvändig teknisk utrustning. För att kunna genomföra muntliga prov på ett rättssäkert sätt skulle det också krävas att det finns en person vid varje kontor som kontrollerar provtagarnas identitet och att provdeltagaren inte använder sig av otillåtna hjälpmedel, såsom hörselsnäckor, under provet.

Migrationsverkets prognos beträffande ansökningar om permanent uppehållstillstånd de kommande åren är som följer: 42 000 år 2023, 35 600 år 2024, 40 000 år 2025 och 42 800 år 2026. År 2022 ansökte 36 154 personer om permanent uppehållstillstånd i Sverige. Från dessa ska barn och andra personer som undantas från kunskapskraven räknas bort. Med hänsyn till Migrationsverket prognos bedömer utredningen att det kan vara så många som 25 000–50 000 personer som kommer att göra kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd varje år. Ett system med muntliga prov beräknas därför kräva betydande resurser. Enbart själva arbetet med genomförandet av provet och rättningen beräknas inte understiga årliga kostnader om cirka 30–60 miljoner kronor. För att täcka kostnaderna skulle provet behöva beläggas med en hög avgift, vilket i sig skulle kunna innebära att flera grupper redan med hänsyn till kostnaden, särskilt de med kortast utbildningsbakgrund och som ofta har svårt att komma in på arbetsmarknaden, påverkas negativt.

Med hänsyn till detta och de tveksamheter som finns när det gäller att genomföra muntliga prov på ett ändamålsenligt och effektivt sätt har utredningen valt bort det alternativet.

²⁰ SOU 2020:66, s. 72–73 och 327.

Av statistiken som det redogjorts för i avsnitt 11.4.2 framgår att de med kortast utbildningsbakgrund har svårast att klara prov i skriftlig framställning. Även om det är viktigt att kunna skriva, för att kunna leva självständigt i det svenska samhället, bedömer utredningen att skrivförmågan i vardagliga sammanhang torde ha mindre betydelse än de övriga språkfärdigheterna.

Att testa skriftlig framställning kräver vidare, liksom vid test av muntlig framställning, att det finns professionella bedömare som kan bedöma de texter som provtagaren producerar. På samma sätt som för muntlig framställning, skulle prov i skriftlig framställning kräva tillgång till enskilda lokaler, provförrättare, personal som kontrollerar bl.a. provtagarnas identitet och att otillåten utrusning inte används. Detta skulle sammantaget medföra betydande kostnader, vilket skulle drabba provtagarna i form av en hög avgift för provet.

Såväl det förhållandet att språkfärdigheten i skriftlig framställning missgynnar dem med kortast utbildningsbakgrund som kostnadsaspekten medför att skriftlig framställning inte bör komma i fråga i detta sammanhang.

De receptiva färdigheterna höra och läsa återstår. För de elever som gjorde nationella prov i hörförståelse i sfi kurs C år 2019 låg andelen godkända på mellan 73,5–83,3 procent beroende på utbildningsbakgrund. Hörförståelse är en central språklig förmåga för att kunna agera självständigt i ett samhälle. En ordning där man testar hörförståelse skulle även medföra en förhållandevis låg exkluderings-effekt. Utredningen föreslår därför att provet i det svenska språket ska testa hörförståelse. För att provet ska kunna testa tillräckligt många mätpunkter och ge ett rättssäkert resultat behöver det pågå minst två lektionstimmar (se mer om detta i kapitel 15).

Provet i hörförståelse kommer troligen att bestå av uppgifter med slutna svarsformat. Provet behöver innehålla så pass många frågor att man kan nå upp till en hög reliabilitet, dvs. ett pålitligt resultat utan slumpmässiga mätfel. För att uppnå detta krävs vanligtvis minst cirka 40–50 uppgifter (s.k. items).²¹ Det kommer i sin tur innebära att provet blir så pass långt att behöver delas upp i två delar. Utredningen föreslår att vardera delen ska vara 50 minuter lång, totalt 100 minuter, inklusive 10 minuters paus (se mer om detta i kapitel 15). Som jämförelse med andra språkprov kan nämnas att Tisus-test (läsförståelse) för akademiker tar 75 minuter.

²¹ Brown, J.D. and Hudson, T. (1998), s. 653–75.

Utredningen har valt att inte föreslå ett krav på läsförståelse i det svenska språket. Detta eftersom utredningen nedan föreslår att provet i grundläggande kunskaper om det svenska samhället ska göras på svenska genom att läsa och svara på uppgifter med slutna svarsformat och att det således ofrånkomligen blir ett s.k. integrerat prov. Varför provet utformas på svenska resonerar utredningen om nedan under avsnitt 11.5.2. Utredningen vill dock betona att den omständigheten att provet utformas på svenska inte har samband med, eller har för avsikt att, testa språkfärdigheter i läsförståelse i det svenska språket. Valet av språk på provet i grundläggande kunskaper om det svenska samhället är gjort utifrån andra grunder. Det kommer dock att krävas att den som gör det provet kan läsa frågorna, eller om anpassning beviljas, spela upp frågorna med ljud, för att kunna lämna sina svar. Alternativet att utöka provet med ytterligare en del i läsförståelse bedömer utredningen medföra en inte obetydlig belastning för provdeltagaren som inte står i proportion till den vinning som ett sådant test bedöms ha utifrån syftet med kunskapskravet eller de kostnader som det medför för den enskilde.

11.5 Provets om det svenska samhället

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

Förslag: Kravet på kunskaper om det svenska samhället ska ligga på en grundläggande nivå och omfatta de mest centrala områden som behövs för att kunna vara en del av det svenska samhället. Provet ska baseras på ett anpassat material som i sin tur baseras på det material *Om Sverige* som finns på webbplatsen Informationsverige.se. Följande delområden ska ingå i provet om det svenska samhället:

- Att komma till Sverige.
- Att bo i Sverige.
- Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
- Individens rättigheter och skyldigheter.
- Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
- Att påverka i Sverige.
- Att vårda sin hälsa i Sverige.
- Att åldras i Sverige.

Utredningen ska enligt direktiven ta ställning till vilka krav på kunskaper i samhällskunskap som ska ställas för permanent uppehållstillstånd. Utredningen ska undersöka vilka möjligheter det finns att utforma ett enklare system för kunskapskrav än det som USSMA föreslog för medborgarskap.

För den som bor och arbetar i Sverige kan betydelsen av att känna till grunderna för samhällslivet inte överskattas. Att kunna tillgodogöra sig kunskaper om vilka lagar, regler och principer som är av central betydelse i Sverige, att förstå vad det innebär att samhället bygger på demokrati och jämställdhet liksom att känna till vilka skyldigheter och rättigheter som varje individ har är viktigt av flera anledningar. Det är t.ex. svårt för en person att till fullo kunna förstå sina skyldigheter och utöva sina rättigheter i samhället utan kunskaper om hur samhället fungerar. Detsamma gäller för interaktionen med andra i samhället. Den som kan kommunicera med sina medmänniskor och har en grundförståelse för hur samhället är konstruerat och fungerar kan alltså antas öka sina möjligheter att aktivt delta i samhället.

USSMA har föreslagit att kravet på kunskaper i samhällskunskap ska grundas på en för ändamålet särskilt framtagen bok med fokus på frågor som är centrala ur ett medborgarskapsperspektiv. Utgångspunkten för boken och tyngdpunkten i delprovet i samhällskunskap ska ligga på kunskaper som man behöver för att leva i Sverige och fungera i samhället, med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Såväl innehållet i boken som provdelen i samhällskunskap föreslår USSMA ska ta avstamp i läroplanen för den kommunala vuxenutbildningen, förkortad komvux, och kursplanen för den grundläggande inledande kursen men med viss komplettering av vad som framgår av kursplanen för den grundläggande fortsättningskursen i samhällsorienterande ämnen på komvux grundläggande nivå. Boken, som föreslås ska översättas till flera större språk för att underlätta inlärningen, omfattar följande delområden som föreslås ska ingå i samhällskunskap på grundläggande nivå för medborgarskap:

1. Sveriges geografiska och geopolitiska förutsättningar.
2. Historiska händelser av betydelse för hur Sverige ser ut i dag (bondesamhälle, industrialisering, världskrig, efterkrigstid, tekniksamhälle och digitalisering).
3. Hur traditioner har betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället.

4. Den svenska välfärdsstrukturen och dess finansiering.
5. Arbetsmarknad, arbetsliv och privatekonomi.
6. Klimatet och miljöns betydelse för våra livsvillkor och betydelsen av hållbar utveckling.
7. Integration och segregation.
8. Sveriges grundlagar, det svenska rättssystemet och principer för rättssäkerhet.
9. Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå.
10. Politiska val och partier i Sverige. Folkrörelser och allmän rösträtt.
11. Vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare.
12. Förtroendet med såväl jämlikhet och jämställdhet som med mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer.
13. Förtroendet med världsreligioner och livsåskådningar och hur de har betydelse för människors identitet, grupptillhörighet och livsstil.
14. Övergripande kunskap om EU och andra viktigare internationella samarbeten.

Utredningen har under avsnitt 11.2 ovan kommit fram till att det inte finns någon kurs inom det svenska utbildningsväsendet som är utformad på ett sådant sätt att det skulle vara lämpligt att använda den kursens kursplan som utgångspunkt för grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Detta eftersom kursplanerna är framtagna för andra syften och är mer omfattande än vad utredningen bedömer är nödvändigt för kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Utredningen anser att även den bok som USSMA föreslagit är för omfattande för att vara lämplig att lägga till grund för kunskaper som behövs för permanent uppehållstillstånd. De kunskaper som utredningen bedömer som centrala för permanent uppehållstillstånd är kunskaper som behövs för att kunna leva och arbeta i Sverige, vilket ett permanent uppehållstillstånd berättigar till. Kunskaperna ska även vara så-

dana att de svarar mot syftet att främja integrationen och ett inkluderande samhälle. Den befintliga insats i kunskaper om samhället som ligger närmast till hands i det avseendet är samhällsorienteringen som anordnas av kommunerna enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Av skäl som anges under avsnitt 11.2 har utredningen dock valt bort ett alternativ som innebär att genomförande av kursen i samhällsorientering med avslutande intyg eller prov skulle kunna medföra ett uppfyllt kunskapskrav.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har under tio års tid tagit fram ett omfattande material till samhällsorienteringen. Materialet *Om Sverige* finns på webbplatsen Informationsverige.se (se avsnitt 5.5.3). Materialet är väl avvägt, det är tillgängligt digitalt på elva språk och det uppdateras löpande. Materialet *Om Sverige* är anpassat till kursen i samhällsorientering och det riktar sig till en specifik målgrupp. Utredningen anser att materialet ligger i linje med vad kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd bör innebära. Materialet är en vidareutveckling av boken *Om Sverige*.

Utredningen har låtit Institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet, som konstruerar nationella prov och betygsstödande bedömningsstöd i samhällskunskap, granska materialet *Om Sverige* på Informationsverige.se. Gruppen som konstruerar proven har i ett utlåtande anfört att det totala materialet inte kan utgöra underlag för ett prov, då det är alltför omfattande med stor spridning av innehållet. De fördelar gruppen har sett med materialet är att det finns tillgängligt i dag och att det redan finns översatt till flera språk. För att det ska kunna användas skulle det dock krävas någon form av läsanvisningar och en viss anpassning av materialet.

USSMA har kommit fram till att det inte är en optimal lösning att utgå ifrån boken *Om Sverige*, som materialet på Informationsverige.se bygger på, vid utformningen av provdelen i samhällskunskap för medborgarskap. Anledningen till det är bl.a. att boken är framtagen för att fylla ett delvis annat syfte. Den är framtagen och anpassad för att användas i samhällsorienteringen och till personer i en annan situation och med andra behov än de som vill förvärva ett svenskt medborgarskap. En ytterligare anledning är att den anpassning av boken som skulle behöva göras skulle riskera leda till ett material som inte är lämpligt för det ändamål som det först togs fram för. Språket i boken är inte heller granskat ur perspektivet att det inte får överskrida B1-nivå i GERS. Boken är också en produkt som ägs, utvecklas och

förvaltas av länsstyrelserna inom ramen för de uppdrag de har inom integration, varför möjligheten till inflytande och eventuella behov av ombearbetning för att bättre passa i ett medborgarskapssammanhang ligger utanför utredningens kontroll. USSMA föreslog därför att en ny bok skulle tas fram.

Utredningen konstaterar att det kommer att ta mycket lång tid att ta fram en ny bok, som sedan bör översättas till flera språk. Det finns fördelar med att använda ett befintligt material som också svarar mot syftet med kunskapskravet. De kunskapsområden som behandlas i materialet på Informationsverige.se skulle på ett bra sätt bidra till syftet att främja integrationen och ett inkluderande samhälle. Att använda sig av materialet *Om Sverige* på Informationsverige.se skulle även medföra att insatserna i integrationsprocessen samordnas, vilket även det verkar främjande för integrationen. En samordning av de olika insatserna och materialet leder förmodligen också till kostnadseffektivitet. Ett material som ska ligga till grund för permanent uppehållstillstånd måste uppfylla höga krav på att vara korrekt. Att använda sig av ett material på en webbplats innebär att det blir kortare ledtider för att uppdatera materialet än att t.ex. använda material i en bok. Material som finns tillgängligt på en webbplats är även lätt för många att nå och studera var man än befinner sig.

Mot denna bakgrund finns det flera fördelar med att låta materialet *Om Sverige* på Informationsverige.se ligga till grund för provet om det svenska samhället. I avsnitt 11.2 har utredningen valt bort ett alternativ för att visa kunskaper som innebär att genomförande av kursen i samhällsorientering med avslutande intyg eller prov skulle kunna medföra ett uppfyllt kunskapskrav. Skälet till det är som framgått bl.a. att kursen saknar kursplan, att kursmaterialet i samhällsorienteringen varierar mellan kommuner, anordnare och samhällskommunikatör och att kursen inte ger någon garanti för att en utlänning har fått vissa specifika kunskaper. Enligt utredningen finns det inte någon motsättning mellan å ena sidan ståndpunkten att materialet *Om Sverige* på Informationsverige.se är lämpligt och å andra sidan ståndpunkten att genomförande av kursen i samhällsorientering inte bör kunna medföra ett uppfyllt kunskapskrav.

Utredningen föreslår därför att materialet *Om Sverige* på Informationsverige.se ska ligga till grund för provet om det svenska samhället. Det kommer att krävas att material från webbplatsen väljs ut och samordnas på en särskild webbplats framtagen för kunskaps-

provet för permanent uppehållstillstånd och att materialet rent språkligt får en översyn, så att språket om möjligt anpassas till A2-nivå i GERS. Vidare skulle det vara önskvärt om materialet översattes till ytterligare språk.

11.5.2 Vilket språk ska provet om det svenska samhället ha?

Förslag: Provet om det svenska samhället ska utformas på svenska, motsvarande nivå A2 i GERS.

Enligt utredningens direktiv ska kunskaperna kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt.

Utredningen har övervägt om det finns anledning att utveckla provet som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället på flera språk, och inte enbart på svenska, för att undvika att provet blir ett förtäckt prov i svenska.

Det som talar för att låta översätta provet till flera språk är att man då på ett säkrare sätt kan pröva de faktiska kunskaperna om samhället och på så sätt även undvika att provet uppfattas som ett förtäckt språkprov. Om provet översätts behöver man inte ta hänsyn till provtagarens kunskaper i det svenska språket, som blir en förutsättning för att klara ett prov på svenska. Fokus kan i stället läggas på om provtagaren genom provet har visat sig ha tillräckliga kunskaper om det svenska samhället.

Det kan nämnas att samhällskunskapsprovet i Norge finns på 29 olika språk och att det är upp till individen som ska göra provet att välja vilket språk han eller hon vill genomföra provet på. Av uppgifter som utredningen hämtat in från Norge framgår dock att allt fler utlänningar väljer att göra samhällskunskapsprovet på norska i stället för på deras modersmål.

Vid samtal med experter inom provkonstruktion i samhällskunskap vid Göteborgs universitet har det kommit fram att översättning av prov i samhällskunskap medför en betydande rättsosäkerhet. Det beror på att många av de myndighetsstrukturer, institutioner och demokratiska processer som finns i Sverige inte alltid förekommer i utlänningarnas hemländer. Det finns därför ingen naturlig översättning på många av dessa begrepp. Det innebär också stora utmaningar att kontrollera om en översättning har den innebörd som prov-

konstruktören har avsett. Det kan medföra att provet innehåller felaktigheter. Enbart genom att översätta prov till engelska har sådan problematik uppkommit. Enligt experterna är det därför av rätts-säkerhetsskäl en bättre lösning att enbart utforma kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd på svenska.

Av den statistik som utredningen har hämtat in från Migrationsverket framgår att ansökningar om permanent uppehållstillstånd under år 2020 gjordes från personer som härstammade från åtminstone 148 länder. Ett antal av dessa personer hade registrerats till okänt land, varför siffran eventuellt skulle kunna vara ännu högre. Att översätta ett prov i grundläggande kunskaper om det svenska samhället till ett visst antal språk skulle leda till diskriminerings effekter gentemot dem som inte talar något av de språk som provet är översatt till.

Att översätta provet till ett stort antal språk skulle även belasta systemet med kunskapskrav med ytterligare kostnader, vilket i sin tur kan komma att påverka avgiften för provet. Höga avgifter kan leda till att utlänningar av kostnadsskäl inte har möjligt att göra provet. Det är därför angeläget att hålla ned kostnaderna i så stor utsträckning som möjligt.

Till detta kommer att instuderingsmaterialet som provet om det svenska samhället föreslås bygga på rimligen inte kommer att kunna översättas till mer än ett begränsat antal större språk. Utredningen anser att det skulle vara orättvist mot dem som inte kan något av de språk som materialet översätts till att ge provet på annat språk än svenska.

Fördelen med ett prov om det svenska samhället på andra språk än svenska är att det undviks att provet blir ett förtäckt prov i svenska. Som kommit fram finns det dock flera nackdelar och problem med en sådan lösning. Utredningen anser därför att det aktuella provet ska utformas på svenska.

Provet i det svenska språket föreslås testa hörförståelse på en nivå som motsvarar A2-nivå i GERS. Den språkliga nivån på provet om det svenska samhället bör vara densamma som för provet i det svenska språket. Nivån bör därför inte överstiga en språklig nivå för än motsvarande A2 i GERS.

Utredningen har undersökt om det skulle vara möjligt att utforma ett prov som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället på A2-nivå i GERS, genom att inhämta yttrande från Provinstitutionen i samhällskunskap vid Göteborgs universitet. Provinstitutionen har

kommit fram till att det är möjligt, med den reservationen att myndighetsbegrepp och andra begrepp som beskriver företeelser i samhället inte bedöms rymmas inom A2-nivån. Det skulle därför vara nödvändigt att upprätta en särskild ordlista för dessa begrepp för att provtagaren ska ha möjlighet att lära sig dem.

11.6 Digitala prov

Förslag: Kunskapsprovet i det svenska språket och om det svenska samhället ska vara digitalt konstruerat. Provet ska bestå av uppgifter med slutna svarsformat.

Bedömning: Provdelen bör rättas automatiskt.

Utredningen ska föreslå hur kunskapskravet ska kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. Utredningen har därför undersökt vilka former av prov som kan vara aktuella (se mer om prov och provkonstruktion i kapitel 6).

Det aktuella kunskapsprovet kan utformas och genomföras på flera olika sätt. De former av prov som är möjliga är prov på papper, digitala prov samt prov genom videosamtal, fysisk närvaro och inspelning av ljudfil. Utredningen bedömer ovan att det kan vara så många som 25 000–50 000 personer som kan komma att göra kunskapsprovet varje år. Det förväntade stora antalet provtagare ställer särskilda krav på utformningen av systemet, bl.a. att det ska vara rättssäkert och att långa väntetider för att göra provet ska undvikas.

Prov på papper används fortfarande för t.ex. högskoleproven och de nationella proven i sfi. Fördelen med att använda sig av prov på papper är att det inte kräver någon uppbyggnad och utformning av ett digitalt provsystem. Ett system med prov på papper skulle därför kunna vara på plats något snabbare än ett system med t.ex. digitala prov. Ett sådant system skulle kunna ha ett liknande upplägg som för högskoleprovet. Högskoleprovet, som består av flervalsuppgifter, skrivs i dag manuellt på papper men rättas med hjälp av digitala rättningssystem. Ett system med uppgifter med slutna svarsformat som rättas digitalt är möjligt såväl i den provdel som avser det svenska språket (hörförståelse) som i den provdel som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

Utredningen bedömer dock att en nackdel med användning av prov på papper är de säkerhetsrisker som ett sådant system medför. I förarbetena avseende digitaliseringen av de nationella proven lyfts bl.a. fram risker vid distributionen av provmaterial och läraranvisningar, i tryckeriet, vid utskick till skolor och vid förvaringen av dem lokalt. Som exempel nämns att kartonger med provmaterial försvunnit i leveransen till skolor, liksom att provuppgifter hade blivit kända på skolor före provtillfället.²² Skolverket ansvarar för att kontinuerligt konstruera de nationella proven och distribuera dem till skolorna, och har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov. De nationella proven ska genomföras på skolan utifrån gällande föreskrifter. Uppgifter i nationella prov omfattas av sekretess både innan provet genomförs och efteråt, då proven kan komma att återanvändas av Skolverket. Bestämmelserna om sekretess gäller i skolor med offentlig huvudman och för myndigheter.²³ Fristående skolor är enligt Skolverkets hanteringsföreskrifter också skyldiga att hantera och förvara nationella prov på ett sådant sätt så att innehållet inte röjs.²⁴ Trots dessa bestämmelser har det på senare år, vid upprepade tillfällen, förekommit att nationella prov blivit kända i förväg och spridits till elever.²⁵ Att nationella prov sprids riskerar att skada provens legitimitet och i förlängningen även förtroendet för betygssättningen.

Kunskapsproven för permanent uppehållstillstånd kommer att vara s.k. high stake-test (dvs. test med stora konsekvenser för den som testas). Beträffande sådana prov finns det ett ökat incitament att fuska. Som framgått sprids fortfarande de nationella proven på ett icke avsett sätt. Att skapa ett system som baseras på prov på papper skulle medföra en avsevärd risk för spridning av dessa, vilket i sin tur skulle medföra ökade kostnader. Detta eftersom de provuppgifter som spridits skulle behöva ersättas med nya uppgifter och arbetet med att ta fram uppgifter av tillräckligt hög kvalitet är mycket tidskrävande och omfattande. Ett pappersbaserat provsystem framstår även som ineffektivt och innebär såväl risker för att sekretesskyddade upp-

²² Prop. 2017/18:14, s. 29.

²³ 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²⁴ 6 § Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).

²⁵ Riksrevisionen (2018), Otillåten spridning av nationella prov – Vad gör Skolverket och Skolinspektionen? s. 8.

gifter sprids som onödig administration. Till detta kommer kostnader för t.ex. tryckning och distribution av provmaterial m.m.

När det gäller prov genom videosamtal, fysisk närvaro eller inspelning av ljudfil skulle dessa former av prov kräva betydande resurser i form av lokaler, personal för granskning av provtagarnas identitet och övervakning av prov samt personal för bedömning och rättning av prov (se mer om kostnadsbilden för sådana prov under avsnitt 11.4.3). Sådana prov förutsätter även utbildade examinatorer. Det finns redan i dag en betydande brist på behöriga lärare inom området sfi/svenska som skulle kunna fungera som examinatorer. Införandet av ett test av muntlig färdighet som bygger på ett intervjuförfarande förutsätter således rekrytering av en yrkeskategori där det redan i dag finns stora rekryteringsproblem. Genomförandet av sådana prov skulle även grunda sig på subjektiva bedömningar, för vilka det krävs utbildade bedömare och där det generellt sätt är svårt att uppnå en hög mät-säkerhet. Vidare skulle kostnaden för provet medföra att avgiften för detsamma skulle bli betydande, vilket som ovan nämnts i sig skulle medföra exkluderings effekter.

Beträffande frågan om lämpligheten av digitala prov gör utredningen följande avväganden. Regeringen har som mål för digitaliseringspolitiken angett att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. I detta innefattas bl.a. regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen, där målet är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.²⁶ Att använda ett digitalt prov för systemet för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd skulle därför ligga i linje med regeringens digitaliseringsstrategi. Ett system med digitala prov skulle medföra att även rättningen av provet kan ske digitalt. Det innebär att bedömningen blir objektiv och därigenom mer rättssäker. Det gör det även svårare att förvanska eller manipulera provresultatet. En digital rättning medför även att provsystemet blir mer effektivt. Digitala prov kan vidare slumpa ut frågor ur en provbank, så att provdeltagarna som gör provet vid samma tillfälle kan få olika frågor. Detta minskar möjligheten att fuska på proven. Att formatet är digitalt minskar även risken för att provet sprids. Vidare kan ett system med digitala prov byggas ut till ett s.k. adaptivt prov. Ett adaptivt

²⁶ Regeringen, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>.

prov gör det möjligt att pröva flera kunskapsnivåer samtidigt. Genom utformningen av ett adaptivt prov för permanent uppehållstillstånd skulle man framöver alltså kunna använda samma prov för att vid ett och samma tillfälle ge resultat även i ett medborgarskapsprov. Detta genom att frågorna anpassas till en högre nivå för det fall testtagaren klarar frågorna som ligger på kunskapsnivån för permanent uppehållstillstånd.

En omständighet av betydelse när det gäller formen för kunskapsprovet är att ett digitalt prov skulle kunna genomföras i Trafikverkets regi (se mer om detta under kapitel 14). Trafikverket har redan utarbetade rutiner för identitetskontroll och har anställda provförrättare. Vidare har Trafikverket nödvändiga digitala system och nödvändig teknik för digitala kunskapsprov. Trafikverket har även en gedigen kunskap inom provförrättning och är vant att hantera situationer med fusk och användning av otillåten användning av olika hjälpmedel.

Att ta fram ett digitalt system för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd skulle eventuellt medföra en något längre tidsåtgång än ett system med prov på papper. Tidsåtgången är dock svår att uppskatta, då den mest betydande tidsåtgången beräknas vara själva provkonstruktionen, dvs. konstruktionen och utprovningen av de uppgifter som ska ingå i proven. Om det digitala provsystemet kan utvecklas parallellt med att arbetet med provkonstruktionen pågår skulle det dock inte behöva innebära en ökad tidsåtgång.

Även om utvecklingen av digitala prov initialt skulle innebära en ökad kostnad jämfört med andra former av prov, bedömer utredningen att kostnaden på sikt kommer att bli lägre med ett digitalt system än ett system med något av de andra formerna för prov. Detta främst på grund av att det inte kommer krävas personella resurser i bedömnings- och rättningsarbetet i samma utsträckning som de andra formerna för prov ofrånkomligen kommer att göra. Dessutom kommer ett digitalt system underlätta användningen av en provbank där frågor och uppgifter kan återvändas, vilket kan hålla ner konstruktionskostnaden för nya frågor.

Utredningen anser mot denna bakgrund att fördelarna med ett digitalt konstruerat kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd klart överväger fördelarna med andra former av prov. Utredningen föreslår därför att kunskapsprovet ska digitalt konstruerat.

Ett digitalt kunskapsprov kan dock komma att missgynna vissa grupper av personer och personer från vissa ursprungsländer där lan-

dets digitala kompetens är låg, liksom individens möjligheter att lära sig hantera de digitala verktygen. Förutom skillnaderna mellan olika ursprungsländer finns andra faktorer som påverkar de digitala kunskaperna. Genom en undersökning av Internetstiftelsen år 2022 framgår att

- mer än fyra av tio internetanvändare begränsas på nätet av tekniken och i högre grad de äldsta och kvinnor,
- kvinnor uppger genomgående i högre grad än män att de begränsas av tekniska skäl,
- tekniken begränsar nära hälften av 60-taliserna, drygt fyra av tio av 70-talisterna och tre av tio av 80-talisterna,
- bland personer yngre än 56 år begränsas landsbygdsbor något mer av tekniken jämfört med stadsbor, och
- tekniken innebär en större utmaning för dem med funktionsvariationer i alla åldrar.²⁷

Flyktingar och nyanlända är en mycket heterogen grupp i fråga om utbildningsbakgrund och erfarenheter. Den digitala kompetensen varierar också inom gruppen även om alla nyanlända behöver introduceras till de relevanta digitala arenor och samhällstjänster som används mest i Sverige. Internationell forskning visar att digitalt utanförskap bland flyktinggrupper kan kopplas till bristande tillgång till digitala verktyg, bristande kunskaper i de språk som används på de aktuella digitala arenorna samt svårigheter att betala för abonnemang och andra kostnader kopplade till internettillgång.²⁸ Kön har även uppmärksamats som en viktig del av den digitala klyftan. Män har, historiskt sett, använt internet mer än kvinnor men skillnaden har minskat till en förhållandevis låg nivå i västerländska samhällen.²⁹ De som designar digitala teknologier är däremot till största delen män.^{30, 31}

För att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd inte ska verka exkluderande, för personer med kort utbildningsbakgrund eller någon form av funktionshinder, ska det vara möjligt att ansöka om anpassning av provet (se mer om utredningens bedömningar i denna

²⁷ Internetstiftelsen, *Svenskarna och Internet* (2022), s. 48.

²⁸ Alam & Imran (2015), s. 20–21.

²⁹ Helsper & van Deursen (2017), s. 710–711.

³⁰ Faulkner & Lie (2007), s. 19.

³¹ Francisco, M., Iacobaeus, H., Nordqvist, C., Seyfyrin, J., Skill, K. och Whilborg, E. (2019), s. 34–35.

del i kapitel 15). En sådan anpassning skulle kunna vara att provdeltagaren får mer tid för att göra provet. Det bör dessutom kunna tillhandahållas anpassningar i form av talstöd och teckenförstoring genom ett digitalt konstruerat prov. I ett digitalt prov finns också möjlighet att göra individuella inställningar för alla provdeltagare, som att förstora texten eller att få den uppläst, vilket underlättar provgenomförandet.

11.7 Informations-, utbildnings- och stödinsatser

Bedömning: Det bör upprättas en webbplats som innehåller enkel och tydlig information om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och hur man anmäler sig till det. Webbplatsen bör också innehålla digitalt utbildningsmaterial och länkar till andra webbplatser med lämpligt utbildningsmaterial. Webbplatsen bör även innehålla en digital testmiljö, som gör det möjligt för provdeltagarna att öva på att göra provet.

Statsbidrag bör lämnas till folkbildningen som dess aktörer kan välja att ansöka om i syfte att ombesörja utbildningsinsatser, så att provdeltagare kan förbereda sig för kunskapsprovet. Detta som ett komplement till befintliga offentliga utbildningsinsatser inom t.ex. sfi och samhällsorienteringen.

Ett system med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd förutsätter att det finns information och utbildningsmaterial samt utbildningsinsatser som ger provdeltagarna goda möjligheter att uppfylla kunskapskravet. Detta gäller oavsett vilken grund utlänningen har fått sitt uppehållstillstånd på.

Många av de länder som har infört kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd har webbplatser med information om sina system, material som ger provdeltagare möjlighet att både förbereda sig för prov och att öva på digitala prov. Sådana webbplatser finns bl.a. i Nederländerna, Tyskland, Danmark och Norge.

För att säkerställa att provet ger så rättvisande resultat som möjligt bör provdeltagarna ges möjlighet att bekanta sig med den aktuella testmiljön i förväg. Nödvändigt förberedelsematerial som innehåller övningsuppgifter som representerar de olika svarsformat och uppgiftstyper som återfinns i provet, en beskrivning av vilket innehåll som

prövas och vilken nivå som krävs för att bli godkänd, hur bedömningen går till, hur provet genomförs, hur anmälan går till, när resultat redovisas, hur resultatet ska tolkas samt vilka anpassningar som är möjliga att genomföra för olika provdeltagargrupper bör tillgängliggöras för provdeltagarna. Detta för att säkerställa att det som testas är de faktiska kunskaperna och inte vanan vid att skriva prov – vare sig generellt sett eller i en digital miljö. Utredningen anser därför att det på den aktuella webbplatsen bör vara möjligt att öva på att göra digitala prov. På en sådan webbplats bör det även finnas tillgång till utbildningsmaterial och länkar till andra webbplatser med liknande material som kan användas för att förbereda sig på provet. Utbildningsmaterialet bör även vara strukturerat på ett sådant sätt att det är möjligt att skriva ut på ett enkelt sätt.

Statsbidraget till folkbildningen ska stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin, till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället samt till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet. Folkbildningen är även en resurs för dem som avbryter sfi på grund av arbete eller barnafödande.

Under år 2021 fördelade Folkbildningsrådet drygt 90 miljoner kronor till studieförbund och folkhögskolor för särskilda folkbildningsinsatser med asylsökande och vissa nyanlända invandrare. Syftet är att ge en meningsfull sysselsättning under asyltiden och påskynda en framtida etablering för dem som beviljas uppehållstillstånd. Insatserna ska stärka kunskaperna i det svenska språket och om det svenska samhället samt främja deltagande i arbets- och samhällsliv. Studieförbunden genomförde år 2021 drygt 2 500 arrangemang om cirka 95 000 studietimmar med knappt 25 000 deltagare. Svenska från dag ett var den vanligaste arrangemangstypen med drygt 70 procent av antalet arrangemang och vardagssvenska utgjorde knappt 30 procent av arrangemangen. Folkhögskolorna genomförde år 2021 drygt 20 000 deltagarveckor med svenska från dag ett, som bedrevs under drygt 18 000 kursdagar med sammanlagt cirka 2 000 deltagare. Kvinnornas andel av deltagarna har stadigt ökat och var under år 2021 hälften av alla deltagare i studieförbundens verksamhet och drygt hälften av folkhögskolornas deltagare. I målgruppen var andelen kvinnor 37 procent. Verksamheten har bedrivits i 115 kommuner i 20 län.

Verksamheten fokuserar på kunskaper i svenska, framför allt muntlig kommunikation, och kunskaper om det svenska samhället men har också innehållit inslag av kultur, fysiska aktiviteter och studiebesök i olika delar av samhället. Enligt anordnarna har de allra flesta utvecklat sina färdigheter i svenska språket utifrån sina förutsättningar och fått en ökad förmåga att förstå och agera i det svenska samhället. Sedan år 2020 kan verksamheten genomföras genom fysiska sammankomster, på distans eller i kombination, vilket är en anpassning efter rådande situation under coronapandemin. Deltagandet har skapat en meningsfull sysselsättning i en annars stressande och ofta utdragen asylprocess. Deltagandet har inneburit struktur och rutiner, aktivitet och gemenskap vilket i sig har motverkat psykisk ohälsa samt bidragit till ökat självförtroende och nya sociala nätverk.³²

Utredningen bedömer att folkbildningen skulle kunna få en viktig roll i ett system med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, eftersom folkbildningen är spridd i landet och på så vis finns nära dem som kan komma att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Studieförbunden skulle kunna sätta ihop grupper utifrån de olika gruppernas varierande behov, så att nivån på utbildningen på så sätt kan anpassas på ett bra sätt efter deltagarnas utbildningsbakgrund och behov. Folkbildningen utgör även ett värdefullt komplement till de kommunalt anordnade utbildningsinsatserna inom sfi och samhällsorientering. Statsbidrag bör därför lämnas till folkbildningen som dess aktörer kan välja att ansöka om i syfte att ombesörja utbildningsinsatser.

Kommuner och regioner arbetar i dag aktivt med att nå utlandsfödda kvinnor som inte tar del av befintliga insatser, t.ex. sfi. En del av dessa insatser syftar till att nå kvinnor via barnomsorgen, barnavårdscentralen och mödravården. Utredningen anser att personalen inom barnavårdscentralen och mödravården bör informeras om vilka utbildningsinsatser och informationsinsatser som finns beträffande kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd och att de bör ges informationsmaterial på flera språk, för att kunna ge detta till kvinnor med begränsade kunskaper i det svenska språket. Detta ansvar bör läggas på kommuner och regioner, som redan i dag arbetar med sådana åtgärder. Detta för att minska trösklarna för dessa kvinnor att komma in i relevanta utbildningsinsatser.

³² Folkbildning med asylsökande 2021, Svenska från dag ett och vardagssvenska i studieförbund och folkhögskolor, s. 6–7 och 12.

11.8 Det ska inte vara möjligt att visa kunskaper på annat sätt än genom godkänt prov

Bedömning: Det ska inte vara möjligt att visa kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället på annat sätt än genom godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Utredningen har övervägt men kommit fram till att det inte ska vara möjligt att visa sina kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället på annat sätt än genom att göra det föreslagna kunskapsprovet.

Migrationskommittén föreslog att man i ett system med kunskapskrav skulle kunna koppla språkravet till godkänt betyg i kurs C i sfi alternativt att man skulle kunna göra en prövning på lägst kurs C i sfi och uppnå godkänt resultat. När det gällde kravet på kunskaper i samhällskunskap ansåg migrationskommittén att det vore önskvärt att även dessa kunde kontrolleras genom ett kunskapsprov eller annan prövning.³³

USSMA föreslog att kunskaperna i svenska och samhällskunskap för medborgarskap skulle kunna visas, förutom genom godkänt resultat på medborgarskapsprovet, bl.a. genom godkänt betyg från kommunal vuxenutbildning (komvux) i svenska för invandrare (sfi) i kurs D, godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i någon av dessa ämnen från gymnasieskolan eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Även godkänt resultat på Tisus-testet föreslogs godtas som bevis på kunskaper i svenska. Likaså föreslogs att den som har godkänt avgångsbetyg i danska, norska eller svenska från en nordisk grundskola eller ett nordiskt gymnasium skulle anses ha de kunskaper i svenska som efterfrågas för förvärv av svenskt medborgarskap. Beträffande andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap föreslogs bl.a. att godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i samhällskunskap från gymnasiet eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå skulle godtas som bevis på sådana kunskaper. Även godkänt betyg från en kurs i samhällsorienterande ämnen från kom-

³³ SOU 2020:54, s. 218.

vux på grundläggande nivå föreslogs godtas som bevis på kunskaper i samhällskunskap.

Utredningen anser att en ordning där det finns andra möjligheter att visa kunskaper än att göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kan ifrågasättas utifrån rättssäkerhetsskäl. I remissyttranden som kommit in över USSMA:s förslag har bl.a. kommuner och delar av utbildningsväsendet betonat det olämpliga i att lägga ansvaret för uppfyllande av ett av kraven för uppehållstillstånd på betygssättande personal inom utbildningsväsendet. Skälet till det var att kunskapskrav bedömdes innebära en ökad risk för att personalen skulle bli utsatt för påtryckningar, mutor eller till och med hot för att godkänna elever. Kunskapskravet bedömdes även i övrigt bidra till en försvårad arbetssituation för personal inom utbildningsväsendet. Det har vidare kommit fram att de nationella prov som tas fram för sfi ofta sprids, vilket underlättar fusk. Vidare tillkommer frågan om identifiering av provdeltagaren. Det bör ställas höga krav på kontroll av att den person som gör ett prov faktiskt är den som resultatet sedan registreras på. En sådan uppgift bör inte läggas på personal inom utbildningsväsendet.

Till detta kommer att det även bedöms krävas mer handläggnings- tid för berörda myndigheter i ett system där det finns alternativa sätt att uppfylla kunskapskraven.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen att det inte ska vara möjligt att visa kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället på annat sätt än genom godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

11.9 Sammanfattning

Det ska tas fram ett kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd bestående i två delprov; ett i det svenska språket och ett om det svenska samhället.

Nivån på de kunskaper i det svenska språket som ska krävas för permanent uppehållstillstånd ska motsvara nivån A2 i GERS och testa hörförståelse (se mer om GERS i kapitel 8).

Kravet på kunskaper om det svenska samhället ska ligga på en grundläggande nivå och omfatta de mest centrala områden som behövs för att kunna vara en del av det svenska samhället. Provet om ska

utformas på svenska, motsvarande nivå A2 i GERS och ska baseras på ett anpassat material som i sin tur baseras på det material *Om Sverige* som finns på webbplatsen [Informationsverige.se](https://www.informationsverige.se). Följande delområden ska ingå i provet om det svenska samhället:

- Att komma till Sverige.
- Att bo i Sverige.
- Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
- Individens rättigheter och skyldigheter.
- Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
- Att påverka i Sverige.
- Att vårda sin hälsa i Sverige.
- Att åldras i Sverige.

Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska genomföras digitalt. Delproven ska vidare konstrueras så att de består av uppgifter med slutna svarsformat som kan rättas automatiskt.

Det bör upprättas en webbplats som innehåller enkel och tydlig information om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och hur man anmäler sig till det. Webbplatsen bör också innehålla digitalt utbildningsmaterial och länkar till andra webbplatser med lämpligt utbildningsmaterial. Webbplatsen bör även innehålla en digital testmiljö, som möjliggör för provtagarna att öva på att göra provet.

Folkbildningen bör tilldelas anslag att söka för att ombesörja nödvändiga utbildningsinsatser så att provtagare kan förbereda sig för kunskapsproven, detta som ett komplement till befintliga offentliga utbildningsinsatser, t.ex. sfi och samhällsorienteringen.

Det ska inte vara möjligt att visa kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället på annat sätt än genom godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

12 Ytterligare undantag från kunskapskravet

I detta kapitel lämnas förslag på ytterligare bestämmelser om undantag från kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd. Kunskapskravet ska inte gälla om det finns särskilda skäl. Prövningen av om det finns särskilda skäl ska ske inom ramen för ordinarie handläggning av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

12.1 Undantag från kunskapskrav

Förslag: Det ska vara möjligt för en utlänning att undantas från kravet på att visa kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår i kapitel 10 och 11 att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Kunskapskravet ska som huvudregel gälla alla utlänningar som fyllt 18 år fram till dess att utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Kunskapskravet ska dock inte gälla för utlänningar som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, dvs. kvotflyktingar, eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen. Denna avgränsning av vilka utlänningar som omfattas av kunskapskravet kommer till uttryck genom bestämmelser om undantag från kravet i 5 kap. 8 § UtL.

Sveriges internationella åtaganden hindrar inte kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.¹ Kunskapskravet bör dock vara avvägt på ett sådant sätt att målet, att främja integrationen inte äventyras. Systemet för kunskapskrav får därför inte medföra att det upprättas allt för höga barriärer för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Enligt praxis från EU-domstolen innebär det att kunskaperna som krävs bör ligga på en grundläggande nivå², att det finns tillgång till kurser och material som behövs för att förbereda sig för att avlägga kunskapsprov samt att avgifterna för att avlägga sådana prov inte är allt för höga. Det ska även finnas möjlighet att beakta särskilda individuella omständigheter, såsom ålder, utbildningsnivå eller avsaknad av läs- och skrivkunskaper.³

Trots de avvägningar som gjorts i det föregående när det gäller kunskapskravet och sättet som kunskaperna ska visas på, går det inte att bortse från att det kommer finnas vissa personer som inte kommer att kunna klara, eller ens kan förväntas klara, kravet. Det har sin grund i att människors förutsättningar och förmåga att lära sig och utveckla ett andraspråk varierar, bl.a. beroende på språklig bakgrund och utbildning, men också på grund av funktionsnedsättningar och andra personliga förhållanden. För vissa av de utlänningar som inte har förmåga att uppfylla kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd bör det finnas en möjlighet att beviljas undantag från kravet, vilket ligger i linje med EU-domstolens praxis.

Som framgår av kapitel 9 är det vanligt med undantag i länder som har kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Bestämmelserna om undantag tar då vanligtvis sikte på personer som lider av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar inte kan delta i kurser eller prov. Undantagen kan även avse andra personliga förhållanden.

¹ Se särskilt Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) (skäl 4 och 15 samt artikel 15), Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (skäl 4 samt artikel 5.2 och 7), Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet) (skäl 47 och artikel 34), Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (artikel 8) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (bl.a. artiklarna 5–6, 12).

² Med grundläggande nivå i språksammaningen där den europeiska referensramen för språk används avses nivåerna A1–A2.

³ Se bl.a. EU-domstolens avgöranden C-579/13 och C-484/17.

Sverige har anslutit sig till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den trädde i kraft i Sverige år 2009. Konventionsstaterna åtar sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning utan diskriminering av något slag på grund av funktionsnedsättning (artikel 4). I detta ligger bl.a. att konventionsstaterna åtar sig att vidta alla ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder, administrativa och andra åtgärder för att uppfylla de rättigheter som erkänns i konventionen. Konventionen, som inte i sig skapar några nya rättigheter, har till syfte att undanröja hinder för personer med funktionsnedsättning att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.⁴ Konventionsstaterna åtar sig i enlighet med detta att främja jämlikhet och avskaffa diskriminering. För att uppnå detta ska konventionsstaterna vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls (artikel 5). Konventionsstaterna erkänner också rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning, vilket bl.a. innebär att de ska erbjuda inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet och till undervisning på sina hemorter samt skälig anpassning utifrån personliga behov (artikel 24). Konventionsstaterna ska även vidta åtgärder för att erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till det stöd de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet (artikel 12). Vidare erkänner konventionsstaterna att kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är utsatta för flerfaldig diskriminering och ska därför vidta åtgärder för att säkerställa att de fullt ut likaberättigat åtnjuter mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (artikel 6). Konventionsstaterna erkänner också att dessa kvinnor är utsatta för större risk, både inom hemmet, för våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande (skäl q). Det anges även att konventionsstaterna är övertygade om att familjen är samhällets naturliga och grundläggande enhet och är berättigad till samhällets och statens skydd och att personer med funktionsnedsättning och deras familjer bör få nödvändigt skydd och stöd för att göra det möjligt för deras familjer att bidra till ett fullt och rättvist åtnjutande av rättigheter för personer med funktionsnedsättningar (skäl x).

I jämförelse med flertalet andra länder i världen tar det svenska välfärdssystemet ett långtgående ansvar för och erbjuder ett omfattande stöd till enskilda personer med funktionsnedsättning. I många

⁴ Ds 2008:23, s. 18.

länder är en funktionsnedsättning en situation som familjen hantlar. Som nyanländ i Sverige kan det därför vara främmande att efterfråga stöd från samhället för en funktionsnedsättning. Det svenska omsorgssystemet är komplext och initiativ bygger i hög grad på den enskildes förmåga att själv ha kunskap eller ha tillgång till ett nätverk som kan utgöra stöd i att navigera i systemet. För en nyanländ person, kanske med bristande språkkunskaper eller bristande autonomi, är detta utmanande. Ingen aktör erbjuder i dagsläget samlad information om vilka anpassningar och stöd som en person med funktionsnedsättning kan ha behov av alternativt rätt till eller vägledning kring hur olika regelverk appliceras när det gäller en funktionsnedsättning. Funktionsnedsättningar registreras inte heller i någon del av mottagningsprocessen, vilket gör målgruppen svår att nå. Under sådana förhållanden finns inte någon dokumentation kring utlänningen som indikerar att en funktionsnedsättning är grund för särskilt stöd eller anpassningar längre fram i processen.⁵ Följden av detta kan bli att grupper som har behov av särskilt stöd och som skulle kunna vara berättigade till undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd som införs, i stället riskerar att uteslutas från möjligheten till sådant uppehållstillstånd.

Mycket tyder på att den generella språkundervisning som erbjuds nyanlända inte fungerar för grupper med särskilda behov, att undervisande personal inte alltid har kompetens samt att läromedel och undervisningsmetodik inte heller alltid fungerar för den som har en funktionsnedsättning. Enligt Jämställdhetsmyndigheten verkar det som att särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning tilldelas män i högre utsträckning än kvinnor, både för inrikes och utrikes födda.⁶ Det ligger i sakens natur att individer som har en funktionsnedsättning sällan i grunden har jämlika förutsättningar att, trots anpassningar, genomföra och klara ett språkprov.⁷

Forskningen som det redogörs för i kapitel 7 visar att det finns stora utmaningar för många vuxna att lära sig ett andraspråk. För personer med en funktionsnedsättning tillkommer även andra utmaningar, utöver funktionsnedsättningen i sig, bl.a. en svårighet att få tillgång till särskilt anpassad undervisning, att undervisande personal i många fall inte har relevant kompetens för personer med

⁵ Yttrande till utredningen från Myndigheten för delaktighet.

⁶ Jämställdhetsmyndigheten (2022), Bättre styrning för bättre resultat, Resultat av åtgärder för ökad jämställdhet, s. 62.

⁷ Yttrande till utredningen från Myndigheten för delaktighet.

funktionsnedsättningar samt att traditionella läromedel och pedagogik inte är anpassad eller fungerar för personer med funktionsnedsättningar. En annan utmaning är den stigmatisering som finns i många länder mot personer med funktionsnedsättning, vilket medför att det kan vara ett problem att upptäcka eller utreda personens funktionsnedsättning.⁸

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör finnas en möjlighet till undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd vid olika former av kvalificerade fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, utvecklingsrelaterade psykiska funktionsavvikelser (se mer om detta begrepp i avsnitt 12.2) eller andra personliga förhållanden. Det innebär att en utlänning ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd trots att denne inte har uppfyllt kunskapskravet. Motivet för detta är att undvika att kunskapskravet får diskriminerade effekter mot vissa personer.

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

Förslag: Kravet på att en utlänning ska visa kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd ska inte gälla om det finns särskilda skäl.

Sedan år 2021 finns särskilda krav för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL, i form av ett försörjningskrav och ett vandelskrav. I 5 kap. 8 § UtlL finns undantag från dessa krav. Av intresse i detta sammanhang är undantaget från försörjningskravet som innebär att kravet inte gäller om det finns särskilda skäl (5 kap. 8 § första stycket 3 UtlL). Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. följande. Undantag från försörjningskravet på grund av särskilda skäl kan göras i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet. En person med långvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan t.ex. ha svårt att uppfylla försörjningskravet. Detsamma kan gälla en person som är nära pensionsålder och som

⁸ A. a.

därför har svårt att få en anställning. Möjligheten till undantag kan även användas i de fall det inte är rimligt att uppställa ett försörjningskrav för permanent uppehållstillstånd, t.ex. när en nunna eller munk ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 § andra stycket.⁹

Undantaget från kunskapskravet bör ansluta till nuvarande undantag från försörjningskravet. Vidare är andra länders undantag från kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kopplade till en individs funktionsnedsättning eller personliga förhållanden.

Utredningen anser mot denna bakgrund att undantag från kunskapskravet ska kunna medges om det föreligger särskilda skäl, vilket även gäller för försörjningskravet. Undantag på grund av särskilda skäl bör kunna göras i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet, detta utifrån kvalificerade fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar, utvecklingsrelaterade psykiska funktionsavvikelser eller andra personliga förhållanden.

Med begreppet funktionsnedsättning förstås enligt Socialstyrelsen att en person har nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionsnedsättningen kan ha uppstått till följd av en sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada.¹⁰ Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur. Som exempel kan nämnas att en fysisk funktionsnedsättning kan innebära att man har helt eller delvis nedsatt hörsel, en synnedsättning eller är dövblind och därför har svårigheter med förståelse, kommunikation eller inläring. En psykisk funktionsnedsättning kan innebära problem med minnet, svårigheter med att få saker gjorda, att planera eller hantera stress, medan en intellektuell funktionsnedsättning kan innebära svårigheter med t.ex. förståelse och inläring.¹¹ Bland vanligt förekommande funktionsnedsättningar märks läs- och skrivsvårigheter. Även posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), som också är en funktionsnedsättning, kan medföra kognitiva svårigheter att ta till sig ny kunskap eller genomföra prov.

⁹ Prop. 2020/21:191, s. 170.

¹⁰ Socialstyrelsens termbank,

<https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=812&SrcLang=sv> [2023-03-28].

¹¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/> [2023-03-28].

Det är inte funktionsnedsättningen i sig som ska vara avgörande för om undantag från kunskapskravet ska medges, utan hur denna inverkar på en persons förmåga över tid att visa kunskap eller på dennes förmåga att nå de kunskaper som ska krävas för permanent uppehållstillstånd.

Undantag ska kunna medges dels på grund av att individen inte kan uppfylla kravet på kunskaper i vare sig det svenska språket eller om det svenska samhället, dels på grund av att denne kan uppfylla kunskapskravet för endast det ena kunskapsområdet. I sistnämnda fall ska t.ex. medges undantag enbart från kravet att visa kunskaper om det svenska samhället, medan kunskapskravet som avser det svenska språket ska uppfyllas.

Det är viktigt att framhålla att den individ som kan visa kunskap med hjälp av stöd eller anpassning inte ska omfattas av undantaget från kunskapskravet.

Anpassning innebär att individen har förmåga att visa kunskap, men att förmågan är nedsatt t.ex. på grund av en funktionsnedsättning och därför behöver anpassningar göras så att individen kan visa sina kunskaper. Som typexempel på anpassning från utbildningsområdet kan nämnas att grav dyslexi eller ADHD kan innebära att individen får längre tid på sig vid genomförandet av ett prov, att denne får ta rast under provets genomförande eller får sitta enskilt i ett rum eller en sal. För den med synnedsättning kan anpassning innebära att provtexten förstoras upp eller skrivs i färg. En anpassning kan även vara att den med synnedsättning får möjlighet att lyssna på texten. Skillnaden mellan undantag och anpassning är alltså att bestämmelsen om undantag träffar den som saknar förmåga att visa kunskap eller den som har en sådan kraftigt nedsatt förmåga att det inte är rimligt att kräva att kunskaper för permanent uppehållstillstånd ska visas, medan anpassning är till för den som har förmåga att visa kunskap men behöver stöd för att kunna göra det (se kapitel 15 för ett vidare resonemang kring anpassning i förhållande till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd).

Som framgår finns det olika funktionsnedsättningar som kan utgöra skäl för undantag från kunskapskravet alternativt anpassning vid genomförande av kunskapsprovet. Olika funktionsnedsättningar kräver olika anpassningar. För att få klarhet i hur personer med olika

funktionsnedsättningar upplever provsituationen är det viktigt att användartester genomförs vid utvecklingen av provet.¹²

Även om personer med funktionsnedsättning kan ges lämplig anpassning måste vid bedömningen av om undantag ska medges från kunskapskravet hänsyn också tas till om personen har haft tillgång till ändamålsenliga utbildningsinsatser (jfr artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning).

En samlad och individuell bedömning måste alltså göras av de faktorer som kan påverka en persons möjligheter att uppfylla kunskapskravet. I den bedömningen ska särskilt beaktas om personen har någon form av funktionsnedsättning och hur denna har påverkat personens förmåga över tid, dels i fråga om att ta till sig kunskaper, dels att visa dessa. Det kan finnas personer som på grund av en funktionsnedsättning direkt kvalificerar sig för möjligheten till undantag, genom att det framstår som uppenbart att funktionsnedsättningen har omöjliggjort för personen att ta till sig kunskap och att detta förhållande har en bestående varaktighet. I sådana fall bör det inte också krävas att personen visar att han eller hon har försökt göra kunskapsprovet. Om en person i och för sig har en funktionsnedsättning som påverkar personens förmåga att tillgodogöra sig utbildning eller skriva prov bör en bedömning ske avseende funktionsnedsättningens varaktighet, dess allvar, vilka tillgängliga resurser som har stått till personens förfogande för att underlätta genomförandet av utbildning i form av t.ex. anpassningar.

För att belysa komplexiteten hos olika funktionsnedsättningar beskrivs här efter kort några av dem. Det gäller särskilt personer med hörselnedsättningar, synnedsättningar och utvecklingsrelaterade psykiska funktionsavvikelser¹³.

Hörselskadade eller döva migranter kan ha begränsad språkförståelse på sitt modersmål och sakna kunskaper i teckenspråk när de kommer till Sverige. Det rör sig då om en språklig understimulering som är av väsentlig betydelse för människans utveckling och som medför att det uppstår en social konsekvens, s.k. språkdeprivation. Den individuella utveckling som barn får genom språkbruk går förlorad när barnet inte kan kommunicera med andra. När teckenspråk inte finns tillgängligt kommunicerar barnet därför med gester och

¹² Yttrande till utredningen från Myndigheten för delaktighet.

¹³ Socialstyrelsen, <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/psykisk-ohalsa/vad-menas-med-psykisk-halsa-och-ohalsa/> [2023-03-31].

kroppsspråk. Detta är dock inte tillräckligt, eftersom sådan kommunikation saknar grammatik. Döva som växt upp med en dålig språkstimulering får således svårare att utveckla ett skrivet språk som komplement för att klara sig i samhället. Det är mycket svårt för en person som är döv (eller som har en svår hörselnedsättning) att tillägna sig ett talat språk. Döva som inte har ett fullgott språk uttrycker sig inte heller särskilt bra i språk.¹⁴ Att lära sig svenska utgör därför ofta en mycket stor utmaning för migranter som är döva eller har en svår hörselnedsättning. Det beror dels på språkdeprivation som gör det svårt att lära sig ett språk över huvud taget, dels på att de först måste lära sig svenskt teckenspråk, för att över huvud taget ha ett språk att kommunicera på. Det finns inte teckenspråkstolkare mellan andra länders teckenspråk och svenska (om de behärskar något teckenspråk alls) och som nämnts har många endast begränsade kunskaper i hemlandets talade språk. Detta är en process som i sig kan ta lång tid. Tillgången till utbildning med kompetenta lärare samt möjligheten till anpassning för döva och personer med svår hörselnedsättning varierar även stort i landet. Migranter som bor i en kommun där sådan utbildning och stöd saknas samt har långt till en kommun där sådan utbildning och anpassning finns, har därför i praktiken inte möjlighet att lära sig svenskt teckenspråk. Till detta ska den omständigheten läggas att det tar lång tid för en vuxen person utan funktionsnedsättningar att lära sig ett nytt språk (se mer om detta i kapitel 7). Döva eller personer med svår hörselnedsättning måste först lära sig svenskt teckenspråk innan de kan lära sig det svenska skriftspråket. Av samma skäl är det även svårt för dem att lära sig ett ämne som samhällskunskap innan de har lärt sig i vart fall svenskt teckenspråk.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.4.3 att kunskaperna i det svenska språket ska visas genom ett test i hörförståelse på A2-nivå i GERS. Redan valet av språklig färdighet talar starkt för att döva eller personer med svår hörselnedsättning bör undantas från kunskapskravet i det svenska språket. Att låta tolka ett prov i hörförståelse till svenskt teckenspråk bedömer utredningen inte heller vara en lämplig lösning, eftersom det då blir tolkens tolkning av provdeltagaren uttryck som prövas.

Det bör beaktas att förutsättningarna för att få lära sig det omgivande talspråket varierar mellan olika världsdelar och olika länder,

¹⁴ Glickman, Neil & Gulati, Sanjay (2007) och Glickman, Neil (2009).

liksom mellan olika individer. Detta har inte bara att göra med graden av hörselnedsättning, utan också med tillgången till utbildning och olika slags stöd. Det finns de som under uppväxten får lära sig ett nationellt teckenspråk medan andra inte har denna möjlighet, vilket ofta leder till att de erfar en språklig försening, eller rent av språklig deprivation. Det är därför nödvändigt att det görs en samlad och individuell bedömning av de faktorer som kan påverka en persons möjligheter att nå kunskapskravet, med beaktande av funktionsnedsättningens påverkan.

En synnedsättning kan innebära svårigheter att även med bästa möjliga glasögonkorrektur och god belysning läsa tryckt text, s.k. svartskrift, eller att med synens hjälp orientera och förflytta sig.¹⁵ Migranter med synnedsättning delar flera av de utmaningar som döva migranter och migranter med svåra hörselnedsättningar har. De har dock ofta haft större möjligheter att lära sig ett talat språk och i vissa fall punktskrift. En väsentlig skillnad är att personer med synnedsättning har möjlighet att ta del av information som förmedlas muntligen. Detta medför att de även borde ha större möjlighet att ta del av de utbildningssystem som finns, än t.ex. migranter som är döva eller som har svår hörselnedsättning. Synnedsättningar kan variera stort alltifrån lindrig till blind. En typ av synnedsättning som inte omfattas av de nämnda kategorierna är cerebral synnedsättning, CVI. CVI står för Cerebral Visual Impairment och betyder att hjärnan har svårt att tolka och förstå visuell information. Det finns sällan två personer med synnedsättning eller blindhet som har identiska behov. Därför är det viktigt att se varje individs enskilda och unika behov i relation till lärmiljön. Skillnaderna mellan lindrig, måttlig, svår synnedsättning, blindhet eller CVI kan vara stora.¹⁶ När det prövas om en synnedsättning kan utgöra grund för att medges undantag från kunskapskravet är det därför nödvändigt att en samlad och individuell bedömning görs av de faktorer som kan påverka personens möjligheter att nå kunskapskravet. Denna bedömning ska ske med särskilt beaktande av funktionsnedsättningens svårighetsgrad och varaktighet.

¹⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten, <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/synnedsattning/> [2023-03-31].

¹⁶ Specialpedagogiska Skolmyndigheten, <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/synnedsattning/kategorier-av-synnedsattning/> [2023-03-31].

Utvecklingsrelaterade psykiska funktionsavvikelser kallas även neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) är ett samlingsnamn för många olika tillstånd eller diagnoser. Några är ADHD, autismspektrumtillstånd (AST), Tourettes syndrom, språkstörning, OCD, tvångssyndrom och intellektuell funktionsnedsättning.¹⁷

Intellektuell funktionsnedsättning innebär en nedsatt intellektuell förmåga och en samtidig nedsatt adaptiv förmåga. Funktionsnedsättningen innebär svårigheter till anpassning vid vardagliga aktiviteter. Det finns stora variationer inom funktionsnedsättningen och dess konsekvenser skiljer sig mycket från person till person. Funktionsnedsättningen kan vara lindrig, måttlig, svår eller mycket svår. Att ha intellektuell funktionsnedsättning kan innebära svårigheter att förstå och lära sig. Utveckling och lärande kan ta längre tid. Funktionsnedsättningen kan påverka individens förmåga att tolka, bearbeta och förstå sinnesintryck som i sin tur påverkar verklighetsuppfattningen. Exempel på intellektuella funktionsnedsättningar är dyslexi, nedsatt läs- och skrivförståelse, nedsatt språkförståelse¹⁸ eller posttraumatiskt stressyndrom, förkortat PTSD. Även vissa funktionsnedsättningar som synskada och hörselskada kan medföra en intellektuell funktionsnedsättning.

Eftersom även utvecklingsrelaterade psykiska funktionsavvikelser kan variera stort, alltifrån lindrig till mycket svår, är det nödvändigt att det görs samlad och individuell bedömning av de faktorer som kan påverka personens möjligheter att nå kunskapskravet innan beslut i fråga om undantag fattas.

Vid prövning av om det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet bör också andra personliga förhållanden kunna beaktas, om de har samma negativa inverkan på individens förmåga att uppfylla kravet. Det ska alltså vara fråga om förhållanden av viss kvalificerat slag och omfattning, av mer permanent natur, som innebär att personen inte har möjlighet att uppfylla kunskapskravet eller där det inte är rimligt att begära att denne ska klara kravet. Det ska följaktligen framstå som mycket svårt för personen att klara kun-

¹⁷ Specialpedagogiska Skolmyndigheten, <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/vad-ar-neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/> [2023-03-28] och Socialstyrelsen <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/psykisk-ohalsa/vad-menas-med-psykisk-halsa-och-ohalsa/> [2023-03-31].

¹⁸ Specialpedagogiska Skolmyndigheten, <https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/intellektuell-funktionsnedsattning/> [2023-03-28].

skapsprovet för permanent uppehållstillstånd. För att undantag ska kunna medges bör som utgångspunkt personen kunna visa att denne har gjort avsevärda ansträngningar och försök att klara kunskapsprovet eller ha läst t.ex. sfi, svenska eller svenska som andraspråk. Vid prövningen av om det föreligger särskilda skäl för undantag från kunskapskravet ska det således göras en helhetsbedömning som utgår från den individuella situationen.

Som nämnts i avsnitt 12.1 anser utredningen att flera av Sveriges internationella åtaganden gör sig gällande beträffande frågan om undantag från kunskapskravet. Av praxis från EU-domstolen framgår att ett system med kunskapskrav inte får skapa allt för höga barriärer. Det är därför viktigt att personer med funktionsnedsättningar som påverkar möjligheterna att tillgodogöra sig kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället kan medges undantag från kunskapskravet. Detsamma bör gälla om det föreligger vissa speciella personliga förhållanden. Detta för att regelverket och tillämpningen inte ska stå i strid med praxis, direktiv och konventioner.

När det gäller kvinnor vill utredningen lyfta fram att en funktionsnedsättning adderar till befintliga ojämlika strukturer i olika länder. Det gör att förutsättningar för utbildning och arbete för flickor och kvinnor med funktionsnedsättning är avsevärt sämre. De låga förväntningar som finns kring framtidsutsikter för flickor med funktionsnedsättning gör också att det är ett tryggare val att skydda dem i hemmet. Det gör att deras väg till språkkunskaper, utbildning och arbete riskerar att vara avsevärt längre än för andra. Kvinnor med funktionsnedsättning kan också generellt antas ha en lägre utbildnings- och språknivå än män i motsvarande situation.¹⁹ Kvinnorna har vidare ofta det huvudsakliga ansvaret för barn och sjuka i familjen, men har ofta själva sämre tillgång till resurser. Dessa förhållanden bör kunna beaktas vid prövning av om undantag ska medges från kunskapskravet.

Förslaget i denna del medför ett tillägg i 5 kap. 8 § första stycket UtL som innebär att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd inte ska gälla om det finns särskilda skäl.

¹⁹ Yttrande till utredningen från Myndigheten för delaktighet.

12.3 Utredning och standardiserat intyg

Förslag: Socialstyrelsen ska ta fram ett standardiserat läkarintyg för undantag från kunskapskravet. Läkarintyget ska fyllas i av läkare som underlag för bedömning av om sökandens funktionsnedsättning är av sådan karaktär och varaktighet att denne inte har möjlighet att uppfylla kunskapskravet eller om det inte är rimligt att begära att kravet ska uppfyllas.

Bedömning: Sökande som för fram att det finns särskilda skäl för att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd inte ska gälla ska ge in underlag till stöd för detta.

I enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer ska det ankomma på den som för fram att det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet att ge in underlag till stöd för detta i samband med ansökan om permanent uppehållstillstånd. Vilket underlag som bör ges in beror på omständigheterna i det enskilda fallet. För en rätts-säker bedömning krävs dock underlag bl.a. från läkare eller andra personer med särskild kompetens för den aktuella funktionsnedsättningen. I syfte att underlätta detta arbete föreslår utredningen att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram ett speciellt anpassat läkarintyg som kan ligga till grund för bedömningen av om undantag ska medges från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Kompletterande medicinsk eller annan utredning kan också ligga till grund för undantag från kunskapskravet.

12.4 Sammanfattning

Det ska vara möjligt att medges undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Undantag förutsätter att det finns särskilda skäl. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska särskilt beaktas om utlänningen har en sådan allvarlig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning som medför att denne inte har möjlighet att uppfylla kunskapskravet eller om det inte är rimligt att begära att han eller hon ska uppfylla kravet. Även vissa speciella personliga förhållanden kan utgöra särskilda skäl för undantag från kunskapskravet.

Den omständigheten att en person har en funktionsnedsättning medför inte i sig att det finns en rätt till undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Det avgörande blir funktionsnedsättningens omfattning och varaktighet i kombination med dess inverkan på individens förmåga att visa eller uppnå kunskapskravet. Grunden för undantag är således alltid individuell. Enligt utredningens uppfattning bör också andra personliga och individuella förhållanden kunna utgöra grund för undantag om de är av sådan omfattning och varaktighet samt påverkar individens förmåga att visa kunskap på sådant sätt som anges om funktionsnedsättningar.

Vid bedömningen av om undantag ska medges ska en samlad och individuell bedömning göras där hänsyn tas till samtliga omständigheter som kan påverka en persons förmåga att uppfylla kunskapskravet.

Det åligger sökanden att visa att denne bör medges undantag. Sökanden ska ge in underlag till stöd för detta. Socialstyrelsen ska ta fram ett standardiserat läkarintyg som kan användas för detta ändamål. Kompletterande medicinsk eller annan utredning kan också ligga till grund för undantag från kunskapskravet.

13 Handläggning av kunskapskrav

I detta kapitel redogörs för hur handläggningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd går till i dag och hur den kommer att gå till om utredningens förslag om kunskapskrav för sådant tillstånd genomförs.

13.1 Handläggningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd

Enligt huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, ska en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får enligt den regeln inte bifallas efter inresan. Detta gäller emellertid inte bl.a. utlänningar som ansöker om asyl (5 kap. 1 § UtlL, dvs. flyktingar eller alternativt skyddsbehövande), eller utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter (5 kap. 6 § UtlL). Huvudregeln är även att beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket (5 kap. 20 § UtlL).

Vid en prövning av om permanent uppehållstillstånd ska beviljas är saken i ärendet fortfarande uppehållstillstånd. Vid en sådan prövning sker således även en prövning av om grunden för ett tidigare meddelat tidsbegränsat uppehållstillstånd består. En ansökan om permanent uppehållstillstånd kan därför som huvudregel endast göras i samband med en prövning av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas. En ansökan om ett permanent uppehållstillstånd på grund av att utlänningen uppfyller de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd som i dag finns i 5 kap. 7 § UtlL (försörjningskravet och vandelskravet) kan därför bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige.

13.1.1 Handläggningen efter införandet av nya bestämmelser

Bedömning: Prövningen av om kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd är uppfyllt ska göras av Migrationsverket inom ramen för handläggningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd.

De förslag som utredningen lägger fram i kapitel 10 och 11 innebär att huvudregeln är att en utlänning som har fyllt 18 år fram till dess att utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken måste kunna visa att denne har kunskaper i det svenska språket om det svenska samhället för att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Det nya särskilda kravet för permanent uppehållstillstånd som införs i 5 kap. 7 § UtL innebär inte att själva handläggningen av en ansökan väsentligen kommer att skilja sig från vad som gäller i dag. En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska därför även fortsättningsvis göras i samband med en prövning av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas. I den prövningen kommer då att ingå att pröva samtliga särskilda krav för permanent uppehållstillstånd, dvs. försörjningskravet, vandelskravet och kunskapskravet.

Handläggningen av ärenden om permanent uppehållstillstånd kan komma att innehålla ytterligare ett moment eftersom det i kapitel 12 föreslås att bestämmelser om undantag från kunskapskravet ska föras in i 5 kap. 8 § UtL. Undantag ska kunna medges om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska särskilt beaktas om utlänningen inte har möjlighet att uppfylla kunskapskravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att denne ska uppfylla kravet, detta utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Se mer om undantag i kapitel 12. Den som anser sig ha skäl för undantag ska ange detta i samband med att ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in och bifoga de handlingar som åberopas till stöd för att särskilda skäl föreligger. Om Migrationsverket anser att materialet bör kompletteras bör den enskilde föreläggas att komplettera ansökan med intyg eller andra handlingar.

Som nämnts är huvudregeln att Migrationsverket meddelar beslut om uppehållstillstånd. Prövningen av om kunskapskravet är uppfyllt eller om sökanden är berättigad till undantag från kravet, kommer

på samma sätt som beträffande de befintliga särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd, att göras av Migrationsverket.

Ett alternativ som utredningen har övervägt är dock att låta ansvaret för prövningen av om rätt till undantag föreligger åligga samma myndighet som ska besluta om anpassning av kunskapsprovet. Beslut i dessa båda frågor torde komma att baseras på i huvudsak samma underlag och en fördel med en sådan ordning skulle vara att den ger förutsättningar för likvärdiga och sammanhängande bedömningar. I avsnitt 14.4 resonerar utredningen kring vilken myndighet som bör ha ansvaret för att besluta om anpassning av kunskapsprovet. Utredningen föreslår där att Trafikverket ska ha det ansvaret. Som framgår ovan tar Migrationsverket sedan år 2021 ställning till om undantag ska medges från de befintliga särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § UtlL. En enhetlig lagstiftning och en enhetlig ordning när det gäller undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd liksom systematiska skäl, talar för att Migrationsverket ska pröva om undantag ska medges från kunskapskravet. Utredningen föreslår därför en sådan ordning.

För en utlänning som inte visat att denne uppfyller kunskapskravet alternativt är berättigad till undantag, kommer handläggningen att resultera i ett beslut om avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd. Detta beslut ska kunna överklagas på samma sätt och i samma ordning som i dag (se kapitel 17 om överklagande m.m.).

14 Ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

I detta kapitel redogör utredningen för vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Kapitlet inleds med en beskrivning av vad ansvaret för kunskapsprovet bedöms innebära. Därefter redovisas vilka myndigheter som är aktuella för att ha ett ansvar för kunskapsprovet. Slutligen redogörs för utredningens förslag när det gäller ansvaret för detta prov.

14.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska förslag lämnas på hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. Förslag ska också lämnas på vilka myndigheter eller andra aktörer som ska ansvara för att kontrollera språk- och samhällskunskapskrav.

I kapitel 10 och 11 föreslår utredningen att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Sådana kunskaper ska visas genom godkänt resultat på ett kunskapsprov.

14.2 Vad innebär ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

I det inledande skedet av arbetet med kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd tas s.k. konstrukt fram. Konstrukt innehåller beskrivningar av vad proven i det svenska språket och om det svenska samhället ska pröva. Därefter behöver provkonstruktörer anlitas för

att påbörja det omfattande arbetet med utveckling och utprovning av proven. Såväl arbetet med att ta fram konstrukt som arbetet med att konstruera proven bör ske genom samråd mellan en ansvarig myndighet och provkonstruktörer för respektive prov. Enligt utredningens förslag ska både delprovet i det svenska språket och delprovet om det svenska samhället vara digitalt konstruerade. Som en följd av det behöver en frågebank utvecklas. När arbetet med framtagning av de två delproven är färdigt behöver proven kontinuerligt uppdateras och utvecklas.

Inom ramen för provutvecklingen ligger även att utveckla system för rättning och att ta fram rättningsinstruktioner. Eftersom båda delproven föreslås vara digitalt konstruerade och bestå av uppgifter med slutna svarsalternativ som rättas automatiskt torde rättningsinstruktionerna bli begränsade. Ytterligare en uppgift är att fastställa principer för kravsättning och att ta fram kravgränser för respektive delprov. I samband med kravsättningen behöver även en länkning göras till nivåerna i GERS. Ansvaret för kunskapsprovet innebär också att ha hand om rättningen och att bestämma resultatet på provet. För att detta ska kunna ske krävs ett system som kan rapportera antal poäng på provet. Dessa poäng ligger sedan till grund för myndighetens beslut om resultat på provet.

När det gäller själva genomförandet av kunskapsprovet bör en myndighet ansvara för detta och för framtagning eller anpassning av ett digitalt system för genomförandet av provet. Den myndigheten kan behöva samråda med provkonstruktörerna. För att genomförandet ska kunna ske krävs även ändamålsenlig utrustning (dator eller motsvarande digital utrustning). Utöver dator eller motsvarande bedöms varje provdeltagare behöva tillgång till hörlurar. Det föreslagna provsystemet kräver att nödvändig digital utrustning finns tillgänglig och att den är spärrad och iordningsställd vid varje provtillfälle. Det enda som ska finns tillgängligt på datorn vid provtillfället är det prov som ska göras. Det behövs vidare en administration och teknisk support för att hantera anmälningar och planering av provtillfällen etc. För anmälan och hantering av avgifter bedöms det finnas behov av ett webbaserat anmälningsystem. Men det krävs också att lokaler tillhandahålls där provet kan genomföras och teknisk support. Lokaler som används måste vara lämpliga för ändamålet. För att kunna kontrollera att fusk inte förekommer är det också nödvändigt att provet genomförs i provlokaler med provvakter på plats. För att

säkerställa att det är samma person som har gjort kunskapsprovet och som sedan beviljas permanent uppehållstillstånd behöver rutiner tas fram för personidentifiering vid inpassering till provlokalerna och rutiner för att den person som passerat in inte kan lämna provlokalen innan provet är slut. Faktiska identitetskontroller i enlighet med det sagda kommer att behöva utföras på plats.

När det gäller det praktiska genomförandet av kunskapsprovet uppskattar utredningen i kapitel 15 att antalet personer som kommer att vilja göra proven årligen uppgår till mellan 25 000 och 50 000. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det finns såväl en geografisk aspekt som en kapacitetsaspekt som måste beaktas vid bedömningen av hur kunskapsprovet ska kunna genomföras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. För att de som vill göra provet inte ska behöva åka alltför långt anser utredningen att det bör finnas möjligheter att genomföra provet på fleras platser i landet. Mot bakgrund av hur många som bedöms göra provet förutser utredningen också att prov kommer att behöva genomföras regelbundet under året.

Delprovet om det svenska samhället föreslås grundas på ett anpassat material som i sin tur baseras på materialet *Om Sverige* på webbplatsen Informationsverige.se (se mer om detta i kapitel 5). En myndighet behöver i samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län ta fram det anpassade materialet. Myndigheten ansvarar för att materialet hålls uppdaterat på en webbplats för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Myndigheten bör också ansvara för att det på webbplatsen finns nödvändig information och att det finns material som ger provdeltagare möjlighet att förbereda sig för provet. Informationen bör innehålla allt som en provdeltagare kan behöva känna till inför provet, såsom när och var provet kan göras, hur och när anmälan ska ske, vad avgiften för provet är, provets upplägg, exempelfrågor, hur anpassning av provet söks. I samband med anmälan bör också den som vill göra provet med viss anpassning ha möjlighet att begära det. Mot den bakgrunden bedöms det alltså finnas ett behov av ett fungerande system för att begära och faktiskt beviljas olika typer av anpassning. Som framgår av kapitel 15 kan behovet av anpassning se ut på olika sätt, vilket också innebär att beviljad anpassning rent faktiskt kommer att tillgodoses på olika sätt genom t.ex. tekniska, praktiska eller andra typer av lösningar. Ovan nämnda material bör kontinuerligt uppdateras. Det vore vidare önskvärt om samma

webbplats kunde länka till en webbplats för anmälan till och betalning för kunskapsprovet.

Migrationsverket är den myndighet som beslutar om uppehållstillstånd. Migrationsverket behöver därför kunna begära uppgift om resultat på kunskapsprovet. Prövningen av om kunskapskravet är uppfyllt eller om sökanden är berättigad till undantag från kunskapskravet, ska enligt det som sägs i kapitel 13 åligga Migrationsverket.

För att hela det föreslagna systemet ska fungera krävs att det finns en övergripande organisation som håller ihop alla delar. Av kvalitets- och legitimitetsskäl är det viktigt att alla uppgifter genomförs av aktörer som besitter relevant kompetens för respektive uppgift.

Den myndighet som blir ansvarig för kunskapsprovet kan, även om den uppdrar åt någon eller några andra aktörer att tillhandahålla provlokaler och personal, finansiera och köpa in nödvändig utrustning och därefter distribuera den till aktuella provlokaler där utrustningen får förvaras mellan provtillfällena. Det skulle också vara möjligt att ansvarig myndighet endast står för finansieringen medan den som tillhandahåller provlokaler och personal på uppdrag av ansvarig myndighet köper in nödvändig utrustning och förvarar den. Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att de som ska göra provet får ta med sig sin egen utrustning (dator och hörlurar). Ett sådant alternativ bedöms visserligen innebära en minskad kostnad för utrustning för det allmänna men riskerar samtidigt att medföra andra kostnader. Det skulle behövas finnas tillgång till programvara för att spärra personlig utrustning på ett sätt som innebär att fusk och tillgång till det externa nätet eller andra källor inte är möjligt. Beroende på vilka tekniska lösningar som finns tillgängliga för att hantera medtagandet av egen utrustning tillkommer också en kostnad för personal som ska sköta spärrandet av utrustningen. Ett sådant system bedöms också kräva framtagandet av särskilda säkerhetsrutiner. Om tillvägagångssättet att var och en tar med sig sin egen utrustning skulle ha valts finns det en rättvisedimension som måste beaktas.

Frågan är då vilken eller vilka myndigheter som skulle kunna axla ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. En möjlighet skulle kunna vara att inrätta en helt ny myndighet för ändamålet. Enligt utredningens direktiv ska systemet med kunskapskrav kunna införas så snart som möjligt. Mot den bakgrunden har utredningen därför tittat närmare på ett antal befintliga svenska myndigheter som skulle kunna vara aktuella i sammanhanget. Utgångspunk-

ten har varit att titta på myndigheter som på något sätt har koppling till provverksamhet eller uppehållstillstånds- eller integrationsfrågor.

14.3 Vilka myndigheter skulle kunna vara aktuella för att svara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

14.3.1 Statens skolverk

Om Statens skolverk

Statens skolverk, förkortat Skolverket, är en förvaltningsmyndighet med ansvar att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Det är en myndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet (1 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk, förkortat Skolverkets instruktion). Skolverkets arbete utgår från regeringens instruktion till myndigheten och de uppdrag Skolverket får från regeringen bl.a. via det årliga regleringsbrevet. Så här ser Skolverkets arbete ut i korta drag¹:

- Sätter ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas. Till exempel genom att ta fram kursplaner, ämnesplaner, bedömningskriterier, nationella prov och bedömningsstöd, föreskrifter och allmänna råd.
- Genomför fördjupade studier, gör analyser och tar fram statistik om förskolan och skolan. Ansvarar också för det svenska deltagandet i internationella studier.
- Stödjer utvecklingen och förbättringsarbetet i förskolan och skolan.
- Erbjuder fortbildning för förskolans och skolans personal.
- Utfärdar legitimationer för lärare och förskollärare.
- Administrerar och fördelar statsbidrag till verksamheter som är berättigade att söka bidrag.
- Styra och följa upp skolväsendet.

¹ Skolverkets instruktion och Skolverkets webbplats, www.skolverket.se [2023-02-01].

Skolverket arbetar för att alla barn och elever ska få en utbildning som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och förskolor.

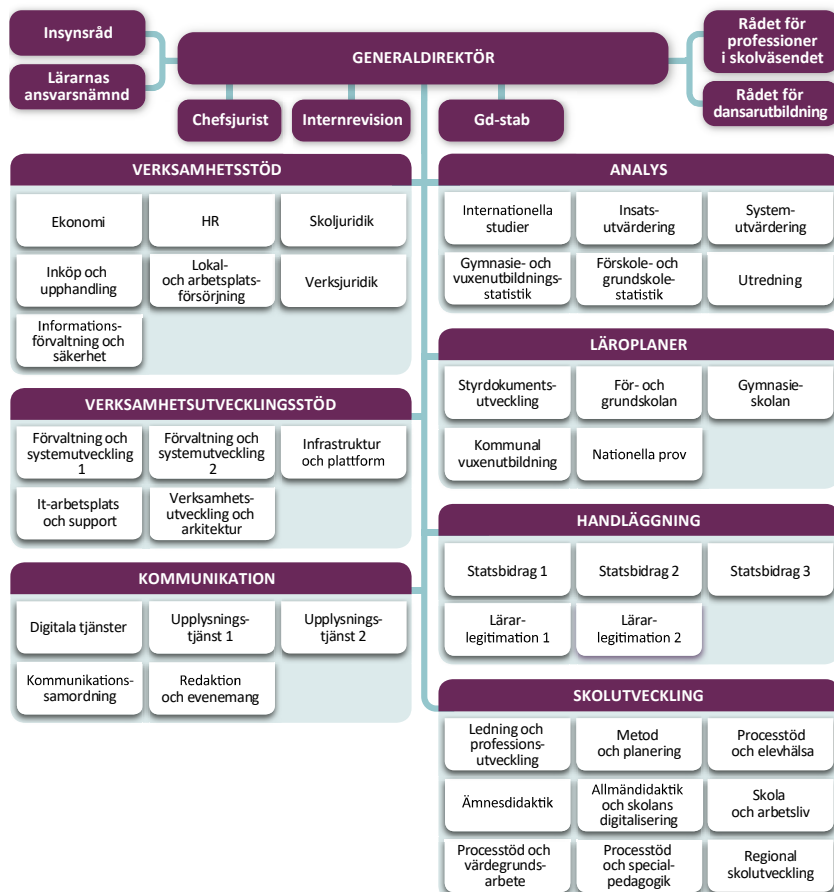
Skolverket har i uppgift att ansvara för, och kontinuerligt utveckla, nationella prov samt analysera resultaten av proven (5 § tredje stycket Skolverkets instruktion). Vad gäller själva utarbetandet eller konstruktionen av de nationella proven har institutioner vid olika universitet tecknat avtal med Skolverket för att konstruera nationella prov i bl.a. samhällskunskap, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortat sfi, och svenska.

Skolverket ska vidare i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att

1. svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram,
2. sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, och
3. svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden. (7 § Skolverkets instruktion).

Skolverkets huvudkontor ligger i Solna och myndigheten har cirka 800 personer anställda. Skolverket är organiserat enligt följande.

Figur 14.1 Skolverkets organisation



Källa: Skolverket.

Vad talar för och emot att Skolverket ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Skolverket är en myndighet som har ansvar för stötta utbildningsväsendet och ansvarar för framtagning av nationella prov. När det gäller erfarenheten och kompetensen för framtagning av nationella prov beaktas särskilt den erfarenhet av samarbeten med olika universitet i arbetet med att utveckla de nationella proven samt den kunskap Skolverket har upparbetat om sådant arbete. På Skolverket finns pedagogisk och didaktisk kompetens samt kompetens i psyko-

metri, dvs. provteori (mätlära). Utredningen bedömer att Skolverket också skulle vara lämplig att ha ansvar för att ta fram och utveckla delproven i det svenska språket och om det svenska samhället.

Skolverket har dock ingen egen erfarenhet eller organisation för att genomföra prov. Även om det är Skolverket som ansvarar för att nationella prov tas fram så är det varje skola som genomför proven. Alla praktiska frågor som rör själva provsituationen sköts av skolorna ute i landet. Skolverket har därför inte heller någon erfarenhet av att administrera ett sådant system som kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd föreslås behöva.

USSMA² föreslog i sitt delbetänkande att Skolverket ska ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet. I det ansvaret ligger bl.a. att kontinuerligt ta fram medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap, kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprov och rätta medborgarskapsprovet.

Skolverket har i sitt remissyttrande avstyrkt USSMA:s förslag. Skolverket har bl.a. angett att verket enligt sin instruktion har ett tungt och viktigt uppdrag när det gäller skolväsendet och att det således är där myndighetens fokus bör ligga. Skolverkets arbete utgår från skollagen och skolväsendets behov. Ett medborgarskapsprov har inte något med skolväsendet att göra. Skolverket föreslås genom ett medborgarskapsprov indirekt sätta normen för vad som krävs för svenskt medborgarskap, vilket inte ligger inom myndighetens expertområde. Skolverket befärar att detta kan påverka skolväsendet negativt. Med ett samlat ansvar för att utveckla medborgarskapsprovet riskerar Skolverket att indirekt få normera medborgarskapet samt indirekt genom rättningen komma in med underlag för beslut om medborgarskap för enskilda individer. Skolverket har även betonat att myndigheten inte tar fram några andra kunskapsprov än sådana som syftar till att ge lärare stöd vid betygssättning eller för att ställa diagnos på elevers kunskaper i förhållande till nationella kurs- och ämnesplaner. Ett medborgarskapsprov skulle ha ett helt annat syfte, nämligen att ge underlag för ett beslut om en individ ska kunna få medborgarskap eller inte. Skolverket kan dock, enligt dess yttrande, bidra med myndighetens kunskaper om beställning av prov och vad som kan krävas av prov för att vara tillförlitliga utan att därför ha ansvar för medborgarskapsprovet.

² SOU 2021:2, s. 283.

Många av de argument som Skolverket fört fram mot det ansvar som verket föreslogs få enligt USSMA skulle även kunna anföras mot ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Skolverkets ansvar är huvudsakligen att stötta skollagsreglerad verksamhet och i det ligger bl.a. att ta fram nationella prov varvid verket utgår från framtagna kurs- och ämnesplaner. Skolverket har dock inte erfarenhet av arbete med frågor som har anknytning till vilka kunskaper som bör krävas för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Möjligen skulle en ämnesplan från sfi tjäna som vägledning vid utformning av konstrukt i det svenska språket. När det gäller kunskaper om det svenska samhället finns det dock inte någon motsvarande kurs- eller ämnesplan eller jämförelseobjekt. Kursplanerna i grundskolan som finns för ämnet samhällskunskap är riktade till barn och utformade efter de kunskaper som barn ska ha på sin nivå i skolsystemet. De är därför inte lämpliga att använda som utgångspunkt för ett kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd som avser det svenska samhället. De kunskaper som ska prövas i det provet är kunskaper som vuxna bör ha. Det s.k. konstrukt som skulle behöva tas fram är alltså främmande för Skolverkets verksamhet.

14.3.2 Universitets- och högskolerådet

Om Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR, är en statlig myndighet under regeringen med ansvar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. I UHR:s uppdrag från regeringen ingår även att utföra uppdrag för Sveriges universitet och högskolor i fråga om antagning av studenter respektive studieadministrativ verksamhet. UHR har drygt 300 anställda i Solna och Visby. De flesta arbetar som utredare och handläggare inom kärnverksamheterna.

UHR:s verksamhet regleras huvudsakligen i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet, högskoleförordningen (1993:100) och de årliga regleringsbrev.

UHR handlägger och samordnar antagning till de flesta högskolor och universitet i Sverige. Detta sker främst genom kontakter med någon av de olika webbplatser som UHR ansvarar för.

UHR ansvarar för högskoleprovet som årligen skrivs av cirka 125 000 personer i Sverige och utomlands. UHR ansvarar också för resultatet av provet. Göteborgs universitet (avdelningen för språkpedagogik) har UHR:s uppdrag att konstruera delprovet ELF³. Umeå universitet (institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap) har UHR:s uppdrag att konstruera delproven DTK⁴, LÄS⁵, NOG⁶, MEK⁷, KVA⁸, XYZ⁹ och ORD¹⁰. UHR har dessutom gett Umeå universitet i uppdrag att rätta och normera provet. Umeå universitet bedriver också utvecklingsarbete kring provet på rådets uppdrag.

Högskoleprovet genomförs med bistånd av 21 universitet och högskolor, som hjälper UHR med det praktiska arbetet kring provet genom att anordna det på en rad orter runt om i landet. Resultatet på provet används som urvalsgrund till utbildningar på universitet och högskolor. Högskoleprovet genomförs två gånger per år på över 100 orter i landet med cirka 2 500 provlokaler. UHR ansvarar för anmälningarna till provet, som sker via webbplatsen www.studera.nu. Dessutom meddelar UHR föreskrifter om provet och hur det ska genomföras samt beslutar om resultatet. Den som använder sig av otillåtna hjälpmedel under högskoleprovet stängs av under två år, efter beslut av UHR. Alla former av fusk på högskoleprovet är straffbara och polisanmäls. UHR har utarbetade rutiner för att hantera incidenter avseende fusk.

För närvarande arbetar UHR även med ett regeringsuppdrag om att ta fram ett nationellt behörighetsprov som ska ge grundläggande behörighet för högskolestudier. Provet kommer att testas under en försöksverksamhet som sträcker sig till och med år 2023.¹¹ För försöksverksamheten har Göteborgs universitet i uppdrag från UHR att utveckla och konstruera behörighetsprovet och analysera provresultaten. En arbetsgrupp med externa forskare och experter inom provkonstruktion har tagit fram ett ramverk som ska säkra provets kvalitet.

³ Förmåga att läsa och förstå engelsk text.

⁴ Förmåga att tolka och hämta information från diagram m.m.

⁵ Förmåga att läsa svensk text.

⁶ Testar logiskt tänkande.

⁷ Meningskomplettering.

⁸ Kvantitativa jämförelser.

⁹ Matematisk problemlösning.

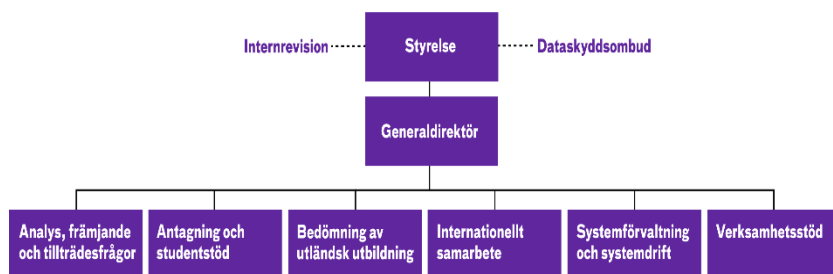
¹⁰ Förmåga att förstå ord och begrepp.

¹¹ Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/projekt-och-uppdrag/>.

UHR har också i uppdrag att bistå Sveriges lärosäten med tjänster kring service och förvaltning av studieadministrativa system. Bland dessa finns bl.a. system för provanordnarnas administration av högskoleprovet, vilket även inkluderar anmälan till högskoleprovet via www.hogskoleprov.nu. Även det nationella administrations- och informationssystemet för samordnare, förkortat Nais, finns bland dessa system. Nais används för att hantera och samordna ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd från studenter med varaktig funktionsnedsättning.¹²

UHR genomför större och mindre uppdrag inom verksamhets- och teknikförvaltning och har stor vana vid att beställa systemutvecklingstjänster av leverantörer och vet vikten av gott samarbete, genomarbetade beställningar, uppföljningar och ständigt förbättringsarbete i samarbete med leverantören.¹³ UHR driver också ett antal webbplatser, däribland www.antagning.se, www.studera.nu, www.university-admission.se, www.utbyten.se och www.uhr.se.

Figur 14.2 UHR:s organisation



Källa: UHR.

Vad talar för och emot att Universitets- och högskolerådet ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Som framgår av det föregående avsnittet har UHR upparbetad kompetens inom några av de områden som är centrala för utredningens förslag. Det rör kompetens om att beställa prov och administrera strukturer kring prov, såsom anmälan, betalning och redovisning av resultat.

¹² Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/stodsystem-for-larosaten/>.

¹³ Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/samarbetar-vi-inom-systemforvaltning-och-systemdrift/>.

UHR har dock inte kompetens när det gäller hur de s.k. konstrukten för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska utformas eller egen sakkunskap inom de kunskapsområden som provet ska pröva. Den provverksamhet som UHR bedriver är inte digital, varför erfarenhet av arbete med digitala prov saknas.

14.3.3 Trafikverket

Om Trafikverket

En annan myndighet som har värdefulla erfarenheter av provutveckling och genomförande av prov är Trafikverket. Trafikverkets uppdrag är att i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar (1 § förordning [2010:185] med instruktion för Trafikverket). Trafikverket ansvarar även för genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation och kunskapsprov för yrkeskunnande för trafiktillstånd och yrkesförarkompetens.¹⁴

Trafikverket har en infrastruktur för genomförandet av kunskapsproven med lokaler, personal och datorer. Trafikverket har i dagsläget ett provsystem som innehåller 27 provtyper, innefattande 12 körkortsbehörigheter. Bokning av prov kan göras såväl via länk som per telefon. Av dem som bokar per telefon är det många som gör det av språkliga skäl, då språket har utgjort ett hinder för dem att boka via länk. Under åren 2019–2022 genomförde Trafikverket mellan 553 400 och 671 300 kunskapsprov per år. Trafikverket har lokaler för kunskapsprov på 34 orter i landet, med totalt 59 lokaler. På vissa platser, såsom i storstäderna, arrangeras flera prov dagligen på vardagar samt på lördagar, medan verket på mindre orter kan arrangera prov t.ex. varannan vecka. Proven genomförs i lokaler med drygt 20 platser, som var och en har en skärm för besvarandet av frågor med tre svarsalternativ samt ljudstöd i form av hörselsnäckor. Ett vanligt kunskapsprov tar 50 minuter. Deltagarna anmäler sig på internet, fotograferar sig för identifiering när de kommer till provlokalen och betalar en avgift. När provet är genomfört får provtagaren ett meddelande direkt på skärmen av vilket det framgår om godkänt resultat har uppnåtts eller inte. Innan provet kan påbörjas

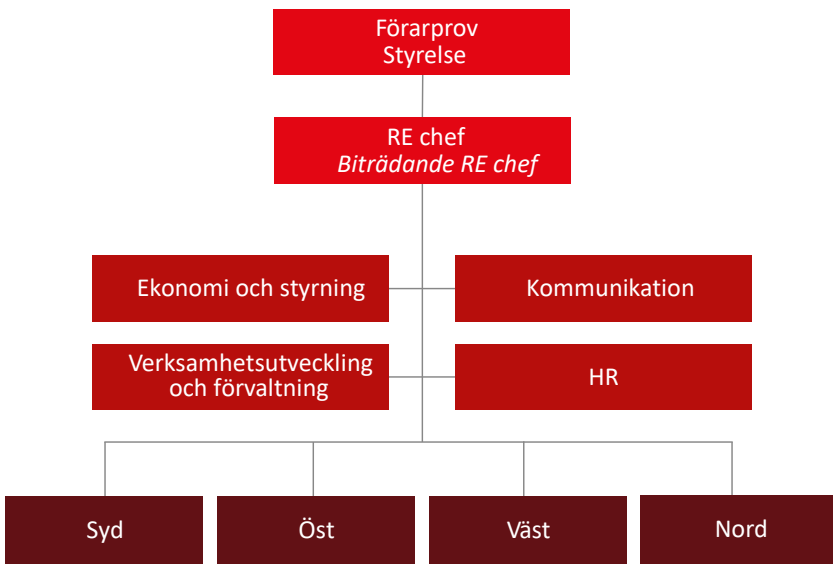
¹⁴ Se Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, TSFS 2012:41.

måste provtagaren godkänna en försäkran om att denne på heder och samvete kommer att genomföra provet utan att använda otillåtna hjälpmedel. Provtagarna övervakas såväl av provförrättare som av kameror under tiden de genomför proven. Om fusk upptäcks avvisas provtagaren och en polisanmälan görs.

Trafikverket arbetar redan nu med prövningar av om provtagare ska beviljas anpassningar och genomförde mellan 54 500 och 85 800 anpassade prov per år under åren 2018–2022. Ansökan om anpassning av prov görs centralt via en särskild ansökningsblankett till Trafikverket, som sedan beslutar om ansökan ska beviljas. Möjliga former av anpassningar för kunskapsproven är t.ex. muntligt uppläst teoriprov, teoriprov med tolk eller extra tid för provet. I dagsläget beräknas handläggningstiden för en sådan ansökan vara cirka två veckor. Till ansökan kan bifogas intyg från exempelvis speciallärare eller specialpedagog, logoped eller annan typ av specialist, lärare på en skola, lärare för sfi eller personal på en trafikskola. Först efter beslut i fråga om anpassning kan tid för prov bokas. Att ansöka om anpassning av kunskapsprov för körkort är inte avgiftsbelagt. Det är först när man bokar kunskapsprovet som man betalar in ansökningsavgiften.

Trafikverket genomför också s.k. ADR-prov (prov för hantering av farligt gods) på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förkortad MSB. I det arbetet tillhandahåller Trafikverket bl.a. en funktion för bokning av ADR-prov i bokningsportalen för förarprovsbokningar på webbplatsen Trafikverket.se. Trafikverket tillhandahåller även en betaltjänst där MSB:s avgifter för ADR-prov tas in. Betalningar kan genomföras via kortbetalning, Swish och faktura. Vidare tillhandahåller Trafikverket ett system för genomförandet av ADR-prov på Trafikverkets förarprovskontor för kunskapsprov. Även personal och lokaler vid alla Trafikverkets förarprovskontor som erbjuder kunskapsprov tillhandahålls av Trafikverket. Trafikverkets personal utför även identitetskontroll i samband med genomförande av ADR-prov. Dessutom tillhandahåller Trafikverket ett system för konstruktion av uppgifter och sammansättning av prov.

Figur 14.3 Trafikverkets organisation för förarprov



Källa: Trafikverket.

Vad talar för och emot att Trafikverket ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Trafikverket bedöms ha en sådan organisation kring kunskapsprov som utredningen anser är lämplig för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Det finns bl.a. uppbyggda system kring bokning, betalning, ansökan om anpassning, identitetskontroller, it-system för provet och provförrättare. Av uppgifter som utredningen inhämtat från Trafikverket framkommer vidare att verket enligt sina beräkningar bedöms ha kapacitet att hantera genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Trafikverket sysslar dock inte med frågor som rör utbildning i det svenska språket eller kunskaper om det svenska samhället. Trafikverket har därför inte kompetens när det gäller hur de s.k. konstruktören för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska utformas eller egen sakkunskap inom de kunskapsområden som provet ska pröva.

14.3.4 Migrationsverket

Om Migrationsverket

En annan myndighet som i och för sig saknar erfarenhet från provverksamhet men som handlägger alla ärenden om uppehållstillstånd är Migrationsverket. Utöver frågor om uppehållstillstånd är Migrationsverket en förvaltningsmyndighet för frågor som rör arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, anvisningar till kommuner av nyanlända, återvändande och återvandring. I förfarandet ingår i många fall ett moment av att lämna en muntlig berättelse. Detta ska ske på ett av Migrationsverkets kontor. För dem som måste resa långt för att träffa en handläggare finns viss möjlighet att inställa sig via videokonferens. Sedan år 2017 har Migrationsverket dock lämnat en del orter, men har fortfarande videorum vid kontor på 19 orter.¹⁵ Migrationsverket handlägger även frågor som rör de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd som gäller sedan år 2021 (5 kap. 7 § UtlL). Migrationsverket arbetar också med att digitalisera sin ärendehantering.

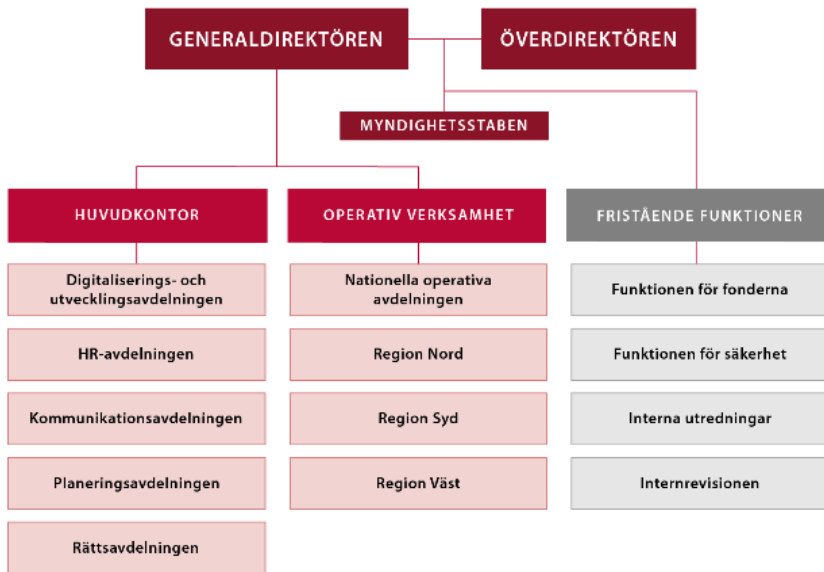
Organisationen för att hantera ansökningar om uppehållstillstånd är indelad i tre huvudprocesser. Dessa är asyl, service och tillstånd. Under huvudprocesserna finns även ett antal underprocesser.

Migrationsverkets operativa verksamhet är numera organiserad i tre geografiska områden (Nord, Syd och Väst) och nationella operativa avdelningen. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Myndighetens huvudkontor består av en myndighetsstab och sex avdelningar som ger stöd till kärnverksamheten; avdelningen för verksamhetsstöd, HR-avdelningen, planeringsavdelningen, kommunikationsavdelningen, digitaliserings- och utvecklingsavdelningen samt rättsavdelningen (se skiss nedan).

Härutöver finns det fristående funktioner som internrevisionen, interna utredningar, funktionen för säkerhet och myndighetens fondförvaltning, vilka alla rapporterar direkt till generaldirektören. Bilden nedan visar organisationen schematiskt.

¹⁵ Uppgifter till utredningen från Migrationsverket.

Figur 14.4 Migrationsverkets organisation



Källa: Migrationsverket.

Vad talar för och emot att Migrationsverket ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Migrationsverket kommer att ha en naturlig koppling till ärenden som rör kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, eftersom Migrationsverket redan i dag prövar frågor om de befintliga särskilda kraven (försörjningskravet och vandelskravet) för sådant tillstånd samt handlägger alla ärenden om uppehållstillstånd. Det framstår mot den bakgrunden som naturligt att Migrationsverket skulle kunna ges det övergripande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. För den som vill ansöka om permanent uppehållstillstånd skulle det sannolikt underlätta processen att bara behöva ha kontakt med en myndighet. Å andra sidan finns det ingenting som hindrar att Migrationsverket på sin hemsida hänvisar till någon annan myndighets webbplats för all information som en sökande behöver rörande kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Liksom Trafikverket sysslar inte Migrationsverket med frågor som rör utbildning i det svenska språket. Migrationsverket har dock viss erfarenhet av kursverksamhet om det svenska samhället. Migrationsverket erbjuder kvotflyktingar förberedande insatser i form av ett informationsprogram som ska ge en övergripande bild av det svenska samhället. Migrationsverket anordnar också en samhällsintroduktion för asylsökande som alla asylsökande över 15 år ska delta i (se mer om denna i kapitel 5). Dessa verksamheter, som inte rör det svenska språket, är dock av begränsad betydelse i jämförelse med den verksamhet som kommer att krävas för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Verksamheterna har även ett annat syfte och rör endast vissa begränsade målgrupper. Med hänsyn till detta har Migrationsverket inte kompetens när det gäller hur de s.k. konstrukten för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska utformas. Migrationsverket har inte heller egen sakkunskap inom de kunskapsområden som kunskapsprovet ska pröva eller sakkunskap om hur kravställning och upphandling för kunskapsprovet ska ske, vilka val av provsystem som är lämpliga eller hur fusk kan förebyggas. Det finns inte heller någon kunskap eller kapacitet för att genomföra prov hos Migrationsverket. All kompetens som behövs för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd skulle Migrationsverket behöva anskaffa.¹⁶ Migrationsverket skulle behöva bygga upp en helt ny struktur för att hantera kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Detta skulle dels vara mycket kostnadskrävande, dels ta mycket tid i anspråk från annan verksamhet.

Ett argument för att lägga ansvaret på Migrationsverket är att myndigheten i samband med prövningen av ansökan om permanent uppehållstillstånd i vissa fall kommer att behöva ta ställning till om det finns särskilda skäl för att medge undantag från kunskapskravet (se kapitel 12 och 13). Handläggningen av frågan om en person på grund av särskilda skäl ska undantas från kunskapskravet har dock ingen koppling till upprättande av ett system för kunskapsprovet.

Migrationsverket har visserligen lokal förankring ute i landet, men myndigheten saknar lokaler och personal anpassade för en provverksamhet.

¹⁶ Uppgifter från Migrationsverket till utredningen.

Migrationsverket är den myndighet som beslutar om uppehållstillstånd. Kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd kommer vara en del av denna prövning, när det gäller just ansökningar om permanent uppehållstillstånd. Om Migrationsverket ges det övergripande myndighetsansvaret för ett system med kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd, kan det hävdas att besluten som meddelas i detta system anses som en form av förhandsbesked från Migrationsverket som föregår Migrationsverkets egentliga prövning av frågan om uppehållstillstånd.

14.3.5 Statens servicecenter

Om Statens servicecenter

Statens servicecenter är en myndighet under Finansdepartementet. Statens servicecenter har till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna (1 § förordningen [2012:208] med instruktion för Statens servicecenter. Statens Servicecenter ska bedriva verksamhet vid servicekontor (1 a §) och har 132 servicekontor spridda runt om i landet.¹⁷ Statens servicecenter samverkar bl.a. med Domstolsverket genom att möjliggöra att parter och vittnen kan delta på förhandling på distans via videolänk från några av Statens servicecenters servicekontor.¹⁸

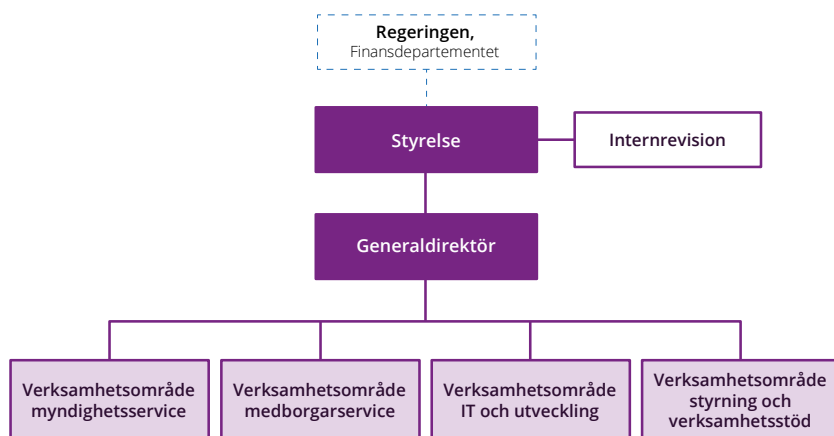
Statens servicecenter leds av en styrelse som utses av regeringen. På Statens servicecenter arbetar drygt 1 600 anställda. Verksamheten är organiserad i verksamhetsområden, avdelningar och enheter. Verksamhetsområde myndighetsservice levererar administrativa tjänster och konsultstöd inom ekonomi, lön och HR till andra statliga myndigheter. Administrativa kontor finns i Gävle (huvudkontor), Eskilstuna, Göteborg, Lund, Norrköping, Sollefteå, Stockholm och Östersund. Verksamhetsområde medborgarservice ansvarar för de lokala statliga servicekontoren som finns över hela landet. På servicekontoren får privatpersoner och företagare vägledning i ärenden hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Verksamhetsområde it och utveckling ansvarar för att

¹⁷ Statens servicecenter, <https://www.statenssc.se/besok-servicekontor> [2023-04-14].

¹⁸ Statens servicecenter, <https://www.statenssc.se/om-statens-servicecenter/press/pressmeddelanden/nyhetsarkiv/2023-01-13-samverkan-klar-med-domstolsverket-for-okad-service-till-medborgare> [2023-04-14].

förvalta och utveckla myndighetens it-miljö, leverera högkvalitativa och flexibla it-tjänster till verksamheten. Verksamhetsområde styrning och verksamhetsstöd samlar myndighetens interna stöd- och ledningsfunktioner för ekonomi, fastighet, HR, kommunikation, juridik och säkerhet.¹⁹

Figur 14.5 Statens servicecenters organisation



Källa: Statens servicecenter.

Vad talar för och emot att Statens servicecenter ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Liksom Trafikverket och Migrationsverket sysslar inte Statens servicecenter med frågor som rör utbildning i det svenska språket eller kunskaper om det svenska samhället och har därför inte kompetens när det gäller hur de s.k. konstrukten för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska utformas. Statens servicecenter har inte heller egen sakkunskap inom de kunskapsområden som provet ska pröva eller någon erfarenhet av provverksamhet. Utredningen har tittat på Statens servicecenter utifrån möjligheten och lämpligheten av att kunskapsprovet skulle kunna genomföras vid servicekontor hos Statens servicecenter. Även om Statens servicecenter har kontor spridda över hela landet saknar myndigheten lokaler och personal anpassade för en provverksamhet.

¹⁹ Statens servicecenter, <https://www.statenssc.se/om-statens-servicecenter/organisation> [2023-04-14].

14.3.6 Arbetsförmedlingen

Om Arbetsförmedlingen

En annan myndighet som traditionellt har haft en stor geografisk spridning i landet och vars uppdrag delvis har till uppgift att främja integration är Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är en förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor som ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.²⁰ Grunduppdraget syftar till att hjälpa människor ut i arbete. Det finns dock inte någon generell skyldighet för människor att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen.

Genom det så kallade etableringsprogrammet har Arbetsförmedlingen ett särskilt ansvar att tillhandahålla aktiviteter och utbildning för vissa nyanlända invandrare (se mer om etableringsprogrammet i kapitel 5). Målet är att dessa personer så snabbt som möjligt ska lära sig svenska, hitta ett jobb och klara sin egen försörjning. Genom etableringsprogrammet kommer Arbetsförmedlingen i kontakt med många av dem som sedan ansöker om permanent uppehållstillstånd. Etableringsprogrammet omfattar dock inte personer som kommer till Sverige för att arbeta eller studera, utan når endast en begränsad målgrupp. För tillfället består gruppen inom etableringsprogrammet av cirka 10 000 personer av alla arbetsförmedlingens arbetssökande.²¹

En del av Arbetsförmedlingens arbete består i att pröva vilka individuella förutsättningar en person har för att komma ut på arbetsmarknaden. Inom ramen för det arbetet för Arbetsförmedlingen en dialog med arbetssökanden och utreder vilka behov av stöd denne har. Om en funktionsnedsättning identifieras utreds denna och medicinska underlag begärs in. I detta arbete bistår även ett nationellt bedömningsteam. Efter utredning och bedömning tas ställning till vilket behov av stöd och hjälp arbetssökanden har.

Arbetsförmedlingen besitter således stor kunskap och erfarenhet om vilka kunskaper utlänningar behöver ha för att få en relation till arbetsmarknaden.

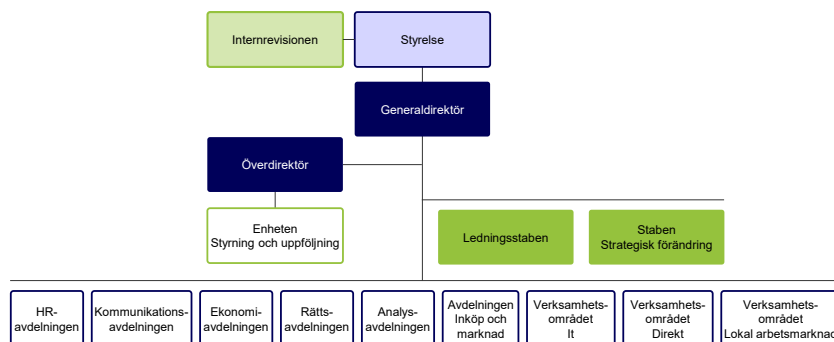
Arbetsförmedlingen har kontor runt om i landet och det har slagits fast att det ska finnas en väl fungerande kontinuerlig fysisk närvaro och tillgänglighet i hela landet. Förbokade besök kan genomföras på

²⁰ 1–3 §§ förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²¹ Uppgifter från Arbetsförmedlingen till utredningen.

216 orter, varav 88 kontor är fast bemannade.²² Arbetsförmedlingen tar även emot spontana besök och stödjer arbetssökande (och arbetsgivare).

Figur 14.6 Arbetsförmedlingens organisation



Källa: Arbetsförmedlingen.

Vad talar för och emot att Arbetsförmedlingen ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Arbetsförmedlingen sysslar inte med frågor som rör utbildning i det svenska språket eller om det svenska samhället och har därför inte kompetens när det gäller hur de s.k. konstrukten för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska utformas. Arbetsförmedlingen har inte heller egen sakkunskap inom de kunskapsområden som provet ska pröva. Myndigheten saknar vidare erfarenhet av provverksamhet i allmänhet och det finns ingen befintlig infrastruktur i myndigheten för att hantera den typ av verksamhet som ansvaret för kunskapsprovet innebär.

Även om Arbetsförmedlingen förväntas ha en lokal närvaro i hela landet bedömer utredningen att de lokaler man kommer att ha tillgång till inte är ändamålsenliga för provverksamhet. Som anges ovan finns ingen generell skyldighet att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen. Grunduppdraget att hjälpa människor ut i arbete skulle kunna äventyras om Arbetsförmedlingen förknippas med kunskapskrav. Det skulle kunna riskera att människor inte söker sig till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens uppdrag ligger vidare långt ifrån kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

²² Uppgifter från Arbetsförmedlingen till utredningen.

14.3.7 Kommuner och regioner

Om kommuner och regioner

Sverige är indelat i 20 regioner och 290 kommuner. Kommuner och regioner är självstyrande och styrs av regionalt och lokalt folkvalda politiker. Självstyret är grundlagsstadgat.

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 § skollagen [2010:800]). Inom kommunerna finns det bred kompetens om såväl utbildningsfrågor, som frågor om genomförande av prov. Skolorna är involverade i de nationella prov som genomförs och är vana att delta i större provomgångar. Kommunerna har genom sin skolverksamhet tillgång till såväl lokaler som personal om de skulle få ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Kommunerna arbetar även med integrationsfrågor i olika former. Kommunerna bär t.ex. ett stort ansvar när det gäller mottagande av invandrare och för utbildningen av stora delar av den gruppen som ansöker om uppehållstillstånd, bl.a. genom sfi. Varje kommun ska även erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen (3 § lagen [2013:156] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare) (se mer om samhällsorienteringen i kapitel 5).

En annan geografisk indelning av landet är regionerna. Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för större geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser, t.ex. hälso- och sjukvården, kultur, kollektivtrafik och att stärka regionernas tillväxt och utveckling.

Vad talar för och emot att kommunerna eller regionerna ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Som framgår ovan har kommunerna en omfattande erfarenhet av utbildningsfrågor och provverksamhet. En nackdel med att lägga uppgiften på kommunerna är de 290 kommunernas olika förutsättningar att arrangera prov på ett rättssäkert, ändamålsenligt och effektivt sätt. I vissa mindre kommuner bedömer utredningen att det skulle kunna gå lång tid mellan eventuella provtillfällen. Samtidigt ifrågasätter ut-

redningen nödvändigheten av att det skulle arrangeras prov i alla kommuner. Oavsett detta skulle en ordning som utgår ifrån ett kommunalt ansvar kräva en övergripande organisation som skulle kunna sköta administrationen av provverksamheten och en samordning mellan kommunerna.

Utredningen föreslår att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska göras digitalt. Det skulle kräva betydande resurser för kommunerna att iordningsställa lokaler med nödvändig utrustning och personal för detta ändamål.

Utredningen anser att det inte finns några goda argument för att lägga ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd på kommunerna eller regionerna.

14.3.8 Länsstyrelserna

Om länsstyrelserna

Sverige är indelat i 21 län. I varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har det ansvaret. Det finns alltså 21 fristående myndigheter (länsstyrelser) med breda uppdrag. Länsstyrelserna ska både verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. På sättet skiljer de sig från centrala förvaltningsmyndigheter som oftast är specialiserade inom ett eller några sakområden.

Vad talar för och emot att länsstyrelserna ska ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?

Med hänsyn till den geografiska representation som länsstyrelserna har, deras uppdrag när det gäller integration och den erfarenhet de har av att ta fram material för kurserna i samhällsorientering för nyanlända kan länsstyrelserna framstå som lämpliga för att ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och särskilt den del av provet som avser grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Länsstyrelserna ska främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen, som kommunerna ska erbjuda nyanlända invandrare (11 § förordningen [2010:1138] om samhällsorientering

för vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelsen i Västra Götalands län har även tagit fram ett material *Om Sverige* som används inom samhällsorientering och som återfinns på webbplatsen Informationsverige.se. Delprovet om det svenska samhället föreslås grundas på ett anpassat material som i sin tur baseras på materialet *Om Sverige* på webbplatsen Informationsverige.se.

Länsstyrelserna har sannolikt inte tillgång till egna lämpliga provlokaler, men deras regionala närvaro torde medföra att de skulle kunna hitta lämpliga lokaler på olika orter och avtala om att hyra dem för provgenomförande. Utredningen föreslår att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska vara digitalt konstruerat. Det skulle kräva betydande resurser för länsstyrelserna att iordningsställa lokaler med nödvändig utrustning och personal för detta ändamål.

Det finns inte några befintliga strukturer inom länsstyrelseorganisationen inom vilka uppgiften att ta fram och genomföra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd passar. Det finns alltså ingen befintlig organisation eller kompetens att dra nytta av utan systemet skulle behövas byggas upp från grunden.

Att länsstyrelserna är 21 olika myndigheter bedöms även vara mindre lämpligt när det gäller frågan om placering av ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Om olika myndigheter skulle tillämpa de föreslagna regleringarna på olika sätt skulle det kunna leda till bristande rättssäkerhet och förutsägbarhet.

14.3.9 Sammanfattning

Genomgången ovan visar att det finns ett antal expertmyndigheter som i egen regi eller på uppdrag av andra myndigheter arbetar med provutveckling. Det finns dels myndigheter som arbetar direkt med provutveckling, dels myndigheter som enbart har det övergripande ansvaret för att ta fram prov, men som överlåter provutvecklingen åt andra myndigheter. Det finns en myndighet, Trafikverket, som både utvecklar prov och sköter sådan administration och planering som krävs för ett landsomfattande prov. Migrationsverket saknar koppling till provverksamhet, men har en koppling till ärenden om permanent uppehållstillstånd. Genomgången visar att det i dagsläget inte finns någon myndighet som inom ramen för sin befintliga verksamhet uppfyller alla de krav som utredningen anser att ansvaret för

kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd rymmer. Även om det finns argument som talar starkare för att vissa myndigheter skulle vara mer lämpliga än andra att tilldelas ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd, visar genomgången att det också finns argument som talar mot samtliga myndigheter.

14.4 Fördelning av ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska ha det övergripande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser.

Universitets- och högskolerådet ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla kunskapsprovet.

Universitets- och högskolerådet ska även ansvara för att ta fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven.

Universitets- och högskolerådet ska även ansvara för att det finns en webbplats som bl.a. ska innehålla information och utbildningsmaterial till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd samt länkar till anmälnings- och betalningsmöjligheter.

Universitets- och högskolerådet bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om kunskapsprovet.

Trafikverket ska ansvara för att genomföra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs när det gäller genomförandet av kunskapsprovet.

Som nämns inledningsvis ska utredningen lämna förslag på hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt. Det ska också lämnas förslag på vilka myndigheter eller andra aktörer som ska ansvara för att kontrollera dessa krav. Enligt utredningens direktiv är det angeläget att systemet för kunskapskrav kan komma på plats så snart som möjligt. Det är styrande för ansvarsfrågan att hitta ett system som uppfyller kravet på ändamålsenlighet, rättssäkerhet och effektivitet. I det senare ligger även kostnadseffektivitet.

Utredningen anser att en eller flera statliga myndigheter bör ha ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd eftersom provet utgör en del i processen att få ett sådant tillstånd.

Ansvar för kunskapsprovet bör fördelas på så få myndigheter som möjligt. Systemet kring kunskapsprovet föreslås bli helt fristående från handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd. Det behöver därför inte vara Migrationsverket som ansvarar för kunskapsprovet.

Det inledande arbetet med kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer bestå i att ta fram s.k. konstrukt, dvs. beskrivningar av vad provet ska pröva, för de respektive delproven. Arbetet med att ta fram konstrukt för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd är ny uppgift för samtliga myndigheter som kan komma i fråga för ett övergripande ansvar. Det är alltså ett arbete som måste påbörjas från grunden. Mot denna bakgrund anser utredningen att kunskaper om att skapa system kring prov, att upprätta konstrukt för prov och att konstruera och genomföra prov är kunskaper och erfarenheter som väger tungt. Myndigheter som redan besitter dessa kunskaper har bättre förutsättningar att arbeta effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert, än myndigheter som måste inhämta dessa kunskaper först och sedan bygga upp en organisation kring dessa frågor från början.

Eftersom det inte finns någon myndighet i dag vars instruktion för verksamheten uppfyller alla de krav som det bedöms att ansvaret för kunskapsprovet rymmer har utredningen översiktligt utrett möjligheten att skapa en ny myndighet som ges det övergripande ansvaret för kunskapsprovet.

Om huvudansvaret för provverksamheten inte skulle ges till en befintlig myndighet, utan till en ny myndighet, skulle en del merkostnader uppstå. Vad gäller personalkostnader skulle sakverksamheten rimligen inte se annorlunda ut än för en befintlig myndighet. Hanteringen av huvuduppgiften bedöms kräva fyra till fem årsarbetskrafter. För att en ny myndighet ska kunna fungera behöver dock även vissa lednings-, kommunikations och stödfunktioner etableras. Med hänsyn till verksamhetens begränsade omfattning torde dessa uppgifter dock inte kräva mer än cirka en halv årsarbetskraft vardera. Totalt uppskattas en ny myndighetens personalbehov uppgå till cirka sex till sju årsarbetskrafter, motsvarande en årlig kostnad på sex till sju miljoner kronor.

Beträffande administrativa stödfunktioner skulle en myndighet av en sådan begränsad omfattning sannolikt kunna knytas till en värmyndighet som – mot ersättning – kan erbjuda hjälp med detta. Kostnaden lär dock i princip bli densamma.

Vidare skulle en ny myndighet även behöva lokaler och it-stöd m.m. Sannolikt skulle även dessa behov kunna hanteras genom överenskommelse med värmyndigheten. För att få en bild av kostnaden gör utredningen en uppskattning utifrån antagandet att myndigheten hanterar de olika aspekterna självständigt:

- Lokaler: Det kan diskuteras hur stora kontorslokaler myndigheten skulle behöva. Utredningen har utgått från att samtliga anställda behöver ha ett kontorsrum/en kontorsplats, att det behöver finnas rimlig tillgång på möteslokal och att övriga lokalbehov (pentry, toalett, kapprum med mera) behöver tillgodoses. Därmed torde lokalbehovet uppgå till cirka 125–150 kvadratmeter. Vad gäller hyresnivån kan man utgå från de siffror Ekonomistyrningsverket anger i sitt årliga underlag avseende lokalkostnader till pris- och löneomräkningen i statsförvaltningen.²³ Man kan anta att myndigheten inte skulle lokaliseras till Stockholms city, utan till Stockholm utanför tullarna, någon av Stockholms kranskommuner eller någon annan större kommun. För sådana lägen anger Ekonomistyrningsverket rikthyresnivåer på cirka 1 300 till 2 300 kronor per kvadratmeter år 2023. Därmed skulle myndighetens årshyra uppgå till någonstans mellan cirka 200 000–400 000 kronor per år.
- It-stöd: Hur omfattande it-stöd en ny myndighet skulle behöva är svårt att bedöma. Myndighetens interna behov lär vara begränsade, men rimligen måste ett grundsystem ändå vara tämligen omfattande om den nya myndigheten ska kunna hantera det administrativa system som tidigare beskrivits. Möjligen skulle uppstarts-kostnaden för det it-stöd som myndigheten behöver ligga på cirka fem till tio miljoner kronor och den årliga driftskostnaden på tio procent av detta, dvs. omkring en halv till en miljon kronor per år. Till detta ska dock läggas att det med en ny myndighet sannolikt också skulle bli mer kostsamt att bygga upp det administrativa systemet för hantering av testverksamheten. Denna merkostnad antas uppgå till cirka fem miljoner kronor initialt. Storleken

²³ Ekonomistyrningsverket (2022), Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslagsbaserna för budgetåret 2023 samt reviderat underlag för budgetåren 2022 och 2021.

på de årliga förvaltnings- och utvecklingskostnaderna för det administrativa systemet antas däremot inte påverkas.

Sammantaget bedömer utredningen att jämfört med lösningen att ge huvudansvaret för provverksamheten till en befintlig myndighet, så skulle alternativet att i stället starta en ny myndighet för ändamålet medföra en merkostnad på cirka 10–15 miljoner kronor. Det skulle i sin tur innebära att avgiften för kunskapsprovet skulle behöva höjas med mellan 200 och 600 kronor per prov och provdeltagare. En sådan höjning av avgiften, som redan på den nivån som utredningen föreslår om 700 kronor per delprov är mycket hög för vissa grupper, skulle riskera att orsaka exkluderings effekter. En annan faktor är att det skulle ta viss tid i anspråk att skapa en myndighet och anställa dess personal, innan själva arbetet med systemet för kunskapsprov skulle kunna påbörjas. I utredningens direktiv ligger att kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska komma på plats så snart som möjligt. Även detta är ett skäl för att se till befintliga myndighetsstrukturer. Ansvar för kunskapsprovet bör därför ges till befintlig/befintliga myndigheter.

Utredningen anser en myndighet bör ha det överordnade ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Utredningen bedömer att fyra myndigheter skulle kunna komma i fråga för ett sådant ansvar. Dessa är Migrationsverket, Trafikverket, Skolverket och UHR.

Migrationsverket saknar helt kompetens och erfarenhet av arbete med att ta fram, utveckla och kravställa prov samt att bygga upp provsystem. Med hänsyn till det anser utredningen att det inte skulle vara effektivt att låta Migrationsverket ha det övergripande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Ett sådant ansvar bedöms vidare i än högre grad än för de andra aktuella myndigheterna innebära ökade kostnader för att anställa eller utbilda personal som ska hantera frågor som rör kunskapsprovet. Förmodligen skulle arbetet med att anställa eller utbilda personal ta mycket tid i anspråk. Enligt kommittédirektiven ska systemet med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd komma på plats så snart som möjligt. Utredningen bedömer att det skulle ta längst tid att få systemet på plats om Migrationsverket skulle få rollen som den myndighet som har det överordnade ansvaret för kunskapsprovet. Frågan om vilka kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället

personer som vill ha permanent uppehållstillstånd i Sverige bör ha för att komma in i och bli en del av samhället får också anses ligga närmare utbildningsrelaterade frågor än frågor som rör uppehållstillstånd. Av dessa skäl skulle det inte vara vare sig kostnadseffektivt, tidseffektivt eller ändamålsenligt att ge Migrationsverket ett sådant ansvar. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det överordnade ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd inte bör läggas på Migrationsverket.

Trafikverket har erfarenhet av provutveckling och en sådan organisation kring kunskapsprov som är lämplig för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Kunnigheten inom provutveckling gäller dock trafikrelaterade frågor. Trafikverket har till skillnad från Skolverket och UHR inte någon erfarenhet av att upphandla prov från lärosäten, vilket kommer att bli aktuellt beträffande kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Med hänsyn till detta anser utredningen att Trafikverket inte bör ha det överordnade ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Utredningen anser därför att valet av myndighet som ska ges det övergripande ansvaret för kunskapsprovet står mellan Skolverket och UHR.

Skolverket arbetar i dag med kravställning beträffande de nationella proven, bl.a. i ämnet samhällskunskap och i sfi. Skolverket har en utvecklad kunskap och kompetens om dessa frågor samt utvecklat nätverk bland lärosäten och lärare. Det senare bedömer utredningen dock inte väga så tungt eftersom de nationella proven distribueras till de olika huvudmännen inom utbildningsväsendet, som genomför proven och ansvarar för rättningen.

UHR ansvarar för att ta fram högskoleproven. Högskoleproven genomförs av 21 universitet och högskolor som bistår UHR med det praktiska arbetet kring provet genom att anordna det på en rad orter runt om i landet.

Både Skolverket och UHR har alltså erfarenhet och kunskap om kravställning för prov. Skolverkets ämnen ligger något närmare de konstrukt som kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd bedöms bestå av, än de konstrukt som tas fram för högskoleprovet som UHR ansvarar för. Konstruktet för högskoleprovet ligger på en mycket hög kunskapsnivå jämfört med de kunskaper som utredningen anser ska krävas av dem som ansöker om permanent uppehållstillstånd.

UHR har en upparbetad kompetens inom många av de områden som är centrala för utredningens förslag. Det gäller kompetens i att beställa prov och administrera strukturer kring prov, såsom anmälan, betalning och redovisning av resultat. Dessutom finns utarbetade rutiner och föreskrifter för hur fusk vid prov ska hanteras. UHR driver också ett antal webbplatser, däribland www.antagning.se, www.studera.nu, www.universityadmission.se, www.utbyten.se och www.uhr.se. Vidare arbetar UHR med anpassning och har en upparbetad rutin kring ansökningar om anpassade prov.

Skolverket har ingen erfarenhet som rör genomförande av prov. Även om det är Skolverket som ansvarar för att nationella prov tas fram är det i praktiken varje skola som organiserar genomförandet av proven. Praktiska frågor som rör själva provsituationen sköts av skolorna ute i landet. Skolverket har därför inte heller någon erfarenhet av att administrera ett sådant system som föreslås för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Med hänsyn till det anförda anser utredningen vid en samlad bedömning att UHR är den myndighet som är bäst rustad för att ha det övergripande och samordnande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Arbetet med att ta fram och kontinuerligt utveckla kunskapsprovet bör enligt utredningen åläggas en och samma myndighet, UHR. Beträffande det faktiska framtagandet och utvecklingen av provet, dvs. delproven i det svenska språket och om det svenska samhället, bör den uppgiften rimligen genom avtal kunna uppdras till ett eller flera universitet eller högskolor. UHR ska även ansvara för att ta fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven. Det arbetet behöver sannolikt också ske i samverkan mellan UHR och det eller de lärosäten som faktiskt utvecklar de två delproven.

Utredningen föreslår att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska vara digitalt konstruerat. UHR har varken lokaler eller personal för genomförande av prov. Utredningen har därför undersökt olika lösningar beträffande genomförandet av kunskapsprovet. Ansvaret för att genomföra provet bör ges till en myndighet som har ändamålsenliga lokaler över hela landet och vars lokaler är tillräckligt stora för att inrymma mellan 25 000–50 000 provdeltagare varje år. Det förutsätts av rättssäkerhetsskäl att det finns en särskilt anpassad teknisk utrustning på plats vid genomförandet av provet, att det finns personal som har vana att kontrollera identitetshandlingar

och att agera som provförrättare under prov samt att lämpliga digitala system finns. Utredningen har kommit fram till att det endast finns en myndighet som uppfyller dessa krav, nämligen Trafikverket.

Trafikverket genomför redan i dag prov åt andra myndigheter och har därför utarbetade rutiner kring en sådan verksamhet. Trafikverket har lokaler runt om i landet, vilket bidrar till tillgänglighet för provdeltagarna. Trafikverket har även digitala system i vilka kunskapsprovet skulle kunna genomföras och sådan utrustning som behövs. Trafikverket har utbildade provförrättare med kompetens att granska identitetshandlingar och att övervaka prov samt upptäcka otillåten utrustning. Trafikverket har dessutom en central enhet med särskilt utbildad personal som arbetar med frågor som rör anpassning av prov. Denna enhet skulle kunna vara behjälplig med den faktiska prövningen av ansökningar om anpassade prov. Vid utredningens kontakter med Trafikverket har verket bedömt att man har kapacitet att genomföra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Trafikverket ska ansvara för genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. I ansvaret ligger att Trafikverket ska ta fram och förvalta ett digitalt system för genomförandet av kunskapsprovet.

För att systemet med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska fungera ändamålsenligt bör UHR ansvara för att det finns information om kunskapsprovet. Det behövs även utbildningsmaterial och hänvisningar till lämpliga utbildningsmöjligheter. När det gäller kunskaper i det svenska språket finns det utbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen, i form av sfi och svenska som andraspråk. Det finns även språkkurser inom folkbildningen. Beträffande kunskaper om det svenska samhället föreslår utredningen att delprovet om det svenska samhället ska grundas på ett anpassat material som i sin tur baseras på materialet *Om Sverige* på webbplatsen Informationsverige.se (se mer om detta i kapitel 5 och 11). Materialet ägs och uppdateras av länsstyrelserna. Ansvaret för att ta fram det utbildningsmaterial som behövs för den del av kunskapsprovet som avser det svenska samhället bör i enlighet med det sagda ligga på UHR, efter samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län. UHR bör genom avtal kunna uppdra åt Länsstyrelsen i Västra Götalands län, eller ett universitet eller en högskola som har uppdrag att arbeta med konstruktionen av delprovet som avser det svenska samhället, att anpassa och uppdatera utbildningsmaterialet.

Sammanfattningsvis föreslår alltså utredningen att UHR ska ha det övergripande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och samordna de inblandade myndigheternas arbete. UHR ska även ha ett ansvar för att ta fram och kontinuerligt utveckla kunskapsprovet. I det ansvaret ligger att ta fram och uppdatera information och utbildningsmaterial för kunskapsprovet. Uppdatering av utbildningsmaterialet som avser provdelen om det svenska samhället sker lämpligen i samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län. UHR ska även ansvara för att ta fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 5 kap. 26 § utlänningslagen, enligt vilken regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd som avses i 7 § (se avsnitt 11.3).

Med stöd av det bemyndigandet bör UHR:s respektive Trafikverkets ansvar för kunskapsprovet regleras i ett nytt 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97). I kapitlet bör det också tas in bemyndigande för dessa myndigheter att meddela ytterligare föreskrifter om kunskapsprovet respektive genomförandet av kunskapsprovet. Utredningen föreslår att det förs in en ny paragraf i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet som reglerar UHR:s uppgifter med anledning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Utredningen föreslår också att förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ändras på motsvarande sätt.

15 Genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

I detta kapitel resoneras utredningen kring och lämnar förslag på hur kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska genomföras. Det faktiska genomförandet föreslås ske regelbundet under året och på orter som Trafikverket har kontor för kunskapsprov. Det lämnas förslag på identitetskontroll vid provets genomförande, vem som ska rätta och fatta beslut om provresultat och det resoneras om hur fusk ska kunna förhindras och följas upp. Kapitlet innehåller också förslag på hur kunskapsprovet ska kunna genomföras med anpassningar under vissa förutsättningar.

15.1 När och var ska provet kunna göras?

Förslag: Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna genomföras av den som har ett arbetstillstånd eller tidsbegränsat uppehållstillstånd samt av den som har uppehållsrätt i Sverige.

Kunskapsprovet ska genomföras regelbundet under året. När provet ska ges beslutas av Trafikverket efter samråd med Universitets- och högskolerådet.

Bedömning: Provdeltagaren ska kunna anmäla sig till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd när denne själv bedömer det lämpligt.

Kunskapsprovet ska genomföras på de orter och i de lokaler där Trafikverket har kontor för kunskapsprov.

Trafikverket ska ansvara för att det finns personal vid genomförandet av kunskapsprovet och att den utrustning som behövs för genomförandet finns i provlokalerna.

Utredningen har strävat efter att skapa ett system för kunskapsprovet som är flexibelt för provdeltagarna. Något som kan underlätta för utlänningar som vill ha permanent uppehållstillstånd i Sverige är att kunna genomföra provet tidigt under deras vistelse här och på så sätt veta att de har gjort det som kommer att krävas vid en senare prövning av en ansökan om permanent uppehållstillstånd. Utredningen anser därför att det inte ska finnas någon begränsning i tiden för hur tidigt man kan göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd, under förutsättning att provdeltagaren har ett gällande tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. En sådan ordning kan ge den enskilde förutsägbarhet och underlätta livsplaneringen. Vidare kan integrationen främjas då utlänningar uppmuntras att skaffa sig kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället så snart som möjligt efter inresan i Sverige.

I kapitel 14 föreslås att Universitets- och högskolerådet (UHR) ska ha det övergripande och samordnande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Det föreslås också att Trafikverket ska ha ansvaret för att genomföra provet.

En fråga som rör genomförandet av kunskapsprovet är på vilka orter, i vilka lokaler och med vilken frekvens som provet lämpligen bör genomföras. Kunskapsprovet bör genomföras av en statlig myndighet med kontor på många orter i landet. Trafikverket har kontor för kunskapsprov på drygt 50 orter och på dessa cirka 70 provsalar. Trafikverket har därför en ändamålsenlig spridning av sina kontor runt om i landet. Trafikverket har vidare en verksamhet som är uppbyggd för att bl.a. kunna genomföra kunskapsprov, innefattande identitetskontroll, utrustning för att genomföra digitala prov och erfarenhet av att genomföra prov med anpassning.

Utredningen anser att tidpunkter för provets genomförande ska beslutas av Trafikverket efter samråd med UHR. På så sätt kan genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd anpassas till Trafikverkets övriga verksamhet. Utredningen anser dock att provet ska genomföras löpande under året för att få flexibilitet i systemet.

En omständighet av betydelse när det gäller det praktiska genomförandet av kunskapsprovet är antalet personer som kommer att vilja göra provet varje år och hur lång tid det kommer ta att göra provet. Det är svårt att förutse hur många människor som kommer att vilja

göra kunskapsprovet. Det är även svårt att säga hur provdeltagandet kommer att fördela sig geografiskt över landet.

År 2022 var det cirka 36 000 personer som ansökte om permanent uppehållstillstånd i Sverige. Av dessa var det omkring 27 000 personer som beviljades permanent uppehållstillstånd, varav ungefär 18 000 vuxna och 9 000 barn. Enligt Migrationsverkets senaste prognos antas antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd variera mellan cirka 36 000 och cirka 43 000 under åren 2023–2026. Antalet prov som kommer att genomföras per år är svårt att uppskatta. Mot bakgrund av Migrationsverkets prognos antar utredningen att antalet personer som kommer att ansöka om permanent uppehållstillstånd i Sverige i genomsnitt kommer att ligga på cirka 40 000 personer per år under de närmaste åren. Det finns dock ett antal faktorer som kan medföra att antalet faktiska provtillfällen blir både lägre och högre. Något som minskar antalet provtillfällen är bl.a. de sökande som inte behöver göra provet på grund av att de är barn eller att det finns särskilda skäl som gör att dem undantas från kravet att göra provet. Något som ökar antalet provtillfällen är bl.a. att vissa personer inte får godkänt resultat och därför behöver göra provet flera gånger. Mot denna bakgrund kan det med en grov uppskattning antas att det årliga antalet genomförda prov kommer att ligga någonstans mellan 25 000 och 50 000.

Beträffande tidsåtgången för att genomföra kunskapsprovet bör provet utformas så att det kan göras under en dag, detta för att undvika att provdeltagarna måste avsätta flera dagar för ett prov och kanske övernatta om provorten ligger längre bort från bostadsorten.

Kunskapsprovet för körkort tar 50 minuter att göra och rättas automatiskt. En förutsättning för att Trafikverket ska kunna hantera kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd i Trafikverkets övriga verksamhet är att provet är uppdelat i delprov om 50 minuter, dvs. under samma tidsintervall som Trafikverkets övriga prov ges. Utredningen har fått uppgifter från experter i provkonstruktion vid Stockholms universitet och Göteborgs universitet om att provet i det svenska språket respektive om det svenska samhället kommer att kräva minst två provtimmar vardera (dvs. totalt minst fyra pass om 50 minuter) för att uppfylla kravet på rättssäkerhet. Detta eftersom provdeltagaren behöver hinna svara på tillräckligt många uppgifter för att tillräckligt många mätpunkter ska ha nåtts under provtiden samt att tillräckligt med tid finns för provdeltagaren att läsa eller lyssna

om på instruktioner och uppgifter flera gånger eller få text uppläst med hjälp av talsyntes. Om provtiden kortas ned till under två timmar för respektive delprov kommer provet alltså inte uppfylla kravet på rättssäkerhet.

Bestämmelser om vilka personer som får genomföra kunskapsprovet och om när provet ska genomföras föreslås tas in i ett nytt 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtlF.

15.2 Identitetskontroll vid provets genomförande

Förslag: Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska endast få göras av den som kan uppvisa en giltig och godtagbar identitetshandling.

Trafikverket bemyndigas meddela de ytterligare föreskrifter som behövs beträffande identifiering i samband med kunskapsprovet.

För att säkerställa att det är den person som anmält sig till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd som gör provet och för att minska risken för fusk måste det ske en kontroll av varje provdeltagares identitet i samband med provet. Att risken för fusk minimeras är viktigt eftersom godkända provresultat på kunskapsprovet kommer att läggas till grund för permanenta uppehållstillstånd. Vid högskoleprovet och kunskapsprovet för körkort får prov endast göras av den vars identitet är fastställd.¹ Utredningen föreslår dock att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna göras av den som kan identifiera sig genom att visa upp en godtagbar och giltig identitetshandling hos Trafikverket. Detta för att undvika otydlighet när det gäller begreppet identitet inom migrationsrätten.

Det finns ingen legal definition av begreppet identitet i svensk lagstiftning, men enligt förarbeten och praxis består identiteten av namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap.² En utlänning har möjlighet att få en giltig identitetshandling i samband med folkbokföring (se mer om detta nedan). Att en utlänning har gjort kunskaps-

¹ Jfr 2 kap. 1 § i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser; konsoliderad elektronisk utgåva, TSFS 2012:41, och 35 § i Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet, UHRFS 2015:3.

² Jfr Prop. 1997/98:178 s. 8, MIG 2010:17, MIG 2011:11 och MIG 2012:1.

provet för permanent uppehållstillstånd med uppvisande av en giltig identitetshandling bör inte påverka Migrationsverkets senare bedömning av identitetsfrågan i samband med en ansökan om permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap.

I samband med migrationsprocessen händer det att skyddsbehövande kommer från länder som saknar myndigheter som kan utfärda identitetshandlingar och vars passhandlingar inte godtas av svenska myndigheter. I sådana fall bedöms sökanden inte kunna ta fram traditionell bevisning rörande sin identitet och det har av detta skäl inte heller ansetts rimligt att kräva det. Ytterligare utredning rörande sådana personers ursprung kan göras genom t.ex. språkanalys och kunskapsfrågor, som i sin tur kan stärka tillförlitligheten av uppgifter om medborgarskap och hemvist. Sådan bevisning kan dock innebära att sökanden endast har gjort sin identitet sannolik. Denna bevisgrad har i vissa fall bedömts tillräcklig. I asylprocessen har därefter sökandens uppgifter om namn och födelsetid oftast godtagits och beslut fattats utifrån det som sökanden uppgett om sin identitet. I de fall en sökande bedömts vara skyddsbehövande och beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, har denne blivit folkbokförd och tilldelats ett personnummer. I och med detta har personen accepterats som invandrad i Sverige med den uppgivna identiteten och även getts möjlighet till etablering i det svenska samhället. Sveriges åtagande att bereda personer skydd genom att bevilja uppehållstillstånd anses alltså väga så tungt att uppehållstillstånd inte kan nekas på den grunden att det finns en viss kvarstående oklarhet kring huruvida den identitet som utlänningen uppgett är riktig.³ Statusförklaring och uppehållstillstånd kan även beviljas trots att sökanden inte har kunnat göra sin identitet sannolik.⁴ Av Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2019:1 följer att även om det som utgångspunkt är viktigt att en asylsökande styrker, eller i vart fall gör sin identitet sannolik, så ska personens skyddsbehov som huvudregel prövas i sak även i sådana fall där personens identitet inte har gjorts sannolik enligt principen om non-refoulement, vilken bl.a. kommer till uttryck i 12 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. Detta innebär en skyldighet att inte avvisa eller utvisa en person som har ett skyddsbehov oavsett om identiteten gjorts sannolik eller inte. Detta kan t.ex. vara fallet i situa-

³ Rättsligt ställningstagande, Utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden, RS/029/2021, Migrationsverket.

⁴ Se Migrationsöverdomstolens avgöranden MIG 2011:4 och MIG 2011:6.

tioner där det är av underordnad betydelse att veta vem den sökande är för att avgöra frågan om det finns ett skyddsbehov. Även i andra ärenden där asylberättelsen inte är så starkt knuten till identiteten kan asylskälen inte avslås enbart på grund av att identiteten inte har gjorts sannolik. Om asylsökanden efter en prövning i sak bedöms ha skyddsbehov och det saknas skäl att utesluta personen från att anses som flykting eller annan skyddsbehövande föreligger därmed en rätt till uppehållstillstånd även om identiteten inte gjorts sannolik. I vissa fall är det dock särskilt viktigt att veta vem personen är. Så kan vara fallet när en person åberopar skriftlig bevisning och det är helt avgörande att personen åtminstone gör sannolikt att han eller hon är just den person som omnämns i handlingarna eller i landinformationer.

Av det sagda följer att frågan om identitet kan vara komplicerad. Som framgått anser utredningen att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd endast ska få genomföras av den som i samband med att provet ska genomföras kan identifiera sig genom att visa upp en godtagbar och giltig identitetshandling hos Trafikverket.

Godtagbara identitetshandlingar bör t.ex. kunna vara svenskt körkort, svenskt nationellt identitetskort, identitetskort utfärdat av Skatteverket, svenskt SIS-märkt företagskort och EU-pass. För utländska medborgare utan svenskt personnummer skulle även utländska pass kunna användas som legitimation om passet är tydligt, inplastat och identitetshandlingen har text på engelska, franska eller spanska.⁵ För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning (18 § folkbokföringslagen [1991:481]). Antalet personer som vill göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och inte har svenskt personnummer får med hänsyn till det antas vara få. Bestämmelser om vilka identitetshandlingar som ska godtas till styrkande av identiteten bedöms behöva vara förhållandevis detaljerade varför det bör överlämnas till Trafikverket att i egenskap av genomförande myndighet meddela sådana föreskrifter.

Det kan nämnas att den som har uppehållstillstånd i Sverige får ett uppehållstillståndskort från Migrationsverket. Uppehållstillståndskortet kan inte användas som legitimation, men den som inte har någon annan giltig identitetshandling kan ansöka om identitetskort hos Skatteverket och styrka sin identitet genom att låta Skatteverket

⁵ Jfr 35 § i Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet, UHRFS 2015:3 och 2 kap. 2 § i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser; konsoliderad elektronisk utgåva, TSFS 2012:41.

kontrollera uppgifterna i ansökan om identitetskort med de motsvarande uppgifter som finns hos Migrationsverket. Skatteverket jämför då namn, foto, underskrift, längd, resehandling och uppehållstillståndskortet. Kortet är försett med ett datachip som innehåller fingeravtryck och foto och det utgör ett bevis på att personen har tillstånd att vistas i landet.⁶ Ett antal personer med uppehållstillstånd ansöker varje år om identitetskort. Enligt Skatteverket ansökte 69 256 personer med uppehållstillstånd om identitetskort år 2019 och det fattades 256 avslagsbeslut. En av de vanligaste orsakerna till ett avslag på en ansökan är enligt Skatteverket att sökanden inte kompletterar sin ansökan på begäran. En anledning till att ansökningar inte prövas i sak är att sökandena inte visar att ansökningsavgiften har betalats.⁷ Närmare bestämmelser om identitetskort finns i 3 § lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Bestämmelserna infördes år 2010 för att underlätta för personer som har fått uppehållstillstånd att få ett identitetskort.

Bestämmelser om identifiering i samband med kunskapsprovet och om att Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs beträffande identifiering föreslås tas in i det nya 4 b kap. Utf.

15.3 Rättning och resultat på kunskapsprovet

Förslag: Trafikverket ska rätta kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Universitets- och högskolerådet ska besluta om resultatet på kunskapsprovet. Provresultatet ska anges var för sig för provdelen i det svenska språket och för provdelen om det svenska samhället.

Resultatet på provet ska gälla utan begränsning i tid.

Kunskapsprov för körkort rättas digitalt. Det är Trafikverket som ansvarar för rättningen, på samma sätt som myndigheten på Transportstyrelsens uppdrag ansvarar för konstruktionen och genomförandet

⁶ SOU 2021:2 s. 303.

⁷ Ibid.

av provet. Hur många poäng som krävs för godkänt resultat framgår av Transportstyrelsens föreskrifter.⁸

När det gäller kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer det vara möjligt att både göra ett delprov i taget, t.ex. det som avser det svenska språket, och att göra om ett delprov i vilket godkänt resultat inte uppnåtts. Med hänsyn till det föreslås att provresultatet ska anges separat för respektive delprov. Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås i det nya 4 b kap. UtlF.

I kapitel 14 föreslås att UHR ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd på samma sätt som UHR ansvarar för att ta fram högskoleprovet. Det föreslås vidare att UHR ska ansvara för att ta fram rättningsinstruktioner och kravgränser för delproven. När det gäller själva konstruktionen av provet bedöms att UHR kan uppdra den uppgiften genom avtal med ett eller flera lärosäten. Det är en ordning som gäller för högskoleprovet, men också för de nationella proven i skolan.

Utredningen föreslår att UHR ska besluta om resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Ett skäl för det är att UHR kommer att ha det övergripande och samordnande ansvaret för kunskapsprovet. Att UHR får detta ansvar hindrar inte att Trafikverket rättar provet automatiskt i det digitala systemet för provets genomförande.

Giltigheten av ett godkänt provresultat bör enligt utredningens uppfattning inte begränsas i tiden. Tisus- och Swedex-test gäller i dag som ett intyg över kunskap obegränsat i tiden på samma sätt som ett betyg. Den som t.ex. inte använder sina kunskaper i det svenska språket kommer med tiden att få mindre kunskaper. Det är dock inte ett tillräckligt skäl för att tidsbegränsa provresultatet. Ett godkänt provresultat ska alltså gälla obegränsat i tiden.

Det ska även vara möjligt att få provresultatet utfärdat vid ändrat personnummer, enligt samma regler som gäller för andra intyg och testresultat.

Bestämmelser om att Trafikverket rättar provet, om att UHR beslutar om resultat på provet, om att provresultat ska anges var för sig för delproven och att ett godkänt provresultat ska gälla obegränsat i tiden föreslås tas in i det nya 4 b kap. UtlF.

⁸ Se 3 kap. 15 § i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser, TSFS 2012:41.

15.4 Vad ska det kosta att göra kunskapsprovet?

Förslag: Den som vill delta i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska betala en avgift till Trafikverket i samband med anmälan till respektive delprov. Avgiften ska vara 700 kronor för respektive delprov.

Den som är statslös och som har fått flyktingförklaring eller resedokument av en svensk myndighet ska inte betala någon avgift för kunskapsprovet.

Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs beträffande avgift för provet.

Bedömning: Anmälan till och betalning av anmälningsavgiften för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd bör ske via en webbplats. På webbplatsen bör det finnas länkar till elektroniska anmälningsformulär och länkar till möjlighet att begära anpassning för att göra provet.

I andra länder får provdeltagarna betala en avgift för att göra språk- och samhällskunskapsprov för permanent uppehållstillstånd. Hur avgiften har bestämts varierar mellan länderna. Flera av de inhemska språkprov som utredningen har redogjort för är avgiftsbelagda. Det gäller bl.a. Tisusprovet, Swedex-provet och högskoleprovet. Även kunskapsprovet för körkortsbehörighet är avgiftsbelagt.

En avgift för att göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd skulle fylla flera funktioner. Avgiften skulle bidra till finansieringen av systemet med kunskapskrav och stå i överensstämmelse med vad som gäller i andra länder.

Kostnaderna för att bygga upp systemet med kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd beräknas under åren 2024–2027 uppgå till cirka 93 miljoner kronor. Därefter beräknas den löpande kostnaden ligga på cirka 44 miljoner kronor per år (se mer om beräkningarna i kapitel 20).

Som anges i avsnitt 15.1 uppskattar utredningen att det årliga antalet genomförda kunskapsprov kommer att ligga någonstans mellan 25 000 och 50 000.

Syftet med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Med hänsyn till

det syftet – och de socioekonomiska förutsättningarna bland många av de tänkta provdeltagarna – torde det inte vara ändamålsenligt med relativt sett höga avgifter. Om kostnaderna för hela provverksamheten ska täckas av anmälningsavgifterna innebär det att avgiften kan behöva uppgå till drygt 1 000 kronor per provdeltagare, delprov och tillfälle. En hög avgift kan hindra personer med sämre ekonomiska förutsättningar från att göra kunskapsprovet och eventuellt utesluta dem från möjligheten till permanent uppehållstillstånd på kort eller lång sikt. Det är inte heller rimligt att fördela hela kostnaden för att bygga upp systemet med kunskapsprov på dem som gör proven de första åren. Man kan därmed inte förvänta sig en avgiftsnivå som medger full kostnadstäckning. Man kan inte heller förvänta sig att de uppstartskostnader som ackumuleras kommer att kunna återvinnas i praktiken. Även om finansiering genom skatt eller avgift är det normala, förekommer att en blandning av dessa finansieringsformer används. En sådan blandfinansiering kan t.ex. användas i situationer där verksamhetens syfte skulle motverkas både om brukaren inte betalade någon avgift alls (risk för oönskat överutnyttjande) och om avgiftens ekonomiska mål var full kostnadstäckning (risk för oönskat underutnyttjande). Ett typexempel på en sådan ”vara” är pass. Avgiften bör vara tillräckligt hög för att man ska behandla sitt pass som en värdehandling, men tillräckligt låg för att alla medborgare ska ha råd att skaffa sig ett pass. I detta resonemang ligger att avgifter kan ha styrande funktioner och inte enbart vara en finansieringskälla och fungera som en spegling av efterfrågan.

En rimlig utgångspunkt när avgiften för kunskapsprovet bestäms är enligt utredningen den uppskattade årliga kostnaden för provets genomförande och det uppskattade antalet provdeltagare per år. Det är också rimligt att kostnaden för delproven ligger på ungefär samma nivå som andra jämförbara prov. Avgiften för den prövning som kan göras för kurser i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen är 500 kronor⁹. Avgiften för högskoleprovet är 550 kronor¹⁰. Avgiften är mellan 325 och 400 kronor för kunskapsprov för körkort¹¹. Kunskapsprovet för körkort har ett liknande upplägg (digitalt med flervalstuppgifter) och kan automaträttas. Även kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer

⁹ 1–2 §§ förordningen (1991:1124) om avgifter för prövning inom skolväsendet.

¹⁰ Se 7 kap. 21 § högskoleförordningen (1993:100).

¹¹ Se 2 § förordningen (2010:1578) om provavgifter för körkort och yrkesmässig trafik, m.m.

att vara digitalt konstruerat, med flervalsuppgifter som rättas automatiskt. Avgiften för Tisusprov är betydligt högre och ligger på 2 070 kronor för ett helt prov¹². Avgiften för Swedex-prov är ännu högre, mellan 3 125 och 3 750 kronor.¹³ I tabellen nedan visas vilka avgiftsnivåer som skulle krävas givet de olika antagandena ovan.

Tabell 15.1 Tänkbara avgifter per provdel i kunskapsprovet

Antal testtillfällen	Antal avgiftsuttag	Avgiftsnivå givet totalt finansieringsbehov	
		63 mnkr	44 mnkr
25 000	50 000	1 260 kr	880 kr
50 000	100 000	630 kr	440 kr

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att avgiften för den som vill delta i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska vara 700 kronor per delprov. Avgiften ska betalas i samband med anmälan till respektive delprov.

I den mån kostnaderna för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd inte kan bäras genom de föreslagna avgifterna per delprov föreslår utredningen att staten går in och står för en del av de årliga kostnaderna. I annat fall kan avgiften för att göra kunskapsprovet behöva höjas. Som framgått anser utredningen att det inte är önskvärt, då det riskerar att leda till utestängande från prov och i förlängningen såväl från permanent uppehållstillstånd som medborgarskap.

I artikel 32 i Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) anges att en fördragsslutande stat ska underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation (att bli medborgare) så mycket som möjligt. Särskilt ska fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta. I samma anda uttalas i artikel 6.4 g i Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) att varje konventionsstat ska underlätta förvärv av medborgarskap för statslösa personer och personer som är erkända som flyktingar och som

¹² Stockholms universitet, <https://www.su.se/tisus/om-tisus?open-collapse-boxes=ccbd-anm%C3%A4lantissusverige,ccbd-anm%C3%A4lningsavgifttissusverige#tisusbest%C3%A5ravtredelprov> [2023-04-14].

¹³ Folkuniversitetet, <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/testtillfallen/testtillfallen-i-sverige/> [2023-04-14].

har legalt och varaktigt hemvist inom statens territorium. Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att dessa personer inte ska betala någon avgift för att göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Det beror på att permanent uppehållstillstånd ofta är en förutsättning för medborgarskap.

Utredningen anser att det ligger närmast tillhands att den som vill delta i kunskapsprovet ska betala avgiften till Trafikverket, som ansvarar för provets genomförande. Anmälan och betalning till provet föreslås kunna göras via en webbplats som Trafikverket tillhandahåller. Vidare bör den webbplats om kunskapsprovet som utredningen föreslår att UHR ska ansvara för ha länkar till Trafikverkets webbplats för anmälan och betalning.

Bestämmelser om betalning av avgift för kunskapsprovet, om de som inte ska betala avgift för provet och om att Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs beträffande avgiften för provet föreslås tas in i det nya 4 b kap. Utlf.

15.5 Provet ska kunna göras med anpassning

Förslag: Den som kan visa att han eller hon på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden har behov av anpassning för att kunna göra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska medges anpassning.

En ansökan om anpassning ska ges in till Trafikverket, som fattar beslut om anpassning.

Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs beträffande anpassning av provet.

Bedömning: En ansökan om anpassning bör ges in senast i samband med att avgiften för kunskapsprovet betalas.

Bedömningen av om anpassning ska medges bör vara generös.

Syftet med kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle. Med hänsyn till det är det viktigt att kunskapsprovet är tillgängliga även för personer med funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. För att personer med funktionsnedsättningar ska kunna genomföra kunskapsprovet på samma villkor som andra kan det i vissa fall finnas

behov av anpassningar, exempelvis i form av förlängd provtid eller att provdeltagaren får sitta enskilt i ett rum eller en sal.

Skillnaden mellan anpassning för att kunna göra kunskapsprovet och undantag från kunskapskravet som sådant (se kapitel 12) bör belysas. Vid anpassning har individen förmåga att visa kunskap, men han eller hon behöver någon form av anpassning i provsituationen för att kunna göra det. Undantag blir aktuellt när individen inte har möjlighet att uppfylla kunskapskravet eller när det inte är rimligt att begära att individen ska uppfylla kravet.

Brister när det gäller anpassning av kunskapsprovet bör inte hindra utläningar från att beviljas permanent uppehållstillstånd. Enligt utredningens uppfattning bör bedömningen av om anpassning ska medges vara generös.

För att underlätta för ansvariga myndigheter och för provdeltagare bör det på samma sätt som vid genomförandet av t.ex. kunskapsprov för körkort klargöras vilka funktionsnedsättningar eller personliga förhållanden som ska kunna leda till anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd, vilka anpassningar som är tillgängliga och hur behovet av anpassning ska visas. Det bör överlåtas till den ansvariga myndigheten att i föreskriftsform bl.a. precisera vilka anpassningar som ska erbjudas. Myndigheter och personer med kompetens om funktionsnedsättningar bör medverka i det arbetet. Det är viktigt att anpassningar görs så att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd fortfarande prövar de kunskaper och de förmågor som respektive delprov avser att pröva.

Som exempel på anpassningar som erbjuds inom utbildningsområdet kan nämnas att ADHD och inlärningsstörningar kan resultera i att provdeltagaren får längre tid på sig vid genomförandet av prov, att denne får ta rast under provets genomförande eller får sitta enskilt i ett rum eller en sal. För den med synnedsättning kan anpassning innebära att provtexten förstoras upp eller skrivs i färg. Det samma bör kunna gälla även beträffande kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Andra funktionsnedsättningar som bör kunna leda till anpassning av kunskapsprovet är dyslexi (svårigheter att läsa och skriva) och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Rent allmänt bör anpassningar också kunna erbjudas i form av att provtiden förlängs, att provet genomförs muntligt i stället för skriftligt eller att en text både kan läsas och lyssnas på beroende på individens funktionsnedsättning och behov och det provet ska testa. Även en funk-

tionsnedsättning eller personliga förhållanden som gör att en individ har stora svårigheter att hantera en dator bör kunna leda till anpassning såsom att provet genomförs på papper i stället för på dator eller att förlängd provtid ges.

För döva migranter torde det inte sällan snarare bli aktuellt med undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd än att anpassa kunskapsprovet. Anpassningar kan fungera för döva migranter med gedigen språkbakgrund och mer omfattande utbildningsbakgrund, men knappast för övriga döva migranter. Om anpassning ska ske bör den enligt utredningens mening utformas på svenskt teckenspråk för döva utlänningar. Det skulle leda till otillfredsställande resultat om provet tolkas till teckenspråk eftersom det innebär att tolken blir ansvarig för att bedöma kunskapen i det svenska språket. En teckenspråkstolk bör därför inte användas för att bedöma språkkunskaper hos en döv person. Den som gör en sådan bedömning bör själv behärska svenskt teckenspråk och ha dövkompetens.

När det gäller lämpliga anpassningsåtgärder har Specialpedagogiska skolmyndigheten utfärdat rekommendationer och förslag på vilka anpassningar som kan behövas i provsituationer i skolan utifrån olika funktionsnedsättningar.¹⁴

Både UHR och Trafikverket har utarbetade system för att ta ställning till frågor som rör anpassning av prov. En lösning är därför att låta UHR ha ansvaret för att besluta om anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. En annan är att Trafikverket får det ansvaret.

Trafikverket tar redan nu ställning till om provdeltagare ska beviljas anpassningar och genomförde mellan 54 500 och 85 800 anpassade prov per år under åren 2018–2022.¹⁵ Ansökan om anpassning av prov görs centralt via en särskild blankett till Trafikverket, som sedan beslutar om sökanden ska beviljas anpassning. Möjliga former av anpassningar för kunskapsprovet är t.ex. muntligt uppläst teoriprov eller teoriprov med extra tid. I dagsläget beräknas handläggningstiden för en sådan ansökan vara cirka två veckor. Till ansökan kan bifogas intyg från exempelvis speciallärare eller specialpedagog, logoped eller annan typ av specialist, lärare på en skola, lärare på en kommunal vuxen-

¹⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020), Specialpedagogiska anpassningar för tillgängliga prov, Rekommendationer och förslag från sakkunniga inom Specialpedagogiska skolmyndigheten, <https://www.spsm.se/contentassets/4e49097fc5b94ac0b4d2a9465731136b/anpassningar-vid-prov.pdf>.

¹⁵ Statistik inhämtad av utredningen från Trafikverket.

utbildning för sfi eller personal på en trafikskola. Först efter ett beslut i frågan om anpassning kan tid för prov bokas.¹⁶ Att ansöka om anpassning av kunskapsprov för körkort är inte avgiftsbelagt. Det är först när man ansöker om att få göra kunskapsprovet som man ska betala in ansökningsavgiften. Utredningen förordar en liknande ordning för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Trafikverket har alltså erfarenhet av att besluta om anpassning av kunskapsprov och Trafikverket har en central enhet som hanterar dessa frågor. Utredningen bedömer att det är lämpligt att Trafikverket beslutar om anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Det beror på den kompetens och det uppbyggda system som Trafikverket har i dessa frågor. Det beror också på att planeringen av genomförandet av kunskapsprovet för dem som beviljas anpassning underlättas.

Till ansökan om anpassning ska provdeltagaren bifoga det underlag som stödjer hans eller hennes behov av anpassning. Underlaget ska tydligt beskriva varför personen inte bedöms kunna genomföra kunskapsprovet på vanligt sätt som en följd av funktionsnedsättningen eller andra personliga förhållanden. Många kommer sannolikt att ge in läkarintyg eller liknande till stöd för sin ansökan, medan andra kan ha genomgått en utredning och fått ett utlåtande eller intyg som beskriver hur dennes funktionsnedsättning påverkar inläringen eller vardagen. Den som har dyslexi kan ha ett intyg från speciallärare, specialpedagog, logoped eller annan specialist inom området. Den som är allvarligt hörsel- eller talskadad kan tänkas ha liknande intyg. Det kan också vara så att en personal inom sfi, arbetsförmedlare eller arbetsgivare, som har eller har haft kontakt med en person över längre tid, sedan tidigare har tillhandahållit den som begär anpassning något underlag som stödjer personens uppfattning om att denne har behov av anpassning. Sådana handlingar kan också ges in.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bedömer utredningen att Trafikverket i samråd med t.ex. provkonstruktörer, Specialpedagogiska skolmyndigheten och andra med kunskap och erfarenheter av betydelse i nu aktuella avseenden bör lägga fast vilka funktionsnedsättningar och andra personliga förhållanden som ska ge rätt till anpassningar och vilka anpassningar som ska kunna erbjudas vid genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och organisera

¹⁶ Trafikverket, <https://www.trafikverket.se/korkort/ta-korkort/anpassade-teoriprov/> [2023-04-04].

förfarandet utifrån det. Med hänsyn till det som sägs ovan föreställer sig utredningen att det kan finnas vissa funktionsnedsättningar som typiskt sett innebär anpassning av kunskapsprovet på visst sätt om det finns underlag som visar behovet av anpassning (jfr 4–7 §§ UHRFS 2015:3). Trafikverket torde därför i föreskriftsform kunna ange vissa funktionsnedsättningar som kan resultera i en viss specifik anpassning av provet, hur funktionsnedsättningen och behovet av anpassning ska visas och på vilket sätt anpassning kommer att ske. Sådana preciserade föreskrifter finns t.ex. i 4–8 §§ UHRFS 2015:3.

Bestämmelser om anpassning av kunskapsprovet, om att Trafikverket fattar beslut om anpassning och om att Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs beträffande anpassning av provet föreslås tas in i det nya 4 b kap. UtIF.

Vad gäller möjligheten att överklaga ett beslut som innebär att anpassning av kunskapsprovet inte beviljas, se avsnitt 17.1.

15.6 Fusk

Förslag: I samband med att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd genomförs ska provdeltagaren skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet.

Provdeltagare som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid kunskapsprovet ska inte få delta i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om det ska fattas av Universitets- och högskolerådet.

Provdeltagare som inte följer bestämmelserna om identifiering i samband med kunskapsprovet, skriftlig försäkran på heder och samvete eller vilseledande vid provet eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet ska, efter beslut av Universitets- och högskolerådet, inte få något resultat på provet.

Utredningen föreslår i kapitel 11 att kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska genomföras digitalt. Det gör det möjligt att presentera uppgifter och svarsalternativ i olika ordning. Risken för fusk kan därför antas minska något. Ett syfte med kontroll av provdeltagarnas identitet är också att minska risken för fusk och att mot-

verka att det är någon annan än den som ger in ansökan om permanent uppehållstillstånd som har genomfört kunskapsprovet för sådant tillstånd.

Fusk förekommer vid prov. Vid t.ex. kunskapsprovet för körkort, de nationella proven i sfi och högskoleprovet har försök till fusk förekommit. Vid den typ av prov som kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer att vara, s.k. high stake-prov, dvs. prov där resultatet kan medföra stora konsekvenser för provdeltagaren, ökar incitamenten att fuska. Utredningen anser därför att det behövs bestämmelser som reglerar vad som händer om någon blir påkommen med att fuska. Sådana bestämmelser finns bl.a. för högskoleprovet och kunskapsprovet för körkort.

Enligt 7 kap. 21 a § högskoleförordningen (1993:100) ska UHR stänga av den som använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försökt vilseleda vid högskoleprovet. Ett sådant beslut om avstängning gäller i två år från tidpunkten för försöket. Den provdeltagare som bryter mot UHR:s föreskrifter för högskoleprovet, t.ex. reglerna om hjälpmedel eller om att teknisk utrustning ska vara avstängd och placerad på anvisad plats, kan bli utan resultat på det aktuella delprovet.¹⁷

Det finns dessutom straffrättsliga sanktioner som syftar till att motverka användningen av otillåtna hjälpmedel och annat vilseledande vid högskoleprovet. Sedan provtillfället hösten 2016 ska alla provdeltagare efter varje provpass försäkra på heder och samvete att han eller hon har lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet.¹⁸ Om en provdeltagare i strid med sin försäkran ändå använder otillåtna hjälpmedel eller vilseleder på annat sätt anses denne ha lämnat osann uppgift vid provet vilket innebär att han eller hon kan dömas för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken, förkortad BrB). Frågan om osann försäkran har bl.a. prövats av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2022 s. 118. Högsta domstolen bedömde att oriktigheten av försäkran konstituerar ett eget brott för vilket en straffrättslig påföljd kan ådömas, trots att även beslut om återkallelse av provresultat och av en eventuell utbildningsplats samt om avstängning meddelats. Detta eftersom de senare besluten grundats på att den enskilde använt otillåtna

¹⁷ 40 § i Universitets- och högskolerådets föreskrifter om Högskoleprovet, UHRFS 2015:3, konsoliderad version t.o.m. UHRFS 2019:9.

¹⁸ 35 a § andra stycket i Universitets- och högskolerådets föreskrifter om Högskoleprovet, UHRFS 2015:3, konsoliderad version t.o.m. UHRFS 2019:9, (UHRFS 2016:3).

hjälpmedel eller annars försökt vilseleda på provet, medan ett åtal för osann försäkran bygger på att den enskilde har agerat i strid med den skriftliga försäkran som avgetts i samband med provtillfället. De senare besluten bedömdes vidare inte vara av straffrättslig karaktär. Förfarandet omfattades därmed inte av Europakonventionens förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff. Straffet för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § BrB, är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

Sedan den 1 mars 2020 föreskrivs även beträffande kunskapsprovet för körkort att den som gör provet skriftligen ska försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet.¹⁹ Bestämmelserna om osann försäkran i BrB blir därmed tillämpliga även på detta prov.

Enligt utredningen bör på samma sätt som när det gäller högskoleprovet och kunskapsprovet för körkort den som fuskat eller försöker fuska vid kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd inte få delta i provet. Fusk kan bestå i att provdeltagaren använder otillåtna hjälpmedel eller att han eller hon på annat sätt försöker vilseleda vid provet, t.ex. genom att uppge någon annan persons identitet. Vid vilseledande om identitet bör såväl den som genomfört eller försökt genomföra provet i en annan persons namn som den vars namn använts vid provgenomförandet inte få delta i provet under viss tid. Utredningen anser att den period om två år som gäller vid avstängning från högskoleprovet är rimlig, då syftet är att motverka fusk.

I linje med vad som nu sagts ska provdeltagaren i samband med genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd på heder och samvete försäkra att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provtillfället. Följden av en sådan osann försäkran blir att straffrättsligt ansvar kan aktualiseras enligt 15 kap. 10 § BrB. Utöver det som nu sagts bör det också införas en bestämmelse med den innebörden att ett provresultat ska kunna ogiltigförklaras om det kommer fram att fusk på något sätt har förekommit, att en provdeltagare inte har uppvisat en godtagbar och giltig identitetshandling eller att han eller hon inte har följt de anvisningar som ges i samband med genom-

¹⁹ Jfr 3 kap. 3 a § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser, TSFS 2012:41 (TSFS 2020:9 med viss redaktionell ändring i TSFS 2021:76).

förändret av provet. Detta för att minska risken för att permanent uppehållstillstånd beviljas på felaktiga grunder.

Beslut om att en provdeltagare inte ska få delta i provet och beslut om att provdeltagaren inte ska få något provresultat bör lämpligen fattas av UHR.

Bestämmelser om skriftlig försäkran på heder och samvete, om att provdeltagare inte ska få delta i provet vid vilseledande och om att provdeltagare inte får resultat på provet föreslås tas in i det nya 4 b kap. UtIF.

När det gäller återkallelse av ett permanent uppehållstillstånd, se kapitel 18.

15.7 Sammanfattning

Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna göras regelbundet under året. Provdeltagaren ska kunna anmäla sig till provet när han eller hon själv bedömer det lämpligt, under förutsättning att han eller hon har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige.

Kunskapsprovet ska genomföras på de orter och i de lokaler där Trafikverket har kontor för kunskapsprov. Trafikverket ska ansvara för att det finns personal vid genomförandet av kunskapsprovet och att den utrustning som behövs för genomförandet finns i provlokalerna.

Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska endast få genomföras av den som i samband med att provet ska genomföras kan uppvisa en godtagbar och giltig identitetshandling.

UHR ska besluta om resultatet på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Provresultatet ska anges var för sig för delproven i det svenska språket respektive om det svenska samhället. Resultatet på provet ska gälla utan någon tidsbegränsning.

Den som vill delta i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska betala en avgift till Trafikverket i samband med anmälan till respektive delprov. Avgiften ska vara 700 kronor för varje delprov. Den som är statslös och som har fått flyktingförklaring eller rese-dokument av en svensk myndighet ska dock inte betala någon avgift för att delta i provet.

Anmälan till och betalning av anmälningsavgiften för kunskapsprovet bör ske via en webbplats. På webbplatsen bör det finnas elektroniska anmälningsformulär och möjlighet att begära anpassning av provet.

Den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden kan visa att han eller hon har behov av anpassning av kunskapsprovet ska kunna medges anpassning efter ansökan. Bedömningen av om en sådan ansökan ska medges bör vara generös.

En ansökan om anpassning ska ges in till Trafikverket senast i samband med att avgiften för provet betalas. Trafikverket ska sedan besluta i fråga om anpassning.

Provdeltagaren ska skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid kunskapsprovet. Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid kunskapsprovet ska inte få delta i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om det ska fattas av UHR.

Provdeltagare som inte följer bestämmelserna om identifiering i samband med kunskapsprovet, skriftlig försäkran på heder och samvete eller vilseledande vid provet eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet ska, efter beslut av UHR, inte få något resultat på provet.

Trafikverket bemyndigas att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs i vissa särskilt angivna avseenden.

16 Personuppgiftsbehandling och sekretess

I detta kapitel redogör utredningen för förhållandet mellan förslagen i detta betänkande och EU:s dataskyddsförordning. I kapitlet finns också ett resonemang om hur offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess för kunskapsprov förhåller sig till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Slutligen redogörs för sekretessbestämmelser som kan skydda uppgifter om enskilda hälsotillstånd vid handläggning av en begäran om anpassning liksom vid handläggning av ansökan om undantag.

16.1 Personuppgiftsbehandling med anledning av förslagen i betänkandet

16.1.1 Inledning

Utredningen föreslår att det ska införas ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd som ska visas genom godkänt resultat på ett kunskapsprov. Systemet för kunskapskrav medför att de inblandade myndigheterna; Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR, och Trafikverket, kommer att hantera uppgifter om provdeltagaren eller sökandens person.

Det finns EU-regler som rör medlemsstaternas hantering av sådana uppgifter. Dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG [allmän dataskyddsförordning]) skyddar fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1.2). Dataskyddsförordningen

är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Utöver dataskyddsförordningen har medlemsstaterna möjlighet att själva utforma regler för personuppgiftsbehandling.

Genom bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30) har det införts sådana kompletterande bestämmelser i svensk rätt. När det gäller kompletterande regleringar i nationell rätt uppställer inte dataskyddsförordningen något krav på att reglering införs på en viss normhierarkisk nivå.¹ Utifrån dataskyddsförordningens perspektiv kan alltså nationell reglering införas även i förordning.

Dataskyddslagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs inom ramen för verksamhet som bedrivs vid personuppgiftsansvarigas eller personuppgiftsbiträdens verksamhetsställen i Sverige (1 kap. 5 § första stycket dataskyddslagen). Med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter (artikel 4.7 dataskyddsförordningen).

Dataskyddslagen är subsidiär till en annan lag eller förordning, på så sätt att om det finns bestämmelser som avviker från lagen ska de bestämmelserna gälla (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen syftar till att ge Migrationsverket möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt bl.a. utlänningslagen och skyddar människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 § utlänningsdatalagen).

Förutom genom dessa lagar och förordningar har enskilda ett grundlagsskydd gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Grundlagsskyddet omfattar sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning, eller av hänsyn till uppgifternas

¹ Se skäl 41 till dataskyddsförordningen.

integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.²

Om grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är tillämpligt krävs reglering av personuppgifter i lag. I övrigt styrs normgivningsnivån i svensk rätt av reglerna om normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen. Vid mer omfattande personuppgiftsbehandling görs ofta bedömningen att den grundläggande regleringen bör införas i lag, även om det inte krävs enligt 8 kap. regeringsformen. Detta eftersom det kan vara lämpligt att riksdagen får ta ställning till om de integritetsrisker som förslaget medför är motiverade. Bestämmelser på detaljnivå kan ofta placeras i förordning. En fördel med detta är att bestämmelserna lättare kan ändras när det behövs.³

16.1.2 Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen i detta betänkande ger upphov till omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

Förslaget om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd innebär att det kommer att ställas krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att beviljas sådant tillstånd. Kontroll av att kriterierna för att beviljas permanent uppehållstillstånd är uppfyllda kommer, på samma sätt som i dag, att göras av Migrationsverket i samband med handläggningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd. I en ansökan om permanent uppehållstillstånd förekommer uppgifter om namn, personnummer och adress, vilket är personuppgifter.

Personuppgifter är enligt artikel 4.1 i dataskyddsförordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Med en identifierbar fysisk person menas en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller online-identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

² Prop. 2009/10:80, s. 250.

³ Integritetsskyddsmyndigheten (2022), s. 21.

För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs vidare att personuppgifterna behandlas. Med behandling menas enligt artikel 4.2 dataskyddsförordningen en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Uppgifter om resultat på kunskapsprovet utgör personuppgifter. Personuppgifter kommer att behandlas inom ramen för Migrationsverket ärendehanteringssystem enligt samma bestämmelser som gäller för behandling av personuppgifter i dag.

Under handläggningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan det komma att göras en bedömning av om det finns särskilda skäl för undantag från kravet på att visa kunskap för den som gett in underlag till stöd för det. Särskilda skäl för undantag kan vara en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden av sådan omfattning och varaktighet att sökanden inte rimligen kan visa sådana kunskaper (se kapitel 12). Även i detta avseende kommer det att förekomma behandling av personuppgifter inom ramen för myndighetens ärendehanteringssystem.

Personuppgifter kommer också att behandlas av UHR inom ramen för systemet för kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd, t.ex. genom beslut som har samband med provets resultat, fusk och dylikt. UHR kommer att ha ansvaret för att provresultat, inklusive provdeltagares namn och personnummer, finns sparade i någon slags provresultatsarkiv.

Personuppgifter kommer också att behandlas inom ramen för Trafikverkets ärendehanteringssystem vid anmälan till kunskapsprovet, vid ansökningar om anpassade prov och vid genomförandet av provet.

Det står alltså klart att förslagen kommer att innebära personuppgiftsbehandling för UHR och Trafikverket inom ramen för de ärende- och provsystem som kommer att användas för genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Mot denna bakgrund kan konstateras att förslaget ger upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

16.1.3 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som förslagen i detta betänkande ger upphov till.

Dataskyddsregleringen bygger på att varje behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund för att vara tillåten. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Av artikel 6.1 c framgår att personuppgiftsbehandlingen är laglig om den rättsliga grunden är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Av artikel 6.1 e framgår vidare att personuppgiftsbehandlingen är laglig om den rättsliga grunden för den är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift som är av allmänt intresse och följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (se även 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Kravet på att behandlingen ska vara nödvändig för ändamålet innebär inte att behandlingsåtgärden måste vara oundgänglig. Den kan anses nödvändig om den leder till en mer effektiv tillämpning av lag.⁴

I förarbetena till dataskyddslagen uttalas att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.⁵ Myndighetsutövning karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Befogenheten till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller annan författning eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta statsorganen. Utanför begreppet myndighetsutövning faller råd, upplysningar och faktiskt handlande som inte innebär tvång mot den enskilde. I propositionen Ny dataskyddslag noteras att den rättsliga grunden myndighetsutövning kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som har tilldelats myndighetsutövande befogenheter.⁶

⁴ Jfr EU-domstolens dom den 16 november 2008 i mål C-524/06.

⁵ Prop. 2017/18:105 s. 56–57.

⁶ A. prop. s. 63.

Den omständigheten att behandlingen är laglig enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen innebär inte att behandling kan ske av vilka uppgifter som helst eller på valfritt sätt. Den personuppgiftsansvarige måste också uppfylla kraven i övriga bestämmelser i förordningen. Dataskyddsförordningen innehåller ett antal principer som gäller och ska tillämpas vid all behandling av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för och ska kunna visa att principerna efterlevs.⁷

Utredningen bedömer att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos Migrationsverket i samband med handläggningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen). Samma rättsliga grund föreligger också för UHR:s och Trafikverkets behandling av personuppgifter vid anmälan till och förberedelserna inför kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd, inkluderat handläggning av en begäran om anpassning vid provets genomförande. Även vid genomförandet och rättningen av provet aktualiseras enligt utredningens uppfattning den nu nämnda rättsliga grunden liksom vid beslut om provresultat och eventuella ärenden om att provdeltagaren inte får delta i provet på grund av t.ex. fusk.

16.1.4 Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid anordnande och genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

Bedömning: Dataskyddsförordningens och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordnings bestämmelser om personuppgiftsbehandling i myndigheters verksamheter är tillämpliga vid Universitets- och högskolerådets och Trafikverkets handläggning av det nya kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att Universitets- och högskolerådets och Trafikverkets behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

⁷ A. prop. s. 49–50.

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska grunden för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e vara fastställd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I skäl 45 till dataskyddsförordningen anges att förordningen inte medför något krav på en särskild lag för varje enskild behandling, utan att det kan räcka med en lag som grund för flera behandlingar som bygger på en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller om behandlingen krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller om behandlingen utförs som ett led i myndighetsutövning.

Av ordalydelsen i artikel 6.3 första stycket framgår att det som ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt är den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e. Det krävs således inte en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet.⁸

Den rättsliga grunden enligt artikel 6.3 är ofta fastställd i t.ex. myndigheters instruktioner eller i annan reglering som styr verksamheten. På vissa områden kompletteras verksamhetsregleringen av en särskild författning som reglerar personuppgiftsbehandlingen, en så kallad registerförfattning. Den rättsliga grunden som fastställs i nationell rätt enligt artikel 6.3 omfattar då både verksamhetsregleringen och registerförfattningen. Vid informationsutbyte fastställs vidare ofta den rättsliga grunden för utlämnandet genom bestämmelser som reglerar skyldighet eller möjlighet att lämna uppgifter. För myndigheter styrs informationsutbytet till stor del av regleringen om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och av bestämmelser som bryter sekretessen.⁹

Utredningen föreslår i kapitel 14 att UHR ska ha ett övergripande ansvar för kunskapsprovet vilket bl.a. innefattar ansvar för att ta fram kunskapsprovet, besluta om provresultat och att samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser. I samma kapitel föreslås att Trafikverket ska ansvara för genomförandet av provet. Som en följd av förslaget om ansvarsfördelning föreslås i kapitel 14 att de uppgifter som UHR ansvarar för enligt 1 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska utökas till att omfatta också det övergripande ansvaret samt service

⁸ Prop. 2017/18:105 s. 49.

⁹ Integritetsskyddsmyndigheten (2022), s. 14.

och samordning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd enligt kap. 4 b utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtlF, innefattande bl.a. att besluta om resultat på provet. Vidare föreslås att de uppgifter som Trafikverket ansvarar för enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska utökas med en ny paragraf, 7 a §, så att ansvaret även omfattar att genomföra kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd innefattande att ta emot anmälningar till och betalningar för kunskapsprovet, besluta i frågor om anpassning av provet, ta fram ett digitalt provsystem för kunskapsprovet och rätta provet enligt de rättningsinstruktioner som UHR tagit fram.

Av 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse eller utföra en uppgift av allmänt intresse, som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Artikel 6.1 c och e bedöms ge UHR och Trafikverket grund för personuppgiftsbehandling.

Enligt 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Genomförandet och administrationen av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd med det för- och efterarbete i form av bl.a. hantering av provdeltagares anmälningar, begäran om anpassning, rättning av prov, beslut om provresultat m.m. som det innebär, föreslås regleras i ett nytt 4 b kap. i UtlF och föreskrifter meddelade av UHR och Trafikverket. Bestämmelserna grundar sig på de regler om kunskapskrav som föreslås införas i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. De respektive myndigheternas rätt att utöva myndighet vid anordnande och genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer därför att framgå genom nämnda regleringar.

Frågan är om den ovan angivna regleringen är tillräcklig eller om det krävs kompletterande reglering för myndigheternas behandling av personuppgifter. Utgångspunkten vid denna bedömning är dataskyddsförordningens krav på proportionalitet (artikel 6.3), tydlighet, precision och förutsägbarhet (skäl 41) för de registrerade, dvs.

de personer som personuppgifterna rör. Vidare ska de integritetsrisker som framkommit analyseras. Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlingens och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund som gör intrånget förutsebart, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund enligt artikel 6.3. I förarbetena anges att en behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten, såsom när det gäller behandling av elevers namn i reguljär skolverksamhet, kan ske med stöd av en rättslig grund som är allmänt hållen. Ett mer kännbart intrång, t.ex. behandling av känsliga personuppgifter inom hälso- och sjukvården, kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart.¹⁰

Utredningen bedömer att den handläggning som har samband med själva genomförandet av provet genom anmälan till provet, betalning av provavgift, rättning och resultat inte innebär någon egentlig kränkning av den personliga integriteten. För sådan handläggning bedömer utredningen att UHR:s och Trafikverkets hantering av personuppgifter ska ske med stöd av artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen samt dataskyddslagen (däribland 3 kap. 10 § som avser behandling av personnummer och samordningsnummer) och att några ytterligare särskilda registerförfattningar inte är nödvändiga.

Trafikverket bedöms dock behöva behandla känsliga personuppgifter i samband med handläggningen av en ansökan om anpassning av prov. Med känsliga personuppgifter avses sådana uppgifter som anges i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Behandling av känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 är som utgångspunkt förbjuden. Förbudet gäller dock inte om något av de undantag som beskrivs i artikel 9.2 a–j kan tillämpas. Dessa undantag är uttömmande och det finns alltså inte något utrymme för medlemsstaterna att föreskriva ytterligare undantag. I artikel 9.2 g anges att behandling är tillåten om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på

¹⁰ Prop. 2017/18:105 s. 51.

grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Bestämmelsen i artikel 9.2 g, som ger utrymme för behandling av känsliga uppgifter om behandlingen är nödvändig på grundval av ett viktigt allmänt intresse, kan dock medföra krav på kompletterande nationell reglering avseende en viss behandling av känsliga personuppgifter. Som tidigare nämns får medlemsstaterna införa mer specifika bestämmelser i fråga om behandling som sker med stöd av artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (allmänt intresse och myndighetsutövning), även när det gäller känsliga personuppgifter (artikel 6.2) (se även 3 kap. 2-3 §§ dataskyddslagen).¹¹

Av 3 kap. 3 § dataskyddslagen följer att känsliga uppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag eller om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende.

Utredningen bedömer att den rättsliga grunden för behandlingen av känsliga personuppgifter i Trafikverkets handläggning genom föreslagna reglering om Trafikverkets uppgifter, är tillräckligt preciserad på ett sätt som gör intrånget förutsebart. Detta eftersom behandlingen får ske i samband med handläggningen av en ansökan om anpassning av prov. Utredningen bedömer att det mot denna bakgrund inte finns något behov av ytterligare bestämmelser för att Trafikverkets behandling av personuppgifter i samband med handläggningen av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska vara tillåten.

16.1.5 Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av ansökningar om permanent uppehållstillstånd

Bedömning: Utlänningsdatalagens (2016:27) bestämmelser om Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i verksamhet om uppehållstillstånd är tillämpliga vid verkets handläggning som rör kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

¹¹ Integritetsskyddsmyndigheten (2022), s. 15.

Migrationsverkets uppdrag för frågor som rör uppehållstillstånd framgår bl.a. av 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. I 2 § utlänningsdatalagen regleras Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas personuppgiftsbehandling inom vissa verksamheter. Av 2 § 1 och 2 utlänningsdatalagen framgår att lagen gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet som rör utlänningars inresa i Sverige, i en stat som ingår i Europeiska unionen, i en stat som är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetet eller i Schweiz samt utlänningars vistelse eller arbete i Sverige. Med detta avses bl.a. Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet enligt UtL och UtF som rör behandling av personuppgifter i ärenden om uppehållstillstånd.¹² Utlänningsdatalagen hänvisar vidare till att bestämmelserna i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gäller för personuppgiftsbehandling enligt utlänningsdatalagen. Enligt 11 § 1 utlänningsdatalagen, som är en ändamålsbestämmelse, får bl.a. Migrationsverket behandla personuppgifter för handläggning av sådana ärenden som anges i 2 §. Migrationsverkets behandling av uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd är således tillåten enligt 2 § 1 och 2 och 11 § utlänningsdatalagen.

Förslaget om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd regleras i 5 kap. 7 § UtL. Den behandling av uppgifter som kommer att ske hos Migrationsverket med anledning av förslaget är tillåten enligt de ovan angivna bestämmelserna i utlänningsdatalagen och fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. När det gäller behandling av personnummer finns i stället stöd för behandlingen i 3 kap. 10 § dataskyddslagen.¹³

Utlänningsdatalagen innehåller även i 14 § bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter. Sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen får endast behandlas för de ändamål som anges i 11 § utlänningsdatalagen, dvs. bl.a. vid handläggning av ärenden om uppehållstillstånd. Migrationsverket bedöms behöva hantera känsliga uppgifter vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Utredningen bedömer att det inte finns behov av ytterligare bestämmelser för att reglera denna behandling av personuppgifter, utan att befintligt regelverk är tillräckligt.

¹² Prop. 2015/16:65 s. 107.

¹³ Jfr prop. 2017/18:254 s. 50.

Det finns mot denna bakgrund inte något behov av ytterligare bestämmelser för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter i samband med handläggning som rör kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd ska vara tillåten.

16.1.6 Sammanfattning

Den behandling av personuppgifter som förslagen i detta betänkande ger upphov till behövs vid Migrationsverkets handläggning av ärenden om permanent uppehållstillstånd. Den behövs även vid UHR:s och Trafikverkets handläggning genom anordnande och genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Personuppgiftsbehandlingen som förslagen i detta betänkande ger upphov till bedöms vara tillåten och förenlig med EU:s dataskyddsförordning och bedöms tillräckligt reglerad genom redan införda författningar.

16.2 Sekretess

16.2.1 Kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd omfattas av befintliga bestämmelser om sekretess för kunskapsprov

Bedömning: Bestämmelsen i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om kunskapsprov är tillämplig på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Någon ny bestämmelse behövs därför inte.

För att uppgifterna i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna återanvändas är det av stor vikt att de inte röjs. Bestämmelser om sekretess för kunskapsprov finns i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Såsom skaderekvisitet utformats är en förutsättning för hemlighållande av uppgifterna alltså att syftet med provet

motverkas om de röjs.¹⁴ Standardiserade prov, dvs. prov som upprepas, har i praxis ansetts omfattas av sekretess så länge samma provhandlingar används. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. ansett att det föreligger sekretess för den teoretiska delen av dåvarande Trafiksäkerhetsverkets förarprov.¹⁵ Bestämmelsen används t.ex. för att skydda innehållet i nationella prov och högskoleprov. Med hänsyn till 17 kap. 4 § OSL och det som nu sagts kan konstateras att de inblandade myndigheterna kan vägra att lämna ut kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd i syfte att det ska kunna återanvändas, med stöd av befintliga bestämmelser. Några särskilda sekretessbestämmelser behöver alltså inte införas för att skydda innehållet i provet.

16.2.2 Sekretess vid handläggning av frågor om undantag från kunskapskravet på grund av särskilda skäl i ärenden om permanent uppehållstillstånd

Bedömning: Bestämmelsen i 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar för en uppgift om enskilda personliga förhållanden är tillämplig vid handläggningen av en begäran om undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd på grund av särskilda skäl. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

Utredningen föreslår i kapitel 12 att det ska vara möjligt att beviljas undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd om det föreligger särskilda skäl. Undantag på grund av särskilda skäl bör kunna göras i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet, detta utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Det ankommer på den som begär undantag från kunskapskravet att ge in underlag som ger stöd för dennes uppfattning att det finns grund för sådant undantag. Eftersom de förhållanden som kan ligga till grund för undantag i de flesta fall bedöms röra utlänningens hälsotillstånd kommer sådana uppgifter ofrånkomligen att ges in till och förekomma hos Migrationsverket.

¹⁴ Prop. 1979/80:2 del A s. 139.

¹⁵ RÅ 1991 not. 20 och RÅ 1991 not. 21.

Av 37 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses bl.a. ärenden om uppehållstillstånd. Uttrycket personliga förhållanden omfattar bl.a. enskilds hälsotillstånd, men kan även avse t.ex. uppgifter om utlännings ekonomiska omständigheter.¹⁶

Mot denna bakgrund kan det konstateras att uppgifter om en enskilds funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden vid Migrationsverkets handläggning som utgångspunkt kommer att omfattas av sekretess, då bestämmelsen i 37 kap. 1 § OSL är utformad på så sätt att det råder en presumtion för sekretess. Det finns därför inte anledning att föreslå några ytterligare bestämmelser för att skydda sådana uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kan förekomma vid Migrationsverkets handläggning av frågor om undantag från kunskapskravet på grund av särskilda skäl i ärenden om permanent uppehållstillstånd.

16.2.3 Sekretess för uppgifter om personliga förhållanden hos Trafikverket

Bedömning: Bestämmelsen i 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden är tillämplig vid anordnande och genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

I samband med en ansökan om anpassning av kunskapsprovet kan uppgifter om t.ex. hälsotillstånd eller andra uppgifter av personlig natur komma att ges in till Trafikverket.

Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Av bestämmel-

¹⁶ Prop. 1979/80:2 s. 209–210.

sens andra stycke framgår att sekretessen inte gäller för uppgift som tas in i ett beslut.

Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilket myndighetssammanhang som uppgifterna i fråga förekommer. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumption för offentlighet. Skrivningen ”att det måste antas att ett utlämnande av en uppgift kommer att leda till betydande men” innebär att det föreligger en särskilt stark offentlighetspresumtion.¹⁷ Exempel på uppgifter som kan omfattas av bestämmelsen är uppgifter om könsbyten, transsexualitet, HIV eller psykiska sjukdomar i vissa fall. Även mindre känsliga uppgifter än de som nämnts kan komma att sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Även om det föreligger en stark presumption för offentlighet enligt bestämmelsen finns det enligt utredningens uppfattning inte anledning att föreslå ytterligare bestämmelser för att skydda personliga uppgifter som t.ex. förekommer i en begäran om anpassning (jfr 23 kap. 5 § OSL).

16.2.4 Utlämnning av uppgifter

Förslag: Det ska införas bestämmelser i 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97) om att Trafikverket ska rapportera uppgifter om antalet klarade poäng för en provdeltagare som genomfört kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd, eller ett delprov, till Universitets- och högskolerådet.

Trafikverket ska även lämna uppgift till Universitets- och högskolrådet om provdeltagaren har använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försökt att vilseleda vid kunskapsprovet. Sådana uppgifter ska dock inte lämnas under tiden som det pågår en utredning som medför att sekretess för sådana uppgifter gäller.

Det ska införas bestämmelser i 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97) om att Migrationsverket ska begära ut resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd när en ansökan om permanent uppehållstillstånd kommer in till Migrationsverket.

¹⁷ Jfr prop. 2005/06:161 s. 34 och 153.

Utredningen föreslår att det ska införas ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Frågan om kravet är uppfyllt eller inte föreslås prövas av Migrationsverket i samband med att en ansökan om permanent uppehållstillstånd kommer in till Migrationsverket. Migrationsverket kommer därför i sin handläggning behöva få uppgift från UHR om sökanden har klarat kunskapsprovet eller inte.

UHR föreslås ansvara för att besluta om resultat på kunskapsprovet. De beslut som UHR fattar om resultat på kunskapsprovet bedöms utgöra allmänna handlingar som upprättats av UHR (jfr 2 kap. 3 och 4 och 10 §§ tryckfrihetsförordningen, förkortad TF). En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

Huvudregeln för resultat på prov är att resultatet är en allmän handling, som inte omfattas av sekretess. Så är t.ex. fallet för resultat på högskoleprovet. I 2 kap. 2 § TF finns en uttömmande uppräkningslista om när rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas. Utredningen bedömer att några sådana skäl inte är tillämpliga för resultatet på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och att det alltså inte ska vara någon sekretess för detta. Under sådana förhållanden bedöms det inte krävas någon särskild bestämmelse som möjliggör för Migrationsverket att begära ut resultat på kunskapsprovet i samband med att en ansökan om permanent uppehållstillstånd handläggs hos Migrationsverket. Detsamma bedöms gälla UHR:s beslut att inte meddela resultat på kunskapsprovet och beslut om utestängning från deltagande i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Utredningen har dock, för att förtydliga arbetsordningen för myndigheterna, föreslagit en bestämmelse som innebär att Migrationsverket från UHR ska begära ut resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd för den person som ansökan gäller.

För att kunna besluta om resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer UHR från Trafikverket att behöva tillgång till uppgift om hur många uppgifter provdeltagaren svarat rätt på. Utredningen föreslår i kapitel 15 att uppgifterna på kunskapsprovet ska ha slutna svarsformat som kan rättas automatiskt. När en provdeltagare har genomfört kunskapsprovet finns således uppgift om hur många rätta svar deltagaren lämnat. Antalet rätta svar bedöms utgöra en allmän handling som Trafikverket genom automaträttningen i det digitala systemet i vart fall har slutbehandlat (jfr

2 kap. 10 § TF). Enligt samma resonemang som ovan bedöms sådana uppgifter inte omfattas av sekretess utan kan lämnas ut till UHR utan ytterligare reglering. Utredningen har emellertid, för att förtydliga arbetsordningen för myndigheterna, föreslagit en bestämmelse som innebär att Trafikverket ska rapportera uppgift om antal klarade poäng för en provdeltagare till UHR.

UHR föreslås även ansvara för att besluta om att en provdeltagare inte ska få delta i provet och om att en provdeltagaren inte ska få något resultat på provet. För att kunna uppfylla sitt ansvar i denna del behöver UHR få uppgifter från Trafikverket om provdeltagaren använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försökt vilseleda vid kunskapsprovet. För det fall en polisanmälan gjorts kan det dock råda sekretess för sådana uppgifter (jfr 18 kap. 1 och 3 §§ OSL). Under sådana förhållanden torde således Trafikverket vara förhindrad att överlämna uppgifter till dess att sekretessen hävts (jfr 6 kap. 5 § OSL). Utredningen bedömer att några ytterligare bestämmelser i denna del inte behövs, utan att befintliga bestämmelser är tillräckliga.

16.2.5 Sammanfattning

De sekretessbestämmelser som finns i OSL bedöms tillräckliga för den sekretess som behövs med anledning av utredningens förslag. Utredningen föreslår därför inte någon reglering om sekretess.

17 Överklagande och omprövning

I detta kapitel redogörs för möjligheterna till överklagande och omprövning kopplat till kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd och disciplinärenden.

17.1 När sökt anpassning inte medges

Bedömning: Beslut om nekad anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska inte kunna överklagas.

I kapitel 15 föreslås att anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna medges för den som på grund av funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden kan visa behov av anpassning. En ansökan om anpassning ska ges in till Trafikverket som sedan beslutar om anpassning ska medges eller inte.

Som framgår av kapitel 15 är det möjligt att ansöka om anpassning i olika provsituationer. I vissa fall fattas ett beslut. Beträffande högskoleprovet är det t.ex. det universitet eller den högskola som genomför provet, eller Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR, i det fall högskoleprovet genomförs av UHR, som meddelar beslut om anpassning.¹

Oavsett om det fattas ett formellt beslut eller inte är möjligheten att få ett avslag på en ansökan om anpassning överprövad enligt skollagen (2010:800) eller högskolelagen (1992:1434) eller någon av de relevanta förordningarna (t.ex. skolförordningen [2011:185] eller högskoleförordningen [1993:100]) begränsad.

När det gäller beslut om avslag på en ansökan om anpassning av universitet eller högskola finns det emellertid en möjlighet till pröv-

¹ 8 § i Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet, senaste lydelse av UHRFS 2015:3 (konsoliderad version) [2023-04-04].

ning enligt uttryckliga bestämmelser i diskrimineringslagen (se 4 kap. 18 § första stycket 2 jämförd med 1 kap. 4 § 3 diskrimineringslagen [2008:567]).

Det finns fall som har prövats med diskrimineringslagen som grund.² Skadeståndsanspråk har då riktats mot staten respektive mot skolkommuner baserat på att beslut om nekad anpassning vid nationella prov i årskurs 3 respektive årskurs 6, varit diskriminerande enligt dels Europakonventionen, dels enligt 2 kap. 5 § diskrimineringslagen. Vidare har skadeståndstalan väckts mot skolkommuner i åtminstone tre fall. I samtliga fall beslutades det att avslå yrkandena om skadestånd.

Utredningen anser att det inte har kommit fram skäl för någon annan ordning än den som beskrivits ovan vid avslag på en ansökan om anpassat kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd. Några särskilda bestämmelser om överklagande av sådana beslut föreslås därför inte.

17.2 Överklagande vid beslut om att inte få delta i prov

Förslag: Ett beslut om utestängning från deltagande i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd enligt 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97) ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska enligt den föreslagna bestämmelsen i 4 b kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad Utlf, inte få delta i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Ett sådant beslut ska fattas av UHR och bör enligt utredningens uppfattning kunna överklagas.

Beslut i ärenden om permanent uppehållstillstånd överklagas till migrationsdomstol. Med hänsyn till det som ska prövas, om det finns

² Se bl.a. Svea hovrätts dom den 13 mars 2020 i mål nr FT 8377-19, Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 17 juni 2020 i mål nr FT 3697-19, Göta hovrätts dom den 24 augusti 2020 i mål nr FT 3960-19 och JK:s beslut den 22 oktober 2019, dnr 5447-18-4.3.

grund för utestängning, saknas det skäl för att ett överklagat beslut i en sådan fråga ska prövas av migrationsdomstol. Utredningen föreslår i stället att ett sådant beslut, i likhet med andra beslut om utestängning, prövas i allmän förvaltningsdomstol, dvs. i första instans av en förvaltningsrätt. En bestämmelse med den innebörden föreslås därför i 4 b kap. 17 § UtlF.

En förvaltningsrätts beslut får överklagas till kammarrätten. Vidare får kammarrättens beslut överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (33 § förvaltningsprocesslagen [1971:291], förkortad FPL). För de mål där det är särskilt föreskrivet krävs prövningstillstånd för att kammarrätten ska pröva ett överklagande av ett beslut som förvaltningsrätten har meddelat i målet (34 a § FPL). Det krävs även prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande av ett beslut som kammarrätten har meddelat (35 § FPL).

Utredningen föreslår även att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

17.3 Överklagande av beslut om att inte få något resultat på kunskapsprovet

Förslag: Ett beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 4 b kap. utlänningsförordningen (2006:97).

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

I 4 b kap. 12 § UtlF föreslås att en provdeltagare som inte följer bestämmelserna i 9, 10 eller 11 § eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet, ska kunna bli utan provresultat på den eller de delar av kunskapsprovet där bristen förelåg.

Bestämmelsen i 4 kap. 9 § UtlF reglerar hur provdeltagarna ska styrka sin identitet vid genomförandet av provet. Enligt samma kap. 10 § ska provdeltagaren vara skyldig att skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet. I 11 § föreslås att den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov i det svenska språket

eller om det svenska samhället ska utestängas från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket.

Utredningen föreslår att ett beslut om att en provdeltagare inte ska få ett provresultat ska fattas av UHR och att ett sådant beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En bestämmelse med den innebörden föreslås därför i 4 b kap. 17 § Utf.

Utredningen föreslår även att prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

17.4 Överklagande och ändring av underkänt resultat på kunskapsprovet

Förslag: Ett beslut om underkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd ska inte kunna överklagas.

Bedömning: Ett beslut om underkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kan rättas och ändras med stöd av förvaltningslagen (2017:900).

I kapitel 11 föreslås att provdelen som avser det svenska språket ska testa hörförståelse på en nivå motsvarande A2 i GERS. Det föreslås också att den provdelen ska genomföras och rättas digitalt samt bygga på uppgifter med slutna svarsformat. När det gäller provdelen som avser kunskaper om det svenska samhället föreslås att den ska göras på svenska på en språklig nivå som motsvarar A2-nivå i GERS och vara på en grundläggande nivå. Även den provdelen ska genomföras och rättas digitalt samt bygga på uppgifter med slutna svarsalternativ.

I kapitel 14 föreslås att UHR ska ha såväl det övergripande och samordnande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd som ansvaret för att fatta beslut om provresultat.

Vid digital rättning blir provsvaren inte föremål för en persons bedömning av kunskaperna, eftersom det dels endast kommer att finnas ett rätt svarsalternativ för varje uppgift, dels är ett datasystem som kommer att kontrollera svaren mot ett facit och därefter producera ett färdigt antal rätta svar. Något större utrymme för bedömning av kunskaperna i det svenska språket respektive om det svenska samhället blir det alltså inte fråga om.

Det kan konstateras att provresultat och ämnes- eller kursbetyg inom skolväsendet inte kan överklagas (28 kap. 18 § skollagen). Där emot får ett betyg som blivit felaktigt på grund av skrivfel och liknande förbiseende rättas, och uppenbart oriktiga betyg kan ändras (3 kap. 19 och 20 §§ skollagen). Bestämmelserna om ändring på grund av att ett beslut är uppenbart oriktigt förutsätter att det tillkommit nya omständigheter eller att det finns någon annan anledning till ändring och att ändring kan ske snabbt och enkelt. Bestämmelserna grundar sig på 26 och 27 §§ i den gamla förvaltningslagen (1986:223), vilka i huvudsak motsvarar 36 och 38 §§ förvaltningslagen (2017:900). Bestämmelserna om rättelse på grund av skrivfel eller förbiseende infördes i skollagen för att rättelse skulle kunna ske oavsett utbildningsform och oavsett om huvudmannen för skolan var en kommun, landsting, stat eller enskild.³ Ändring på grund av att beslutet är uppenbart oriktigt kan omfatta t.ex. den omständigheten att beslutet grundas på en felaktig bedömning.

På universitets- och högskoleområdet finns inte heller möjlighet att överklaga provresultat eller betygsbeslut (12 kap. högskoleförordningen [1993:100]). Däremot finns möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 36–38 §§ förvaltningslagen få ett betygsbeslut ändrat genom s.k. omprövning (6 kap. 24 § högskoleförordningen).

Beträffande högskoleprovet finns ett avgörande i vilket det bedömdes att återtagande av resultat på provet på grund av misstänkt fusk kunde överklagas med stöd av förvaltningslagen.⁴ Någon uttrycklig bestämmelse som ger rätt att överklaga ett sådant beslut finns inte. Rätten att överklaga grundades i stället på att beslutet om återtagande ansågs påverka provdeltagaren på ett inte obetydligt sätt och att det gått denne emot, vilket enligt förvaltningslagen medför en rätt att få en fråga överprövad.

Även om effekten av ett underkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd visserligen kan anses påverka en provdeltagare på ett inte obetydligt sätt anser utredningen att ett underkänt provresultat inte ska gå att överklaga. Det föreslås en reglering med den innebörden i 4 b kap. 17 § UtIF, med lydelsen att andra beslut än de i bestämmelsen uppräknade besluten inte får överklagas.

³ Prop. 2009/10:165, s. 300.

⁴ Se Kammarrätten i Stockholms beslut den 10 januari 2019 i mål nr 4546-18.

Bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut i 36–38 §§ förvaltningslagen kan dock bli tillämpliga när det gäller UHR:s beslut om resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet (36 § förvaltningslagen).

I 37 § förvaltningslagen regleras under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett beslut. I paragrafen anges att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Av förarbetena framgår att det inte krävs att nya omständigheter har tillkommit som i det enskilda fallet motiverar ett nytt ställningstagande. Skälet kan i och för sig vara att det har tillkommit nya omständigheter som kastar nytt ljus över saken. Men en ändring kan i ett enskilt fall också motiveras på andra grunder, t.ex. att myndigheten uppmärksammat ursprungliga felaktigheter av saklig eller processuell natur.⁵

I 38 § förvaltningslagen regleras under vilka förutsättningar en myndighet ska ändra ett beslut. I paragrafen anges att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Bestämmelserna i 36–38 §§ förvaltningslagen gäller utan att det krävs någon särskild bestämmelse om det. Med hänsyn till att rättningen av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd sker digitalt är dock förmodligen utrymmet för att tillämpa dessa bestämmelser mycket begränsat.

⁵ Prop. 2016/17:180, s. 328.

17.5 Överklagande av avslag på ansökan om permanent uppehållstillstånd för att kunskapskravet inte är uppfyllt

Bedömning: Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om permanent uppehållstillstånd för att kunskapskravet för sådant tillstånd inte är uppfyllt kan överklagas till migrationsdomstol.

År 2021 infördes särskilda krav för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, bestående i ett försörjningskrav och ett vandelskrav.

I 14 kap. 3 a § UtL finns en bestämmelse om att Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om permanent uppehållstillstånd för att kraven i 5 kap. 7 § UtL inte är uppfyllda får överklagas till en migrationsdomstol.

Av förarbetena till 14 kap. 3 a § UtL framgår följande. Prövningen enligt bestämmelsen är begränsad till att avse frågan om de särskilda kraven är uppfyllda. Inom ramen för den prövningen ska domstolen även ta ställning till om något av undantagen från kraven i 5 kap. 8 § UtL är tillämpliga. Överklagandemöjligheten omfattar endast beslut där ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats men där ansökan om att uppehållstillståndet ska vara permanent har avslagits för att de särskilda kraven inte är uppfyllda. Ett beslut att inte bevilja uppehållstillstånd får även fortsättningsvis överklagas i den utsträckning som följer av 14 kap. 3 § UtL. Om en migrationsdomstol vid en överprövning finner att kraven för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda bör beslutet om uppehållstillstånd ändras på så sätt att tiden för uppehållstillståndet ändras. Om giltighetstiden för det redan beviljade tidsbegränsade uppehållstillståndet har löpt ut vid domstolens prövning finns inte längre förutsättningar för domstolen att besluta om permanent uppehållstillstånd.⁶

Utredningen anser överklagandebestämmelsen i 14 kap. 3 a § UtL ska tillämpas även för kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd.

Enligt 16 kap. 1 § UtL och 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. utgörs migrationsdomstolarna av Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Luleå.

⁶ Prop. 2020/21:191, s. 177.

Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm. Migrationsverkets beslut kan således överklagas till någon av de fyra migrationsdomstolarna. Migrationsdomstolarnas beslut får överklagas till Migrationsöverdomstolen (16 kap. 9 § UtL). För att Migrationsöverdomstolen ska pröva överklagandet krävs emellertid prövningstillstånd (16 kap. 11 § UtL). Migrationsöverdomstolens beslut får inte överklagas (16 kap. 9 § tredje stycket UtL).

17.6 Sammanfattning

Beslut att inte medge anpassning av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och beslut om underkänt resultat på ett sådant prov ska inte kunna överklagas. Ett beslut om underkänt resultat på kunskapsprovet kan dock rättas och ändras med stöd av förvaltningslagen (2017:900) om det finns förutsättningar för det.

Beslut om utestängning från deltagande i kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd och beslut om att provdeltagaren inte får något resultat på provet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om permanent uppehållstillstånd på grund av att kunskapskravet för sådant tillstånd inte är uppfyllt kan överklagas till en migrationsdomstol.

18 Återkallelse av permanent uppehållstillstånd och ställning som varaktigt bosatt i Sverige

I detta kapitel behandlas frågan om återkallelse av bl.a. permanent uppehållstillstånd som beviljats under den förutsättningen att kunskapskravet för sådant tillstånd varit uppfyllt eller att undantag från kravet förelegat.

Bedömning: Det behövs inte några nya bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige i utlänningslagen (2005:716).

Ett uppehållstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det (7 kap. 1 § första och tredje stycket utlänningslagen [2005:716], förkortad UtlL). I 7 kap. 4 § regleras vissa förutsättningar som ska beaktas då återkallelse av uppehållstillstånd prövas enligt 1 §.

En ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska återkallas om den som beviljats sådan ställning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få ställningen (5 a kap. 5 § första stycket 1).

Utredningens förslag innebär att det införs ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, som ska uppfyllas genom godkänt prov för sådant tillstånd. Utredningen föreslår också bestämmelser med den innebörden att en provdeltagare som genom användning av otillåtna

hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd inte ska få delta i provet under en period av två år samt att han eller hon, efter beslut av Universitets- och högskolerådet, inte får något resultat på provet. Följden av det blir att kunskapskravet inte är uppfyllt och att permanent uppehållstillstånd inte kan beviljas.

Om ett permanent uppehållstillstånd har beviljats under den förutsättningen att kunskapskravet varit uppfyllt och det senare visar sig att utlänningen genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilselett vid kunskapsprovet bör uppehållstillståndet kunna återkallas. Enligt utredningens uppfattning fångar bestämmelsen i 7 kap. 1 § första stycket upp den situationen. En utlänning som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilselett vid kunskapsprovet får nämligen medvetet anses ha lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet ha förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få uppehållstillståndet. Fusk på kunskapsprovet skulle också kunna ske på så sätt att någon annan person än den som får ett godkänt resultat på provet och sedermera beviljas uppehållstillstånd faktiskt genomfört provet. Även den situationen fångas upp av 7 kap. 1 § första stycket. Ett uppehållstillstånd som beviljats under den förutsättningen att ett av undantagen från kunskapskravet varit tillämpligt bör också kunna återkallas. Detta om det visar sig att undantag inte borde ha medgetts beroende på att utlänningen medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få uppehållstillståndet. Ett exempel på det är att utlänningen åberopat ett förfalskat läkarintyg som legat till grund för bedömningen att funnits särskilda skäl för att medge undantag från kunskapskravet.

Utredningen anser att en ställning som varaktigt bosatt i Sverige också ska kunna återkallas i motsvarande situationer och att bestämmelsen i 5 a kap. 5 § första stycket 1 UtL möjliggör det.

Med hänsyn till det sagda är utredningens slutsats att det inte behövs några nya bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Utredningen lämnar därför inte några författningsförslag om detta.

19 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I detta kapitel behandlar utredningen ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

19.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Utredningen föreslår att det ska införas ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Kravet innebär att den som vill ha ett sådant tillstånd ska visa kunskap genom godkänt resultat på ett särskilt kunskapsprov. Kunskapsprovet ska bestå av ett delprov i det svenska språket och ett delprov om det svenska samhället. Provet ska vara digitalt.

Utredningen föreslår också att Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR, ska ha det övergripande och samordnande ansvaret för kunskapsprovet. Det ansvaret innefattar bl.a. att ta fram provet. Det föreslås också att Trafikverket ska ansvara för själva genomförandet av provet.

Den del av arbetet med att ta fram ett system för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd som bedöms ta längst tid är konstruktionen av kunskapsprovet. UHR behöver först ta fram en kravspecifikation för provets innehåll, format, struktur och tidsåtgång. Denna specifikation läggs sedan till grund för konstruktionen av provet. UHR:s inledande arbete bedöms sammanlagt inte understiga sex månader. Därefter bör ett eller flera lärosäten ges i uppdrag genom avtal att konstruera provet. Enligt uppgifter som lämnats av experter inom provkonstruktion vid Stockholms universitet och

Göteborgs universitet kan provet inte konstrueras på en tid som understiger tre år, om provet ska uppfylla kravet på rättssäkerhet. I detta arbete ingår att ta fram lämpliga uppgifter utifrån konstruktet och kravspecifikationen men även att pröva ut dem i olika grupper för att kunna fastställa lämpliga nivåer på uppgifter, för analysera om några uppgifter får diskriminerande effekter på några grupper samt för att kunna identifiera och kassera uppgifter som inte har fungerat som tänkt. Efter utprovning behöver principer för kravsättning fastställas och kravgränser för delproven tas fram. Parallellt med provkonstruktion kan annat arbete pågå, t.ex. framtagande av en webbplats för kunskapsprovet, sållning i materialet på Informationsverige.se och anpassning av materialet med tanke på kunskapskravet. Även arbete med att ta fram utbildnings- och informationsmaterial kan pågå under tiden som provet konstrueras. Digitala system för anmälan och betalning av avgiften för provet, liksom utveckling av ett digitalt system för genomförandet av delproven och eventuell rapportering av antalet poäng på delproven, kommer att behöva anpassas eller utvecklas. Trafikverket har redan i dag en struktur med digitala system. Denna struktur kan behöva anpassas och eventuellt kompletteras med ytterligare system. Aktörer som ska verka i systemet behöver utbildas. Som framgår är det många olika delar som behöver komma på plats innan kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kan genomföras första gången. Även om flera arbetsmoment kan pågå parallellt bedömer utredningen att det kommer att ta relativt lång tid innan ett system med kunskapskrav kan vara på plats.

Innan arbetet med kravställning och provkonstruktion m.m. kan påbörjas behövs viss tid för att bereda förslagen till författningsändringar inom Regeringskansliet.

Från företag, organisationer och akademien har det förts fram att det för den internationella rekryteringen av forskare och arbetskraft är angeläget med en längre tidsperiod innan systemet med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd träder i kraft. Detta för att det ska finnas tid för anpassning och för att åstadkomma förutsägbarhet för dem som söker arbete i Sverige när det gäller vad som förväntas av dem. Med hänsyn till den tidsåtgång som kan förutses innan systemet träder i kraft anser utredningen att dessa önskemål kommer att tillgodoses.

Utredningen bedömer att det sannolikt tar omkring fyra år innan systemet för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan tas i bruk.

Enligt utredningens direktiv är det angeläget att ett system för kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är ändamålsenligt utformat och att det kan komma på plats så snart som möjligt. Det kan ifrågasätts om en tid om fyra år står i överensstämmelse med att systemet ska komma på plats så snart som möjligt. Samtidigt ska systemet vara ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt.

Utredningen föreslår att förslagen i detta betänkande, inklusive föreslagna ändringar i instruktionerna för UHR och Trafikverket, ska träda i kraft den 1 juli 2027 och att det första kunskapsprovet ska kunna genomföras fr.o.m. det datumet. Det är inte önskvärt att ikraftträdandet dröjer så länge. En fördel med det är dock att de personer som i dag har någon form av uppehållstillstånd och andra som kan beröras i mycket god tid får kännedom om att det vid ikraftträdandetidpunkten kommer att ställas krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd och på vilket sätt kunskapskravet ska uppfyllas.

19.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det bör inte införas några övergångsbestämmelser till utlänningslagen (2005:716) med anledning av förslaget till kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. Övergångsbestämmelser infördes inte när de nuvarande särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd (försörjningskravet och vandelskravet) beslutades. Den föreslagna ikraftträdandetidpunkten, den 1 juli 2027, ligger av de skäl som anförts relativt långt fram. Övergångsbestämmelser med den innebörden att äldre föreskrifter skulle gälla under vissa förutsättningar skulle ytterligare fördröja att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd får fullt genomslag. Det är inte önskvärt med tanke på syftet, att främja integrationen och ett inkluderande samhälle. Sådana övergångsbestämmelser skulle också kunna leda till att många ansöker om permanent uppehålls-

tillstånd före ikraftträdandet för att slippa kunskapskravet. Med hänsyn till det anförda anser utredningen att det inte bör införas några övergångsbestämmelser till utlänningslagen med anledning av förslaget till kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

20 Konsekvenser av förslagen

20.1 Inledning

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning redovisa kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Enligt kommittédirektiven är utredningens 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. Utredningen ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella förpliktelser. Vidare ska utredningen genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bl.a. en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande ska detta redovisas. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter ska göras i den mån förslagen berör barn. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Utredningen ska vidare redogöra för samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Förslagen som presenteras i detta betänkande kommer att få olika konsekvenser. Förslagen får ekonomiska konsekvenser för staten,

som behandlas inledningsvis. Det redogörs sedan för de ekonomiska konsekvenserna för kommuner, regioner, företag och enskilda. Därefter behandlas övriga konsekvenser. I det avsnittet redogörs bl.a. för vilken betydelse förslagen kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män och för integrationen samt för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Avslutningsvis lämnas förslag till finansiering av utredningens förslag.

20.2 Allmänt om konsekvensanalysen

Analysen i detta kapitel är en samlad bedömning av konsekvenserna av utredningens förslag. Vissa konsekvenser beskrivs också i betänkandets olika förslagsdelar. Hur integrationskrav kan påverka antalet människor som beviljas permanent uppehållstillstånd och medborgarskap diskuteras i kapitel 7 och 10.

För att förtydliga förslagets konsekvenser utgår konsekvensanalysen från en bedömning av ”nollalternativet”. Nollalternativet innebär att kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd inte införs. Det beskriver alltså situationen och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas. Att beskriva nollalternativet tydliggör de problem som är grunden till varför ett förslag till reglering utformas. Jämförelser med nollalternativet ska tydliggöra förslagets inriktning, syfte och konsekvenser.

Utredningens förslag berör en stor del av invandringen till Sverige. Vilka ekonomiska, sociala och andra konsekvenser som uppstår beror i stor utsträckning på antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Konsekvensanalysen bör också ta sikte på vilka personer som inte kommer att söka sig till Sverige med anledning av det föreslagna kunskapskravet. Kunskapskravet kan nämligen påverka människors val att komma till Sverige i syfte att bosätta sig här permanent. För den övergripande konsekvensanalysen är det viktigt att göra en samlad bedömning av hur utredningens förslag kan påverka individers val och därmed även antalet personer som ansöker om olika typer av uppehållstillstånd.

Utredningens förslag kan påverka utlänningars etablering på arbetsmarknaden och integrationen i samhället, samt få konsekvenser för individers hälsa och välbefinnande. Sådana faktorer kan i förlängningen innebära offentligfinansiella följd effekter.

Migrationsverket prövar ansökningar om uppehållstillstånd. Universitets- och högskolerådet, förkortat UHR, föreslås få det övergripande och samordnande ansvaret för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Trafikverket föreslås ansvara för genomförandet av kunskapsprovet och för det digitala system i vilket provet ska genomföras. Dessa myndigheter kommer att beröras av utredningens förslag i första hand. Det kommer också de enskilda provdeltagarna att göra. Dessutom bedöms förslagen få konsekvenser för kommunerna, som anordnar utbildning. När det gäller utbildning skulle civilsamhällets olika insatser kunna få en betydelse.

20.3 Ekonomiska konsekvenser

20.3.1 Utgångspunkter

I kapitel 10–12 presenterar utredningen förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Kunskaper ska visas genom godkänt resultat på ett kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd. Provet ska vara digitalt konstruerat och bestå av två delprov med slutna svarsformat.

Utredningens förslag kommer ofrånkomligen att medföra ökade kostnader för det allmänna. Förslagen innebär att vissa kostnader kommer att uppstå med anledning av prövningen av om kunskapskravet är uppfyllt eller inte eller om undantag ska medges från kravet. De största kostnaderna är dock förknippade med konstruktionen av de två delproven och digitala system för kunskapsprovet.

I det följande redogörs för vilka myndigheter eller andra aktörer som berörs av utredningens förslag och vilka kostnader som bedöms uppkomma i deras verksamheter.

20.3.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Utredningen har i sitt arbete med att bedöma förslagets offentlig-finansiella konsekvenser hämtat in underlag och beräkningar via ett konsultföretag. Utredningen har också tillfrågat berörda myndigheter om kostnadsberäkningar. Det system för kunskapsprovet som utredningen föreslår innefattar bl.a. två digitalt konstruerade delprov,

ett digitalt system som kan hantera anmälningar till provet och betalning av avgiften för provet, ett digitalt system för genomförandet av provet, ett digitalt system för registerföring av provresultat och en webbplats för kunskapsprovet, med information och utbildningsmaterial m.m.

Utredningen har i sina kontakter med berörda myndigheter fått en tydlig bild av att en närmare beräkning av de förväntade kostnaderna är svår att göra och kräver noggranna överväganden. Det har bedömts att det krävs i vart fall en månads arbete för att beräkna kostnaderna och att de berörda myndigheterna gemensamt behöver vara involverade i det arbetet. Med hänsyn till den tid som varit tillgänglig har det inte varit möjligt för berörda myndigheter att komma in med sådana beräkningar. Utredningen gör därför uppskattningar av kostnaderna utifrån de uppgifter som myndigheterna och konsultföretaget har lämnat.

Migrationsverket

Bedömning: Migrationsverkets prövning av om kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är uppfyllt inklusive bedömningen av om det finns särskilda skäl för undantag från kravet uppskattas kosta cirka 4,5 miljoner kronor per år och bedöms rymmas inom ram.

Migrationsverkets arbete med att uppdatera sin dokumentation och sina rutiner för prövning av ansökningar om permanent uppehållstillstånd, att uppdatera sin webbplats, att utbilda personal om det nya kunskapskravet och att utforma riktlinjer för handläggningen bedöms rymmas inom ram.

Utredningens förslag kommer att påverka Migrationsverkets arbete. För Migrationsverkets del innebär införandet av ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd att myndigheten vid handläggningen av en ansökan om sådant tillstånd ska kontrollera om sökanden omfattas av kravet, pröva om kravet är uppfyllt och i förekommande fall ta ställning till om det finns särskilda skäl för undantag från kravet. Migrationsverket behöver ta fram en handläggningsrutin för detta.

Att ta ställning till om det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet kommer att innefatta en granskning och bedömning av läkarintyg eller annat underlag vilket kan förlänga handläggningstiden.

År 2022 var det cirka 36 000 personer som ansökte om permanent uppehållstillstånd i Sverige. Av dessa var det omkring 27 000 personer som beviljades sådant tillstånd, varav ungefär 18 000 vuxna och 9 000 barn. Enligt Migrationsverkets senaste prognos antas antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd variera mellan cirka 36 000 och cirka 43 000 under åren 2023–2026. Enligt prognosen förväntas det genomsnittliga antalet ansökningar bli cirka 40 000 per år. Det är svårt att bedöma om och i så fall i vilken omfattning antalet ansökningar kommer att bli lägre på grund av utredningens förslag om att ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska införas. Det kan antas att ett visst antal personer avstår från att ansöka om permanent uppehållstillstånd med vetskap om att de inte förmår uppfylla kunskapskravet. Utredningen utgår i det följande ändå från att det genomsnittliga antalet ansökningar bli cirka 40 000 per år.

Tabell 20.1 Migrationsverkets prognos över förväntade ansökningar om permanent uppehållstillstånd åren 2023–2026

Februariprognos 2023		2023	2024	2025	2026
Asyl	Inkomna förlängningsansökningar	33 000	20 000	24 000	24 000
	Varav med minst 3 års TUT*	30 000	18 000	22 000	22 000
	Antagande om 80 % PUT**-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	24 000	14 400	17 600	17 600
Anknytning	Inkomna förlängningsansökningar	15 000	23 000	28 000	31 000
	Varav med minst 3 års TUT	4 500	8 500	11 000	14 500
	Antagande om 80 % PUT-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	3 600	6 800	8 800	11 600
Arbetsmarknad	Inkomna förlängningsansökningar	40 000	38 000	35 000	35 000
	Varav med minst 3 års TUT	18 000	18 000	17 000	17 000
	Antagande om 80 % PUT-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	14 400	14 400	13 600	13 600
Totalt	Inkomna förlängningsansökningar	88 000	81 000	87 000	90 000
	Varav med minst 3 års TUT	52 500	44 500	50 000	53 500
	Antagande om 80 % PUT-ansökningar	80 %	80 %	80 %	80 %
	Skattning inkommande PUT-ansökningar	42 000	35 600	40 000	42 800

* Tidsbegränsat uppehållstillstånd.

** Permanent uppehållstillstånd.

Källa: Migrationsverket.

Utredningen uppskattar att Migrationsverkets totalt ökade kostnad för att pröva om kunskapskravet är uppfyllt eller om det finns särskilda skäl för undantag från kravet till cirka 3 miljoner kronor per år. Utredningen grundar sin uppskattning på att antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd är 40 000 per år. En tredjedel av sökandena bedöms dock inte omfattas av kunskapskravet, huvudsakligen på grund av att de är barn eller att de ligger över den övre gränsen för kravet. Vidare bör kvotflyktingar räknas bort. Migrationsverkets handläggning när det gäller frågan om kunskapskravet är uppfyllt eller inte bör med hänsyn till den ordning som utredningen föreslår, att alla som träffas av kunskapskravet ska visa godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd, inte innebära något betungande merarbete.

Utredningen bedömer samtidigt att Migrationsverkets handläggning av frågan om det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet blir mer tidskrävande. Det är svårt att uppskatta hur många personer som kan tänkas göra gällande att det finns skäl för undantag. Det torde främst röra sig om personer som ansöker om permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av anknytning. Dessa personer förväntas uppgå till cirka 26 000 per år. Från dessa bör i vart fall en tredjedel räknas bort, som inte behöver uppfylla kunskapskravet då de är barn eller ligger över den övre gränsen för kravet. Kvar blir då cirka 17 500 ansökningar om permanent uppehållstillstånd. Möjligen kan det röra sig om drygt tio procent per år, dvs. cirka 2 000 personer, som begär undantag från kunskapskravet. Det är även svårt att uppskatta vilken handläggningstid respektive ansökan kan tänkas ta i anspråk. Handläggningen av frågan om undantag uppskattas kosta cirka 1 500 kronor per ärende. Detta skulle resultera i en kostnadsökning om cirka 3 miljoner kronor per år.

Utöver det som nu sagts innebär utredningens förslag att Migrationsverkets webbplats behöver uppdateras med information om det nya kunskapskravet och hur det ska uppfyllas. Webbplatsen bör rimligen också innehålla en länk till den webbplats om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd som UHR föreslås ansvara för. Vidare behöver Migrationsverkets personal utbildas om det nya kunskapskravet och riktlinjer för handläggningen utformas. Kostnaderna för uppdatering av webbplats och utbildning uppstår huvudsakligen

i samband med införandet av kunskapskravet. Dessa kostnader uppskattas till cirka 500 000 kronor (engångskostnad).

Utredningen bedömer att Migrationsverket kommer att behöva informera potentiella provdeltagare om kunskapskravet, vid fysiska kontakter på sina kontor. Det antas att cirka en tredjedel av provdeltagarna (dvs. en tredjedel av cirka 26 000¹) kommer att behöva information via fysisk kontakt och att denna kontakt varar cirka tio minuter per person. Totalt skulle det då handla om cirka 1 500 timmars arbetstid, dvs. 1–2 årsarbetskrafter, motsvarande en kostnad om cirka 1,5 miljoner kronor per år.

Enligt utredningens mening bör de extra kostnader som uppstår för Migrationsverket kunna hanteras inom verkets befintliga anslag.

Uppskattade totala kostnader för Migrationsverket

Tabell 20.2 Uppskattade totala kostnader för Migrationsverket

Räknat i miljoner kronor

Kostnadspost	2027	Löpande därefter
Handläggningar av ansökningar om undantag från kunskapskravet	3	3
Utbildning av personal och uppdatering av webbplats	0,5	
Informationsgivning om kunskapsprovet	1,5	1,5
Totalt	5	4,5

Universitets- och högskolerådet

Bedömning: Universitets- och högskolerådets nya arbetsuppgifter kopplade till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd bedöms innebära en betydande ökning av myndighetens kostnader, främst under åren 2024–2027, samt löpande kostnader därefter.

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska få ytterligare anslag för de ökade kostnaderna.

¹ Uträkningen baseras på att cirka två tredjedelar av sökandena för permanent uppehållstillstånd omfattas av kunskapskravet. Vidare har 900 kvotflyktingar räknats bort.

I kapitel 14 föreslår utredningen att UHR ska få ett övergripande och samordnande ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. UHR behöver inte i egen regi utföra alla arbetsuppgifter som krävs för provverksamheten. UHR kan genom avtal uppdra en del av det som ska utföras åt en annan myndighet eller upphandla det. UHR ska dock samordna arbetet, inklusive att mer i detalj identifiera vilka uppgifter som behöver utföras och av vilken myndighet. Detta ansvar innebär nya arbetsuppgifter för UHR. I det samordnande ansvaret bedöms betydande administrativa uppgifter uppstå. UHR kommer t.ex. att behöva ha översikt över de kunskapsområdena som kunskapskravet avser, ha kontakter med andra involverade myndigheter och kunna informera provdeltagare. I ansvaret ligger även att ta fram ett prov, innefattande att kravställa provkonstruktionen, ta fram ett s.k. konstrukt för delproven, fastställa principer för kravsättning och att ta fram kravgränser för de respektive delproven samt att följa upp och utvärdera provet. Det behöver även tas fram ett digitalt administrativt system där provdeltagarnas resultat registerförs. UHR:s ansvar innefattar också att ta fram en webbplats med bl.a. information om provet och utbildningsmaterial.

Kostnader för att ta fram och kontinuerligt utveckla kunskapsprovet

Utredningen har fått in preliminära uppskattningar från provkonstruktörer vid Stockholms universitet och Göteborgs universitet om kostnaderna för att konstruera delprovet i det svenska språket och delprovet om det svenska samhället.

Beräkningen av kostnaden för delprovet i det svenska språket har gjorts av en provkonstruktör vid Stockholms universitet. Beräkningen är baserad på en framtagningshorisont på tre och ett halvt år från start till färdigt prov samt att det under följande år sker drift och löpande uppdatering av provet. Beräkningen beaktar lönekostnader för berörd personal (inklusive lönekostnadspåslag och sannolik löneökning), s.k. overhead-kostnader och lokaler. Beräkningen bygger på en uppstartsfas om sex månaders som innefattar förstudie, formulering av konstrukt, testspecifikationer och rekrytering (vårterminen 2024). Därefter följer konstruktion- och utprovningssfas, inklusive ersättning till utprovningsskolor (höstterminen 2024 – höstterminen 2027) som även inkluderar framtagning av informations-

och förberedelsematerial till provdeltagare, förslag på anpassningar, länkning till GERS och kravsättning samt konstruktion och utprovning av nödvändigt antal items för en provbank eller adaptiv lösning alternativt ett antal fixerade provversioner med nödvändigt antal items var.

När det gäller den löpande kostnaden är den beräknad utifrån att det digitalt konstruerade provet som tas fram möjliggör utprovning av uppgifter i skarpa prov och återanvändning av uppgifter och items.

Den tekniska utvecklingen av en provbank ingår inte i beräkningen, utan beräkningen är gjord under den förutsättningen att en sådan tjänst tillhandahålls av Trafikverket. I beräkningen ingår inte heller en försöksverksamhet efter det att ett färdigt delprov finns på plats. Möjligen kan försöksverksamheten sättas i gång mot slutet av konstruktions- och utprovningsfasen. Det skulle dock medföra tillkommande kostnader.

Tabell 20.3 Preliminärt uppskattade kostnader för konstruktion i delprov i det svenska språket

Räknat i miljoner kronor

Kostnadspost	2024	2025	2026	2027	Löpande därefter
Konstruktion och provutveckling, referenslärare och utprovning	8,1	10,1	10,1	5,4	6,4
Totalt	8,1	10,1	10,1	5,4	6,4

Källa: Provkonstruktör vid Stockholms universitet.

När det gäller delprovet om det svenska samhället har provkonstruktörer vid Göteborgs universitet gjort en motsvarande kostnadsberäkning. Enligt den beräkningen uppstår det kostnader för tre till fyra heltidstjänster och kostnader för referensgrupper och material m.m. de första fyra åren. Detta innebär inte att tre till fyra personer arbetar heltid med provkonstruktionen utan arbetsinsatsen är fördelad på olika kompetenser inom en provgrupp såsom utprovning, språkerfarenhet vid framtagande av item, statistisk bearbetning, ekonomiassistans. Efter tillägg av lönekostnadspåslag, overhead-kostnader m.m. bedöms den totala kostnaden uppgå till cirka 5 miljoner kronor per år. Till detta kommer kostnader för ytterligare en heltidstjänst de första två åren då provet ges.

Tabell 20.4 Preliminärt uppskattade kostnader för konstruktion i delprov om det svenska samhället

Räknat i miljoner kronor

Uppskattade kostnader per år	2024	2025	2026	2027	2028	Löpande därefter
3–4 heltidstjänster	5	5	5	5	5	5
1 heltidstjänst				1	1	
Totalt	5	5	5	6	6	5

Källa: Provkonstruktör vid Göteborgs universitet.

Baserat på dessa underlag bedömer utredningen att kostnaderna för provkonstruktionen uppgår till följande belopp.

Tabell 20.5 Totala uppskattade kostnader för konstruktionen av kunskapsprovet

Räknat i miljoner kronor

Uppskattade kostnader per år	2024	2025	2026	2027	2028	Löpande därefter
Delprovet i det svenska språket	8,1	10,1	10,1	5,4	5,4	6,4
Delprovet om det svenska samhället	5	5	5	6	6	5
Totalt	13,1	15,1	15,1	11,4	11,4	11,5

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Detta leder till en uppskattad total kostnad för konstruktion, formulering av konstrukt, testspecifikationer, utprovning, framtagning av informations- och förberedelsematerial till provdeltagare, förslag på anpassningar, länkning till GERS och kravsättning till cirka 55 miljoner kronor. Därefter uppskattas de löpande kostnaderna för kunskapsprovet uppgå till cirka 12 miljoner kronor per år.

Kostnader för att ta fram en webbplats

Utredningen föreslår att UHR får ansvar för att ta fram en webbplats med information om kunskapsprovet, vägledning om var man kan hitta utbildningsmaterial för provet, exempelfrågor, uppgifter om när och var provet genomförs och hur provdeltagarna ska identifiera sig för att få genomföra provet, m.m. Webbplatsen bör förmodligen också länka till en webbplats hos Trafikverket där det går att boka tid till provet och betala anmälningsavgiften. Enligt den preliminära uppskattning som utredningen har tagit del av är kostnaden för

att bygga en sådan webbplats cirka 400 000 kronor och kostnaden för förvaltning och underhåll uppgår sedan till cirka 150 000 kronor per år.

Kostnader för att ta fram ett digitalt administrativt system

Som nämnts inledningsvis bedömer utredningen att UHR behöver ta fram ett digitalt administrativt system för kunskapsprovet.

UHR kan möjligen bygga vidare på myndighetens befintliga administrativa system. Om det är görligt kommer det förmodligen att fordras betydande anpassningar. Alternativt behövs ett nytt system. Grovt räknat uppskattar utredningen kostnaden till 25 miljoner kronor. När det gäller kostnaden för förvaltning och utveckling av det digitala administrativa systemet uppskattas denna till grovt räknat 2,5 miljoner kronor per år.

Det behövs även ett digitalt system som kan hantera anmälningar till provet och betalning av avgiften för provet. Utredningen föreslår att Trafikverket bör ta fram detta digitala system (se kapitel 14).

Övriga kostnader

Det kan förväntas att UHR får frågor om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd från potentiella provdeltagare. Hur stora personalresurser detta kommer att ta i anspråk för UHR:s del är svårt att bedöma. UHR har kontor på två orter (Solna och Visby). UHR lär därför ha begränsade möjligheter att lämna information om provet på andra sätt än digitalt och via telefon. Kostnaden för sådan information bedöms kunna hanteras inom ramen för UHR:s uppgift att ha det övergripande ansvaret för kunskapsprovet. Det ansvaret uppskattas ta i anspråk cirka 4–5 årsarbetskrafter, dvs. cirka 4–5 miljoner kronor per år. Till detta tillkommer kostnader för att löpande uppdatera information om provet och utbildningsmaterial till provet. Denna kostnad bedöms dock inte överstiga 0,5 årsarbetskraft, dvs. cirka 0,5 miljoner kronor.

Uppskattade totala kostnader för UHR

Som framgår ovan uppkommer de största kostnadsökningarna för UHR i initialskedet på grund av att kunskapsprovet behöver konstrueras. Men det uppstår också betydande löpande kostnader för UHR:s del. Nedan följer en sammanställning av de uppskattade totala kostnaderna för UHR.

Tabell 20.6 Uppstart- och delvis återkommande kostnader för UHR

Räknat i miljoner kronor

Uppstarts- och delvis återkommande kostnader	Kostnad
Utveckling och utprovning av delprov	55
Utveckling av administrativa system	25
Utveckling av webbplats	0,4
Ytterligare utveckling och anpassning av information och utbildningsmaterial	1
Totalt	Cirka 82

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Tabell 20.7 Löpande årliga kostnader för UHR

Räknat i miljoner kronor

Löpande kostnader	Kostnad per år
Uppdatering av prov	12
Förvaltning- och utveckling administrativa system	2,5
Uppdatering av information och utbildningsmaterial	0,5
Förvaltning och underhåll webbplats	0,15
Hantering av huvudansvar	4–5
Information till provdeltagare	1–2
Ev. övriga kostnader	2
Totalt löpande kostnader per år (fr.o.m. driftsättning)	Cirka 24

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Sammantaget bedöms UHR få kostnadsökningar om drygt 80 miljoner kronor under initialskedet då kunskapsprovet tas fram och sedan löpande kostnader om drygt 20 miljoner kronor per år. Detta är dock en preliminär uppskattning.

Trafikverket

Bedömning: Trafikverkets nya arbetsuppgifter kopplade till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd bedöms innebära en ökning av myndighetens kostnader, främst under åren 2024–2027, samt löpande kostnader därefter.

Förslag: Trafikverket ska få ytterligare anslag för de ökade kostnaderna.

Enligt utredningens förslag ska kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd genomföras digitalt på plats hos Trafikverket och verket ska ansvara för genomförandet av provet (se kapitel 14 och 15). I och med det behövs en administration kring bokning av prov, anpassning av prov och betalning av prov. Vidare behöver lokaler och datorer tillhandahållas för kunskapsprovet och provdeltagare ska kunna tas emot i en reception eller dylikt. Rutiner behövs också för att kontrollera provdeltagarnas identitet m.m.

Kostnader som uppstår i samband med genomförandet av kunskapsprovet

Trafikverket tillhandahåller redan i dag testfaciliteter åt bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förkortat MSB, avseende en typ av prov som MSB är ansvarigt för. Trafikverket genomför då mot ersättning samtliga arbetsuppgifter som krävs för att provdeltagarna ska kunna genomföra provet, t.ex. tillhandahållande av lokaler, inpasseringskontroll, dator, inklusive inladdning och rättning av provet, m.m. För detta betalar MSB en ersättning till Trafikverket. Vissa av de tjänster som Trafikverket utför åt MSB blir dock inte aktuella när Trafikverket får uppgiften att ansvara för genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Trafikverket har enligt preliminära beräkningar bedömt att denna del av myndighetens arbete kan kosta cirka 175 kronor per provtimme (om 50 minuter), förutsatt att antalet provtillfällen uppgår till cirka 180 000 provtimmar. Kostnaderna för Trafikverket kan i denna del uppskattas till 4,4–8,8 miljoner kronor per år. Utredningen har utgått från denna ersättningsnivå i beräkningarna. Det är dock fråga om en preliminär uppskattning.

Kostnader för att anpassa digitala system och webbplats för genomförandet av kunskapsprovet

Trafikverket, som redan i dag har en teknisk lösning för kunskapsprov för förarbehörighet, ska ansvara för att ta fram det digitala system som behövs för genomförandet av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. Trafikverket kan enligt uppgifter från Trafikverket bygga vidare på myndighetens befintliga system.

Genom att Trafikverket har fungerande system för kunskapsprov, förvisso av annat slag, bedöms behovet av teknisk utveckling bli relativt begränsat. Utredningen har uppskattat att så mycket som 180 000 provtimmar (om 50 minuter) kommer att genomföras i systemet varje år. Systemet bör rimligen dimensioneras för en viss överkapacitet utöver detta. Dels för att ha beredskap för en eventuell framtida expansion av antalet kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd, dels för att möjliggöra en samordning med ett eventuellt kommande språk- och kunskapsprov för svenskt medborgarskap.

Trafikverket har uppskattat att det i vart fall krävs 1 200 timmars arbete för att anpassa Trafikverkets digitala system för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd.

Trafikverket behöver också anpassa Trafikverkets digitala administrativa system som kan ta hand om anmälningar till kunskapsprovet, ansökan om anpassning av provet och betalning av avgift för provet. I det ligger också att anpassa Trafikverkets befintliga webbplats eller att ta fram en ny webbplats för att hantera sådana anmälningar, ansökningar och betalningar.

Utredningen uppskattar att kostnaden för anpassningen av Trafikverkets digitala systemet uppgår till grovt räknat 5 miljoner kronor. Vad gäller förvaltnings- och utvecklingskostnader bör dessa enligt utredningens uppskattning inte överstiga 250 000 kronor per år. Vidare bör, enligt de preliminära beräkningar som utredningen har fått, en webbplats av aktuellt slag kosta ungefär 400 000 kronor att bygga och 150 000 kronor att förvalta och underhålla varje år.

Uppskattade totala kostnader för Trafikverket

Som framgår ovan uppkommer de största kostnaderna för Trafikverket under initialskedet då det digitala systemet för genomförandet av kunskapsprovet ska tas fram. Men det uppstår också sedan löpande kostnader. Nedan följer en sammanställning av de preliminärt uppskattade kostnaderna för Trafikverket.

Tabell 20.8 Uppstartskostnader för Trafikverket

Räknat i miljoner kronor

Uppstarts- och delvis återkommande kostnader	Kostnad
Kostnader i samband med anpassning av digitala system	5
Utveckling av webbplats	0,4
Totalt	Cirka 6

Källa: Sammanställning av uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Tabell 20.9 Löpande årliga kostnader för Trafikverket

Räknat i miljoner kronor

Löpande kostnader	Kostnad per år
Kostnader i samband med genomförande av kunskapsprovet	4,4–8,8
Förvaltning- och utveckling administrativt system	0,25
Förvaltning och underhåll webbplats	0,15
Ev. övriga kostnader	2
Totalt löpande kostnader per år (fr.o.m. driftsättning)	Cirka 7–11

Källa: Sammanställning av uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Domstolarna och Åklagarmyndigheten

Bedömning: Förslagen förväntas ge upphov till vissa kostnader för domstolarna och Åklagarmyndigheten. Dessa kostnader bedöms rymmas inom ram.

Domstolarna, såväl allmänna förvaltningsdomstolar som allmänna domstolar, kommer att påverkas av utredningens förslag. Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna bedöms få hantera ett antal brottmål hänförliga till osann försäkran. Kostnaderna för det bedöms dock inte vara större än att de ökade kostnaderna ryms inom ram.

De allmänna förvaltningsdomstolarna påverkas av utredningens förslag på så sätt att de efter överklagande kommer att pröva beslut om att provdeltagare inte får delta i kunskapsprovet eller inte får resultat på provet, eftersom sådana beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Antalet överklaganden av sådana beslut bedöms vara förhållandevis få och de kostnader som kan uppstå bör därför rymmas inom befintliga anslag.

Migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen prövar sedan sommaren år 2021 överklaganden som rör de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716). Utredningen har hämtat in uppgifter från domstolarna om antalet inkomna mål sedan lagändringen. För tiden dessförinnan har det inte varit möjligt att ta fram statistik då mål som rört permanent uppehållstillstånd inte registrerats särskilt.

Tabell 20.10 Överklaganden av de särskilda skälen för permanent uppehållstillstånd

Migrationsdomstol	2021	2022
Förvaltningsrätten i Göteborg	127	607
Förvaltningsrätten i Luleå	60	56
Förvaltningsrätten i Malmö	31	264
Förvaltningsrätten i Stockholm	149	306
Totalt migrationsdomstolarna	367	1 233
Migrationsöverdomstolen		
Kammarrätten i Stockholm	5	174

Källa: Uppgifter inhämtade av utredningen från migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen.

Det kan antas att antalet överklaganden ökar efter det att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd har införts. Överklaganden som avser frågan om kunskapskravet är uppfyllt eller inte bör, med hänsyn till den ordning som utredningen föreslår (att alla som omfattas av kunskapskravet ska visa godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd), inte innebära något egentligt merarbete. Överklaganden som avser frågan om det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet kan dock leda till merarbete för domstolarna. Det är svårt att bedöma hur många av Migrationsverkets beslut i den frågan som kommer att överklagas. Med hänsyn

till den statistik som hämtats in kan den totala mängden överklagade mål som avser de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd, antas i vart fall vara cirka 1 300 per år. Migrationsverkets överklagade beslut kan även förväntas behandla de andra särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd (försörjningskrav och vandelskrav). I hur stor utsträckning domstolarna behöver ta ställning till frågan om det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet är vanskligt att bedöma. Visst sådant merarbete bedöms dock uppstå. Utredningen uppskattar detta till cirka 1,5–2 årsarbetskrafter till en kostnad om cirka 1,5–2 miljoner kronor per år. Utredningens bedömning är att kostnadsökningarna för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen på grund av kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är begränsade och ryms inom befintliga anslag.

Övriga ekonomiska konsekvenser för staten

Bedömning: Förslagen förväntas ge upphov till vissa kostnader för Socialstyrelsen. Dessa kostnader bedöms dock rymmas inom ram.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ta fram en särskild blankett för läkarintyg som kan återopas av den enskilde när denne gör gällande att det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet. Socialstyrelsen har tidigare tagit fram liknande blanketter (se t.ex. beträffande utredningar om godmanskap och förvaltarskap enligt 11 kap. 4 och 7 §§ föräldrabalken). Utredningen bedömer att det arbete som krävs för att ta fram en sådan blankett inte bör vara alltför omfattande, utan att det ryms inom befintliga anslag.

20.3.3 Länsstyrelser

Bedömning: Länsstyrelserna bedöms få vissa ökade kostnader för att förvalta materialet Om Sverige på webbplatsen Information-sverige.se. Kostnaderna bedöms dock rymmas inom befintliga anslag.

Utredningen föreslår att materialet *Om Sverige* på webbplatsen Informationsverige.se, som tagits fram och ägs av länsstyrelserna, ska läggas till grund för delprovet om det svenska samhället. Länsstyrelserna, i synnerhet Länsstyrelsen i Västra Götalands län, bedöms därför påverkas av utredningens förslag. Detta eftersom samråd kommer att ske med Länsstyrelsen i Västra Götalands län när utbildningsmaterial tas fram till delprovet om det svenska samhället. Arbetet med att välja ut delar och anpassa materialet föreslås emellertid UHR ansvara för, som i sin tur genom avtal kan uppdra en del av det som ska utföras åt en annan myndighet eller upphandla det. Sannolikt kommer detta därför inte att medföra något större merarbete jämfört med i dag för Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Det beror på att ansvaret för förvaltningen och utvecklingen av utbildningsmaterialet som avser delprovet om det svenska samhället förslås ligga på UHR.

De ökade kostnader som utredningens förslag kan medföra för länsstyrelserna bör därför rymmas inom befintliga anslag.

20.3.4 Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna för staten

Under de tre första åren efter det att beslut tagits om att införa det föreslagna kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd bedömer utredningen att det primärt uppstår kostnader för att ta fram och utveckla de två delproven. Det uppstår också kostnader för att ta fram eller anpassa de olika digitala system som behövs med anledning av kunskapsprovet. Relativt tidigt bedöms det uppstå ett behov av administrativa resurser som kan samordna, hålla ihop, upphandla och beställa nödvändiga tjänster. Även förberedelser som är kopplade till genomförandet av kunskapsprovet behöver vidtas. Vidare behöver uppbyggnad eller anpassning av webbplats ske. Behovet av administrativa resurser bedöms efter hand öka för att ta hand om anmälan till prov och besluta om resultat på provet samt för att samordna det fortsatta utvecklingsarbetet. Det är också i det här skedet som kostnader för lokaler och personal på plats för provet uppstår. Till detta kommer sedan bl.a. kostnader för förvaltning av de olika digitala systemen. De uppskattade kostnaderna myndighet för myndighet under åren 2024–2027 och löpande därefter redovisas i tabellen nedan.

Tabell 20.11 Uppskattade kostnader per myndighet för systemet för kunskapsprov åren 2024–2027 och löpande därefter

Räknat i miljoner kronor

Kostnad per myndighet/år	2024–2027	Löpande per år därefter
UHR	82	24
Trafikverket	6	11
Totalt	88	35

Källa: Sammanställning av uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Utredningens förslag om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd bedöms medföra ökade kostnader för Migrationsverket och domstolarna, för UHR och Trafikverket liksom för framtagande av blankett för läkarintyg. De uppskattade kostnaderna för staten bedöms uppgå till totalt cirka 93 miljoner kronor för år 2024–2027 samt med cirka 44 miljoner kronor per år löpande därefter. Utredningen betonar att detta är en preliminär uppskattning av kostnaderna.

Tabell 20.12 Uppskattade kostnader för staten för kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd åren 2024–2027 och löpande därefter

Räknat i miljoner kronor

Kostnadspost/år	2024–2027	Löpande per år därefter
Systemet för kunskapsprov	88	35
Migrationsverket	5	4,5
Överklaganden	–	1,5–2
Läkarintyg	–	1–2
Totalt	93	44

Källa: Sammanställning av uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

20.3.5 Övriga offentligfinansiella kostnader

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ovan analyseras de ekonomiska kostnaderna för staten med anledning av utredningens förslag. Dessa kostnader utgör en delmängd av de samhällsekonomiska konsekvenser som uppstår på grund av utredningens förslag. För att kunna beskriva de samhällsekonomiska konsekvenser som i övrigt uppstår behövs ett vidare perspektiv.

En samhällsekonomisk analys ska ta upp alla positiva (nyttor) och negativa (kostnader) effekter, i monetära termer (kronor) för alla berörda i samhället, av en åtgärd eller investering samt en beskrivning av de effekter som är svåra eller omöjliga att värdera monetärt. Det finns en grundläggande skillnad mellan den tidigare analysen av de ekonomiska konsekvenserna för staten och en samhällsekonomisk analys. Skillnaden är att den senare omfattar alla effekter av ett handlingsalternativ för alla olika samhällssektorer, individer och organisationer i samhället, och alltså inte bara konsekvenser för de offentliga finanserna.

Av förklarliga skäl kan det vara svårt både att identifiera och att i synnerhet kvantifiera alla samhällsekonomiska effekter som en viss förändring kan förorsaka. Vad gäller utredningens förslag, om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, är det relativt enkelt att identifiera de positiva konsekvenser av en förbättrad integration och samhällsinkludering som förslaget syftar till. Av avsnitt 20.5 nedan (Utredningens förslag i förhållande till nollalternativet) följer dock att den forskning som finns på området inte ger stöd för att kunskapskrav av det aktuella slaget ger de åsyftade effekterna. De personer som tillägnar sig de kunskaper som kunskapskravet innebär kan dock antas stärka och öka sina möjligheter att aktivt delta i samhället, så att de bl.a. får lättare att skaffa sig ett arbete och bli självförsörjande. Det är svårare att bedöma om och på vilken sikt dessa effekter kan antas falla ut och hur stora de i så fall blir i praktiken.

Mot denna bakgrund har utredningen valt att endast peka på en tydlig samhällskostnad som uppstår med utredningens förslag, utöver de faktorer som nämns i tidigare avsnitt, nämligen ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner, företag och enskilda.

20.3.6 Kommuner

Bedömning: Kommunernas kostnader för att anordna svenska för invandrare och samhällsorientering bedöms öka med anledning av förslaget om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd.

Förslag: De ökade kostnaderna ska finansieras genom ökade anslag.

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 samhället. Kommunerna berörs av detta eftersom antalet deltagare i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortat sfi, kan komma att öka. Kommunerna berörs också eftersom intresset för att delta i samhällsorienteringen, som anordnas av kommunerna, förväntas öka. I och med detta bedömer utredningen att kunskapskravet medför ökade kostnader för kommunerna.

År 2021 deltog 165 361 personer i kurser i sfi (se tabell 5.9). Av dessa fick 10 357 personer godkänt i kurs C, vilket tidigare var att jämföra med nivå A2 i GERS. 18 074 personer fick godkänt i kurs D, vilket är nivån över kurs C (se avsnitt 5.3.2). Totalt var det alltså 28 431 personer år 2021 inom sfi som uppnådde en språklig nivå som går att jämföra med nivå A2 i GERS, eller mer. Detta kan jämföras med det förväntade antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd de kommande åren, som genomsnittligen uppgår till cirka 40 000 personer enligt Migrationsverkets prognos. Det antas dock även att en tredjedel av dessa inte omfattas av kunskapskravet. Utredningen bedömer att det kan förväntas ett ökat tryck på de kommunala vuxenutbildningarna i språk och då särskilt sfi. Kommunerna kan också förväntas få ökade kostnader i form av extra stöd till dem med sämst förutsättningar att klara kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Kostnaden per heltidsstuderande elev på sfi var 58 100 kronor år 2021.² Kommunerna får emellertid viss del av kostnaden för utbildning i komvux ersatt genom anslag. Vidare bedöms inte alla som förväntas vilja lära sig det svenska språket komma att studera på de studievägar som kommunerna erbjuder, utan välja andra studiealternativ. Det är mot denna bakgrund svårt att uppskatta hur stor kostnadsökningen för kommunerna kan komma att bli. Vidare kan ökningen komma att variera runt om i landet.

Det finns i dag inte någon kurs med en kursplan som motsvarar det innehåll som delprovet om det svenska samhället föreslås ha. Det finns dock ett material som delprovet är tänkt att bygga på. Med hänsyn till detta finns det behov av en kurs om det svenska samhället med motsvarande innehåll. En sådan kurs torde med fördel kunna hållas inom kommunernas regi. Kommunernas samhällsorientering utgår inte från någon kursplan och är inte lämplig att knytas till del-

² Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 16, s. 94–95.

provet om det svenska samhället. Samhällsorienteringen omfattar inte heller alla som kan komma att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Kommunerna kan dock med fördel inhämta kunskap från samhällsorienteringen vid skapandet av en sådan kurs.

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.

Utredningens direktiv omfattar endast att ta ställning till vilka krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap som ska ställas för permanent uppehållstillstånd och föreslå hur dessa ska utformas och kontrolleras. Det kan dock konstateras att någon form av utbildningsinsats för kunskaper om det svenska samhället behöver komma på plats. Det är Statens skolverk som tar fram kursplaner för den kommunala vuxenutbildningen och skulle möjligen kunna engageras i detta. Skolverket har dock ingen kännedom eller kunskap om vilka kunskaper som ska omfattas i en kursplan för en sådan utbildning. Möjligen skulle utveckling av kursplan för en kurs i kunskaper om det svenska samhället kunna ske inom kommunernas regi.

En annan aktör som i sammanhanget även är relevant är folkbildningen. Den ligger inte inom statlig eller kommunal regi, men aktörer inom folkbildningen har möjlighet att söka statsbidrag för olika utbildningsinsatser. Folkbildningen arbetar vidare redan i dag med integrationsrelaterade frågor nära utlänningar som behöver kunskaper i svenska eller praktiska kunskaper om samhället (se mer om detta i avsnitt 5.6.3 samt 5.7.1 och 5.7.2). I kontakter som utredningen haft med Folkbildningsrådet är utredningens bild att det finns ett stort intresse, kapacitet och engagemang för att bidra med sådana utbildningsinsatser som är nödvändiga för att utlänningar ska ha möjlighet att klara kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd.

Hur medel ska fördelas för att hantera frågan om utbildning i kunskaper om det svenska samhället bedömer utredningen mot denna bakgrund svårt att ge något svar på.

Sammanfattningsvis kan kommunerna dock förväntas få ett större antal deltagare i sina sfi-utbildningar och eventuellt behöva lägga ytterligare resurser på utbildningar. Mot denna bakgrund föreslås utredningen att kommunerna ska tilldelas ökade anslag för att finansiera detta.

20.3.7 Regioner

Bedömning: Regionerna bedöms få vissa ökade kostnader i form av läkarundersökningar och upprättande av läkarintyg. Dessa kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Utredningen föreslår undantag från kunskapskravet om det finns särskilda skäl. Undantag på grund av särskilda skäl ska kunna göras i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet, detta utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Utredningen föreslår att det ska tas fram ett standardiserat läkarintyg ska tas fram för detta ändamål. Fler läkarundersökningar kan komma att ske till följd av möjligheten till undantag från kunskapskravet. Detta kan påverka regionernas arbete. Hur många personer som kommer att begära undantag är svårt att uppskatta. Ett antagande om att mellan 5 och 10 procent av dem som ansöker om permanent uppehållstillstånd kommer att begära undantag från kunskapskravet och därför vill genomgå läkarundersökning innebär att mellan 1 275 och 2 550 personer skulle omfattas. Beräkningen baseras på att det prognosticerade antalet sökande förväntas vara cirka 40 000 per år. Av dessa är drygt en tredje del barn, som inte omfattas av kunskapskravet. Vidare bör i vart fall 900 kvotflyktingar räknas bort. Hur många övriga, som inte omfattas av kunskapskravet och som ska räknas bort är svårt att bedöma. Vid en uppskattning utifrån att en läkarundersökning med upprättande av läkarintyg kräver en timmes arbetstid för berörd medicinsk personal, så skulle den samlade arbetstiden uppgå till cirka 2 000 timmar per år, dvs. cirka 1–2 årsarbetskrafter eller cirka 1–2 miljoner kronor per år.

De ökade kostnader som utredningens förslag kan medföra för regionerna bör rymmas inom befintliga anslag.

20.3.8 Företag

Bedömning: Utredningens förslag kan få vissa negativa konsekvenser för företagens arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Förslagen kan också få effekter för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Företags möjligheter att hitta arbetskraft påverkas av invandringen. Arbetskraftsdeltagandet har under den senaste fjortonårsperioden ökat framför allt bland personer födda i ett europeiskt land men även bland utomeuropeiskt födda.³ Arbetskraftsinvandringen har en mer direkt koppling till företagets behov av arbetskraft än invandringen av skyddsbehövande och deras anhöriga, men även denna invandring är i grunden en tillgång för företag. Om antalet nyanlända minskar till följd av utredningens förslag minskar generellt också företagets tillgång till potentiell arbetskraft. Det kan leda till arbetskraftsbrist i vissa yrken och branscher samt öka företagets behov av att rekrytera arbetskraft utomlands genom arbetskraftsinvandring.

Många länder strävar efter att bli mer attraktiva för utländska arbetstagare, särskild högkvalificerade personer som arbetar inom bristyrken eller forskare. Ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan försämra Sveriges relativa attraktionskraft med avseende på sådana arbetstagare.⁴

Företag måste redan nu i stor utsträckning locka utländsk personal till Sverige för att de ska kunna bedriva sin verksamhet. Detta gäller särskilt industriföretag och teknikföretag. Grupper som t.ex. arbetstagare, personer som har ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, kommer till följd av utredningens förslag att behöva uppfylla ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Detsamma gäller personer med uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå. Det innebär att det blir svårare för personer som tillhör någon av dessa grupper att få permanent uppehållstillstånd. För de personer som arbetar inom engelskspråkiga miljöer (t.ex. forskning, it eller

³ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 13, s. 10.

⁴ Enligt Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) påverkas ett lands relativa attraktivitet för högkvalificerade utländska arbetstagare bl.a. av hur lätt eller svårt det är att byta från tidsbegränsade till permanenta uppehållstillstånd, se OECD and Bertelsmann Stiftung (2019), s. 6.

teknologi) kan kunskapskravet uppfattas som ett hinder vad avser möjligheten att få permanent uppehållstillstånd och leda till att de inte söker sig till Sverige. Det kan försämra företagens möjligheter att hitta högkvalificerade arbetstagare utomlands.

Utredningen har träffat flera företag och organisationer som gett en samstämmig bild av att Sverige har ett mycket stort behov av utländsk arbetskraft. Bland annat beräknas 70 000 personer saknas till tjänster inom techsektorn år 2024, varav många tjänster behöver tillsättas av utländsk arbetskraft. Techsektorn har blivit en av de viktigaste motorerna för sysselsättning och ekonomisk tillväxt. 6 av 10 nya jobb som skapades i Sverige under perioden 2006–2016 fanns inom den sektorn. Det största hindret för techsektorns fortsatta tillväxt anges vara bristen på spetskompetens inom it, telekom och andra former av digitalisering. Det är en hård global konkurrens om digital spetskompetens och att locka till sig talanger. Kompetensbristen beskrivs hota svensk innovationskraft och tillväxt.⁵ Att attrahera internationell kompetens är alltså helt avgörande för många företag.

Under år 2022 beviljades 24 177 arbetstillstånd för arbetstagare utanför EU/EES. De största yrkesgrupperna bestod av bärplockare och plantörer, it-arkitekter, systemutvecklare och testledare, ingenjörer och tekniker och personer med civilingenjörsvyrken. Totalt beviljades 8 317 arbetstillstånd till personer med yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, 2 598 med krav på högskolekompetens och 8 436 med krav på kortare utbildning eller introduktion (se tabell 4.15 och 4.16). Den utländska arbetskraften behövs inom många branscher och även inom offentlig service. Vid samtal med näringslivsorganisationer har det kommit fram att det finns en stor brist på arbetskraft inom hela arbetsmarknaden i norra Sverige.

Större företag kan i viss mån anpassa sin verksamhet och skulle på olika sätt kunna hjälpa sina medarbetare att nå kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd. Detta medför att de större företagen har en fördel jämfört med mindre företag, som inte har sådana möjligheter.

Utredningens förslag innebär en risk för att nyanländas möjligheter att själva starta företag påverkas negativt. Att ha ett tidsbegränsat uppehållstillstånd innebär en viss osäkerhet. En osäkerhet om framtiden kan i vissa fall tänkas medföra att nyanlända avstår från

⁵ IT-kompetensbristen (2020), En rapport från IT & telekomföretagen, s. 6 och 35.

den långsiktiga planering och investering som eget företagande ofta innebär.

Utredningens förslag kan som framgått försämra Sveriges förmåga att konkurrera om utländsk arbetskraft eftersom det kan vara mer attraktivt att söka sig till länder som inte har kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Utredningen har strävat efter att nivån på kunskapskravet ska vara rimlig och därmed motverka sådana effekter. Förslagen har också utformats i syfte att ge en ökad förutsägbarhet för bl.a. utländsk arbetskraft. Detta genom att det ska vara möjligt att genomföra kunskapsprovet under tiden fram till dess att ansökan om permanent uppehållstillstånd ges in. I och med det finns det god tid att göra provet och personen kan veta om att han eller hon har ett godkänt provresultat redan innan ansökan om permanent uppehållstillstånd lämnas in.

Hur många personer som i praktiken kommer att beröras av kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd är svårt att uppskatta. Det beror bl.a. på att en stor del av arbetskraftsinvandringen är tillfällig och att frågan om permanent uppehållstillstånd därmed inte aktualiseras för alla invandrare som kommer hit. Det är mer sannolikt att kunskapskravet kan leda till en minskning av arbetskraftsinvandringen än en ökning. Det är dock många faktorer som tillsammans har betydelse för en persons val att stanna i Sverige eller inte och ansöka om permanent uppehållstillstånd. Kunskapskravet är endast en av dessa faktorer och vilken vikt det kommer att få är svårt att bedöma och kvantifiera.

20.3.9 Enskilda individer

Ansökningsavgiften för uppehållstillstånd och arbetstillstånd varierar beroende på grunden för tillstånd (se tabell 4.1). Som huvudregel tas inte någon extra avgift ut för en ansökan om permanent uppehållstillstånd. Doktorander ska dock betala en ansökningsavgift för permanent uppehållstillstånd och den som vill ha ställning som varaktigt bosatt ska också betala en avgift.

Utredningens förslag innebär att det kommer att kosta i vart fall 1 400 kronor att göra kunskapsprovet för permanent uppehållstill-

stånd.⁶ 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 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.

Förutom kostnaden för att göra provet kan kostnader för förlorad arbetsinkomst uppkomma. Den tid som provdeltagaren lägger på att genomföra kunskapsprovet kan teoretiskt sett innebära ett motsvarande bortfall av produktiv arbetstid. Ju fler som gör kunskapsprovet, desto större blir denna effekt. Det är dock svårt att uppskatta hur många personer som förlorar arbetsinkomst. Med en grov uppskattning bedömer utredningen att hälften av provdeltagarna har ett arbete som de behöver ta ledigt från under tiden som de genomför kunskapsprovet och den anslutande resan samt att det i genomsnitt handlar om en halv dags ledighet (fyra timmar) per person. Givet det tidigare redovisade antagandet att det årliga antalet genomförda test kommer att ligga någonstans mellan 25 000 och 50 000, skulle bortfallet av arbetstid därmed uppgå till 50 000–100 000 timmar, dvs. cirka 30–60 årsarbetskrafter.

Den tid som en individ lägger på att förbereda sig inför provet eller lägger på att genomgå en kurs inom den kommunala vuxenutbildningen bedöms inte utgöra någon nettokostnad för denne eftersom insatser som ökar individens kunskaper och kompetens sannolikt leder till ökade förutsättningar för högre framtida inkomster.

20.4 Övriga konsekvenser

20.4.1 Konsekvenser för nyanländas hälsa

Bedömning: Utredningens förslag kan medföra vissa hälsoeffekter i form av stress och oro.

⁶ Avgift ska inte betalas av den som är statslös och som fått flyktingförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

Utredningens förslag om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kommer att medföra att vissa personer inte når upp till kravet och att de endast kan få tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det kan medföra en psykisk stress och oro för att inte klara kunskapsprovet. Vidare kan själva provsituationen i sig innebära stress och oro för många, särskilt för dem som inte har varit i en provsituation tidigare. Detta bedöms i första hand påverka dem som endast har kort eller helt saknar utbildningsbakgrund. I denna grupp är kvinnor och äldre personer överrepresenterade. Det finns dock redan i dag särskilda krav för permanent uppehållstillstånd som inte uppfylls av alla och som medför att vissa personer endast får tidsbegränsade uppehållstillstånd.

20.4.2 Konsekvenser för jämställdheten

Bedömning: Kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället bedöms påverka kvinnor på annat sätt än män. Jämställdheten mellan könen riskerar att påverkas negativt av utredningens förslag.

För att kvinnor ska ges samma förutsättningar som män att uppnå kunskapskravet och kunna beviljas permanent uppehållstillstånd behöver det vidtas åtgärder för att stötta kvinnor.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det övergripande målet tar sikte på både samhällsliga strukturer, processer, villkor och möjligheter samt på den individuella friheten, kopplat till kön och makt. Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter fyra delmål: (1) lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund; (2) ett samhälle fritt från diskriminering; (3) kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv; (4) minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.⁷

Utredningens förslag bedöms påverka jämställdheten mellan könen. En person som ska uppfylla kunskapskravet behöver förvärva de aktuella kunskaperna samtidigt som han eller hon ska etableras på

⁷ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 13, s. 7.

arbetsmarknaden. Nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering tar längre tid än nyanlända mäns, och kvinnor arbetar deltid och har otrygga anställningar i högre utsträckning än män. De faktorer som påverkar utrikes födda kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden är bl.a. konjunkturen, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsnivå, språkkunskaper, hälsa, nätverk, hur länge personen har varit i Sverige och diskriminering på arbetsmarknaden.⁸ Många av dessa faktorer påverkar kvinnor i högre utsträckning än män.⁹ Faktorerna kan även ha betydelse för den tid det tar för kvinnor att uppfylla kunskapskravet och beviljas permanent uppehållstillstånd, vilket bedöms ta längre tid än för män.

Invandrare som helt saknar utbildningsbakgrund, eller som endast har en kort utbildningsbakgrund, har av naturliga skäl större utmaningar att klara ett kunskapsprov i det svenska språket och om det svenska samhället än invandrare som har god studievana. En stor del av de kvinnor och flickor som kom till Sverige under åren 2020–2022 kom från länder där det är vanligt att kvinnor och flickor helt saknar eller har kortare utbildning än män, bl.a. Sudan, Eritrea, Syrien, Somalia, Etiopien, Afghanistan, Irak¹⁰ (jfr tabellerna 4.8 och 4.9). Under åren 2010–2016 var även de nämnda länderna bland de tio ursprungsländer som flest kvinnliga flyktingmottagna kom från till Sverige.¹¹ Detta är även länder som står längre från Sverige språkligt och kulturellt. Utredningens förslag kan medföra negativa konsekvenser för invandrare från dessa länder. Det kan ta längre tid för kvinnor att uppfylla kunskapskravet och beviljas permanent uppehållstillstånd än för män.

Att provet beläggs med en avgift kan medföra ojämlika möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd. Avgifterna som föreslås kan för den enskilde innebära en hög kostnad. Detta bedöms särskilt drabba kvinnor som inte är etablerade på arbetsmarknaden. Det kan leda till att särskilt kvinnor kan hamna i en beroendeställning gentemot sina män eller till att en redan existerande beroendeställning förstärks. En annan risk är att kvinnor riskerar att drabbas av s.k. inlåsnings effekter i ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

⁸ A. prop. s. 10 och Nordiska Ministerrådet (2018). Nyanlända kvinnors etablering, s. 30.

⁹ Nordiska Ministerrådet (2018). Nyanlända kvinnors etablering.

¹⁰ SCB (2021), Invandrare 16–74 år efter år, nationell bakgrund, utbildningsnivå och utflyttningsland och UNESCO, 2019. Building bridges for gender equality, s. 46.

¹¹ Nordiska Ministerrådet (2018). Nyanlända kvinnors etablering, s. 21.

Utredningen kan konstatera att det kommer behövas riktade stödinsatser för att nå ut till personer som har svårare att nå kunskapskraven. Att utforma sådana insatser ligger utanför utredningens direktiv. Sådana insatser torde dock kunna hanteras av kommunerna, som redan i dag – efter vad utredningen fått del av genom sammanträden med kommuner och organisationer med koppling till kommunernas arbete – bedriver ett viktigt arbete inom detta område.

20.4.3 Konsekvenser för barn

Bedömning: Förslagen bedöms stå i överensstämmelse med barnkonventionen. Utredningens förslag bedöms, jämfört med att inte införa kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, innebära en viss försämring för barn utifrån ett barnperspektiv.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, gäller som svensk lag. Barnkonventionen ger uttryck för fyra huvudprinciper: att alla barn har samma rättigheter och lika värde, att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn, att alla barn har rätt till liv och utveckling samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad. Genom konventionen tillförsäkras alla barn inom konventionsstaternas jurisdiktion flera rättigheter, bl.a. rätt till skälig levnadsstandard, sjukvård, utbildning, lek, vila och fritid, privatliv och tillgång till information. Konventionsstaterna ska arbeta för att barn ska kunna återförenas med sin familj. Barn får inte heller skiljas från sina föräldrar såvida det inte är för barnets bästa.

Utredningens förslag innebär att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd enbart ska gälla vuxna personer. Barn är alltså undantagna från kunskapskravet och påverkas därför inte direkt av detta.

Barn bedöms dock indirekt påverkas av de krav som ställs på deras föräldrar eller andra betydande vuxna personer i deras närhet. Enligt FN är kontinuitet viktig för barns uppväxt och en osäker och utsatt migrationsstatus inverkar negativt på barns välmående.¹² Konsekvensen av att en vuxen inte uppnår kunskapskravet är att ytter-

¹² UNHCR Regional Representation for Northern Europe 2020c s. 5 och FN:s kommitté för skydd av migrantarbetare och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter 2017, punkt C 15 respektive C 18 och Barnombudsmannen (2022), FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige, s. 31–32.

ligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas, så länge det finns grund för ett sådant. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan upplevas mer osäkra och få effekter på t.ex. en persons möjligheter att få en anställning. Barn kan också uppfatta effekten av tidsbegränsade uppehållstillstånd på ett annat sätt än vuxna. Ledtider som uppfattas som korta av en vuxen kan uppfattas som långa av ett barn. Kunskapskravet kan leda till att familjer lever många år i Sverige utan att ha permanent uppehållstillstånd. Försenade eller utdragna beslutsprocesser kan också få ogynnsamma följder för barn som utvecklas och bl.a. påverka deras möjligheter att ta till sig utbildning.¹³ Att leva i en miljö som uppfattas som otrygg kan bidra till en känsla av att minska samhörighet och sammanhållning.

20.4.4 Konsekvenser för brottsligheten

Bedömning: Förslagen bedöms inte påverka brottsligheten i något större avseende eller antalet mål eller ärenden inom rättsväsendet.

Utredningens förslag innebär att utlänningar ska ha fått godkänt resultat på ett kunskapsprov för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Eftersom godkänt prov kommer att krävas för sådant tillstånd blir provet ett s.k. high stake test, då det kan få stora konsekvenser för en persons framtid. Detta förhållande medför att det finns incitament att fusk på provet.

För att motverka fusk föreslås att den som använder otillåtna hjälpmedel eller försöker vilseleda vid provet inte ska få delta i provet under två års tid. Vid provet ska provdeltagaren skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet. En provdeltagare som i strid med sin försäkran ändå använder otillåtna hjälpmedel eller vilseleder på annat sätt anses ha lämnat osann uppgift vid provet vilket innebär att han eller hon kan dömas för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). Förslagen kan därför leda till en viss ökning av brottet osann försäkran. Det kan även förekomma försök till påtryckningar eller hot mot t.ex. provförrättare. Utredningen bedömer dock att förslagen inte påverkar brottsligheten i

¹³ FN:s kommitté för barnets rättigheter 2013 punkt 93 och SOU 2020:54, s. 436.

något större avseende eller att antalet mål eller ärenden inom rättsväsendet ökar nämnvärt.

Även om fusk i sig inte är brottsligt kommer UHR och Trafikverket att behöva lägga tid på att ta fram föreskrifter och rutiner för att motverka fusk. Både UHR och Trafikverket har sedan tidigare erfarenhet av sådant arbete, UHR genom högskoleprovet och Trafikverket genom de prov som genomförs i verkets regi.

20.4.5 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Bedömning: Förslagen bedöms få vissa konsekvenser för sysselsättningen.

Förslaget bedöms få vissa konsekvenser för sysselsättningen. Kunskapskravet kan förväntas leda till att fler personer läser sfi och som slutför sina sfi-studier, i vart fall till och med kurs C. Det innebär att det kan komma att behövas fler lärare till sfi-utbildningen. Vissa arbetstillfällen skapas i kategorin handläggning och administration. Det uppstår också ett behov av provutvecklare inom det svenska språket och om det svenska samhället, provförrättare samt tjänster inom it-systemutveckling och support.

Utredningen har i kapitel 7 redogjort för forskning om kunskapskrav som integrationsverktyg. Forskningen har inte kunnat visa ett samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk. Det är oklart om det finns något sådant samband. Det innebär att det inte går att dra någon slutsats om kunskapskravet bidrar till att fler utlänningar kommer i sysselsättning. Det är dock är relativt oomtvistat att de utlänningar som faktiskt lär sig språket ökar sina chanser till etablering på den svenska arbetsmarknaden.

20.4.6 Kommuner och regioner

Bedömning: De samhällsekonomiska konsekvenser som ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd innebär för kommuner och regioner går inte att uppskatta.

I den mån kravet på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället uppnås kan positiva indirekta effekter uppkomma för såväl kommunen som för staten och andra. Det kan också förstärka den lokala demokratin och därmed ha indirekt betydelse för det kommunala självstyret. Som utredningen har påtalat finns det dock inte stöd i forskningen för att ett kunskapskrav leder till förbättrade kunskaper, som i sin tur leder till ovan angivna effekter. Mot denna bakgrund är effekterna mycket svåra att kvantifiera. Utredningen avstår därför från att uppskatta hur stora samhällsekonomiska konsekvenser som kan uppkomma till följd av detta.

20.4.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

20.4.8 Konsekvenser för civilsamhället och privatpersoner

Bedömning: Utredningens förslag om kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan leda till en ökad efterfrågan på stödinsatser från civilsamhället för nyanlända som har tidsbegränsade uppehållstillstånd och som vill uppnå kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd.

Civilsamhället bidrar på många sätt i mottagandet av asylsökande och till etableringen och integrationen i samhället för dem som beviljats skydd.¹⁴ Vanliga insatser är språkcaféer eller läxläsning för unga eller vuxna, verksamhet för att skapa mötesplatser mellan unga nyanlända och unga som redan verkar i det svenska samhället m.m. Det finns även insatser som verkar för att hjälpa asylsökande till fritids-

¹⁴ Begreppet "det civila samhället" kan definieras som "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen". Inom det civila samhället verkar bl.a. ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, utprop och andra aktörer, se prop. 2009/10:55, s. 1.

aktiviteter och praktikplatser. Insatser som syftar till att hjälpa asylsökande med utbildning eller arbete samt att ge rådgivning och juridisk hjälp finns också. Civilsamhället och kommuner har möjlighet att söka statsbidrag för s.k. tidiga insatser för asylsökande, t.ex. svenska och samhällsinformation (se mer om sådana insatser i avsnitt 5.6).

Utredningens förslag bedöms innebära att civilsamhällets insatser för nyanlända kommer att vara mycket viktiga även framöver, särskilt när det gäller språkinläring och inläring av kunskaper om det svenska samhället. Det bedöms bli en ökad efterfrågan på sådana insatser. Insatserna bedöms även utgöra en viktig del i arbetet med att bidra till en ökad integration.

20.4.9 Konsekvenser för klimat- och miljö

Bedömning: Utredningens förslag bedöms inte ha några miljömässiga konsekvenser.

Konsekvenser för klimatet ska integreras i alla relevanta politikområden och en förutsättning för det är att konsekvenser i fråga om utsläpp av växthusgaser är analyserade och ingår i beslutsunderlag.¹⁵

Utredningen har lämnat förslag som innebär att befintliga myndighetsstrukturer utnyttjas och att digitala lösningar ska användas i stor utsträckning. Ur miljöaspekt är valet fördelaktigt i jämförelse med att system med prov på papper som dels behöver resurser i form av papper och tryckning på papper, dels resurser i form av transporter. Förslagen bedöms inte ha några miljömässiga konsekvenser.

20.4.10 Konsekvenser för Sveriges internationella förpliktelser

Bedömning: Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser. Förslagen bedöms respektera de konventionsåtaganden och internationella avtal som Sverige har att följa.

¹⁵ Prop. 2019/20:65, s. 49

Flera av våra grannländer och många medlemsstater i EU har infört kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Utredningen har i sitt arbete förhållit sig till praxis från EU-domstolen¹⁶ och föreslagit kunskapskrav som ligger på en grundläggande nivå (A2-nivå i det svenska språket och grundläggande kunskaper om det svenska samhället). Utredningen har även i linje med aktuell praxis föreslagit att undantag från kunskapskravet ska kunna göras om det finns särskilda skäl, såsom när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet, detta utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Utredningen har även föreslagit att avgiften för kunskapsprovet ska vara 700 kronor per delprov, vilket inte bedöms vara en orimligt hög avgift. Den som är statslös och som har fått flyktningförklaring eller resedokument av en svensk myndighet inte ska betala någon avgift för att göra kunskapsprovet.

Utredningen har i sina förslag förhållit sig till de konventionsåtaganden och internationella avtal som finns på området. Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser eller några andra konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.

20.4.11 Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Bedömning: Det är oklart om utredningens förslag främjar integrationen.

Utredningens uppdrag är 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. Regeringen har uppställt integrationsmål som innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹⁷

Utlänningars integration i samhället är generellt svårare att mäta, utvärdera och bedöma än t.ex. etableringen på arbetsmarknaden, som kan studeras med hjälp av registerdata. Integrationen är även

¹⁶ Se bl.a. C 484-17 och C-257-17.

¹⁷ Regeringens proposition 2022/23:1, Budgetpropositionen för 2023, utgiftsområde 13 s. 7, med hänvisningar till prop. 2008/09:1, utg.omr. 13, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

svårare att definiera och sätta upp måttetal för. Det kan handla om frågor som deltagande i val, deltagande i föreningslivet, att ställa upp för förtroendeuppdrag, att delta i kultur- och idrottsrörelser, m.m. Utredningen har i kapitel 7 redogjort för den forskning som finns på området.

Ett argument för att införa krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för permanent uppehållstillstånd är att det förväntas ge nyanlända incitament att lära sig svenska och skaffa sig kunskaper om hur det svenska samhället fungerar. Som framgår av kapitel 7 har forskningen dock inte kunnat visa ett samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk. Det är därför oklart om utredningens förslag kommer att främja integrationen. Under förutsättning att förslagen bidrar till att fler lär sig det svenska språket och får kunskaper om det svenska samhället kan dock integrationen främjas.

Utredningen har valt de förslagna kunskapsnivåerna utifrån att många ska ha möjlighet att klara av kraven. Visa personer kommer ändå inte att klara kraven. Detta gäller särskilt personer som kommer från länder med större kulturell och språklig distans till Sverige och det svenska språket och personer med kort eller ingen tidigare formell skolbakgrund. När det gäller språkinläring finns kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortad sfi, anpassad för personer med olika utbildningsbakgrund och som fångar upp även dem som helt saknar utbildningsbakgrund. Av den statistik som utredningen redogjort för i avsnitt 5.3.2, framgår att kvinnor i ungefär lika stor uträkning som män får godkänt betyg i sfi och att mycket få personer som genomför sfi-utbildningen får underkänt betyg. Emellertid finns det en betydande andel av deltagarna i sfi och samhällsorienteringen som avbryter sina studier. För kvinnor är det huvudsakliga skälet föräldraledighet, medan det för män är att de fått ett arbete (se avsnitt 5.5.6).

De som inte återvänder till sfi eller som söker införskaffa sig kunskaper om det svenska samhället riskerar att hamna i utanförskap och en situation med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta bedöms försvåra integrationen och förlänga tiden för att i sin förlängning beviljas medborgarskap.

20.5 Utredningens förslag i förhållande till noll-alternativet

Bedömning: Det är oklart om utredningens förslag främjar integrationen. Utredningens förslag bedöms ge ett visst signalvärde, vilket i sin tur bedöms påverka Sveriges attraktionskraft som land att bosätta sig i. Detta kan i sin tur medföra negativa konsekvenser för det svenska näringslivet.

Nollalternativet innebär att kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd inte införs. Det beskriver situationen och de effekter som förväntas uppstå om inga åtgärder vidtas. Att beskriva nollalternativet tydliggör de problem som är grunden till varför ett förslag till reglering utformas. Jämförelser med nollalternativet ska tydliggöra förslagets inriktning, syfte och konsekvenser.

Syftet med att införa kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle.

Utredningen har i kapitel 7 redogjort för forskning om kunskapskrav som integrationsverktyg. Den bild som forskningen ger är att det inte går att säga att krav på kunskaper i språk och samhällskunskap främjar integrationen. Det går emellertid inte heller att utesluta att så kan vara fallet. Den enda säkra slutsats som kan dras av forskningen är att det är oklart. Det framgår dock att vissa grupper, särskilt äldre och personer som saknar eller endast har kort utbildningsbakgrund, löper stor risk att drabbas av exkluderings effekter genom införande av kunskapskrav. Det finns flera studier avseende förvärv av medborgarskap, 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.

De synes emellertid finnas stöd för att införandet av kunskapskrav har ett symbolvärde, dels för den inhemska befolkningen, dels genom att det skickar en signal till dem som överväger att söka sig till Sverige. Detta kan få vissa negativa effekter för det svenska näringslivet som är beroende av att utländsk kompetens söker sig till Sverige. Hur stora effekterna blir är dock mycket svårt att bedöma.

20.6 Förslag till finansiering av reformen

Bedömning: Utredningens föreslår att systemet med kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska finansieras genom en modell med avgifter som kombineras med anslagsfinansiering.

Utredningens förslag innebär att det ska införas kunskapskrav i det svenska språket och om det svenska samhället för att beviljas permanent uppehållstillstånd, och att staten ska ansvara för den provverksamhet genom vilken de som söker permanent uppehållstillstånd ska kunna visa att de besitter de erforderliga kunskaperna. Provverksamheten kan då beskrivas som en offentlig tjänst som staten tillhandahåller till de berörda provdeltagarna.

Tjänsteproduktion av detta slag finansieras normalt antingen via skattsedeln eller genom att en avgift tas ut för att täcka den kostnad den berörda myndigheten har för att utföra tjänsten i fråga. Skatt går till statskassan utan krav på en direkt motprestation, medan en avgift vanligen avser en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det kan finnas olika skäl för att välja en viss finansieringsform i olika situationer. Men för att en avgift ska kunna tas ut brukar det bl.a. krävas att det tydligt går att avgränsa vilka det är som använder tjänsten. Denna förutsättning är uppfylld när det gäller kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. För avgiftsfinansierade tjänster av detta slag gäller i normalfallet full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Om provverksamheten helt ska avgiftsfinansieras skulle avgifterna behöva sättas på en nivå som ger täckning för samtliga kostnader. Eftersom avgifterna ska tas ut av de som genomför kunskapsprovet är dock ett problem vid beräkningen av avgiftsnivån att avgifterna kan börja tas ut först när provverksamheten tagits i drift. Samtidigt kommer det arbete som behöver göras under flera år innan dess för att utveckla och pröva ut kunskapsprovet, bygga upp system och organisation m.m. också att behöva finansieras. För det krävs låne- eller anslagsfinansiering under uppstartsskedet, som antas bli i vart fall fyra år. Som framgått uppskattar utredningen att ett införande av provverksamheten kommer att leda till engångsvisa uppstarts-kostnader på totalt cirka 93 miljoner kronor under dessa fyra år.

När provverksamheten väl tagits i drift så skulle en avgiftsnivå som ska ge täckning för samtliga kostnader rimligen kräva att upp-

startskostnaderna kan återvinnas – vilket utredningen bedömer ska ske på fem år. Under verksamhetens fem första år i drift skulle alltså 19 miljoner kronor per år behöva tas ut för att kunna återbetala uppstartskostnaderna. Därtill uppskattar utredningen, som framgår ovan, att de löpande kostnaderna när provverksamheten väl är i drift kommer att ligga på cirka 44 miljoner kronor per år. Därmed skulle de kostnader som ska finansieras vid en fullständig avgiftsfinansiering uppgå till cirka 63 miljoner kronor under de första fem åren i drift och sedan mellan 44 miljoner kronor per år därefter.

Vidare har det antagits att det årliga antalet genomförda kunskapsprov kommer att ligga någonstans mellan 25 000 och 50 000. Då bör dock påpekas att varje prov innehåller två delar, och att separata avgifter föreslås tas ut för respektive del – antalet avgiftsuttag skulle alltså ligga någonstans mellan 50 000 och 100 000.

I tabellen nedan visas vilka avgiftsnivåer som skulle krävas givet de olika antagandena ovan.

Tabell 20.13 Tänkbara avgifter per provdel i kunskapsprovet

Antal testtillfällen	Antal avgiftsuttag	Avgiftsnivå givet totalt finansieringsbehov	
		63 mnkr	44 mnkr
25 000	50 000	1 260 kr	880 kr
50 000	100 000	630 kr	440 kr

Syftet med att införa ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att beviljas permanent uppehållstillstånd är ytterst att det ska främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Med hänsyn till detta syfte – och de socioekonomiska förutsättningarna för många av de tänkta provdeltagarna – så torde det i praktiken inte vara ändamålsenligt att införa avgifter som innebär full kostnadstäckning (se tabell 20.12). Låt vara att osäkerheten om hur många provtillfällen det i praktiken kommer att handla om också gör det svårt att bedöma hur hög avgiften de facto behöver vara för att uppnå full kostnadstäckning. Därmed kan man heller inte förvänta sig att avgifterna skulle kunna sättas på en nivå som medger full kostnadstäckning och i praktiken heller inte att de uppstartskostnader som ackumuleras under uppbyggnadsskedet kommer att kunna återvinnas. Å andra sidan kan uppstartskostnaderna möjligen

vara att betrakta som en samhällsekonomiskt rimlig satsning givet de effekter statsmakterna vill uppnå med att införa testet.

Det ovan sagda behöver dock inte innebära att en avgift skulle vara olämplig. Även om skatt eller avgift är det normala, så är det nämligen långt ifrån ovanligt att en blandning av dessa finansieringsformer används i enskilda fall. En sådan blandfinansiering kan t.ex. tillämpas i situationer där verksamhetens syfte skulle motverkas både om brukaren inte betalade någon avgift alls (risk för oönskat överutnyttjande) och om avgiftens ekonomiska mål var full kostnads-täckning (risk för oönskat underutnyttjande). Ett typexempel på en sådan "vara" är pass-avgiften. Den ska vara tillräckligt hög för att man ska behandla sitt pass som en värdehandling, men tillräckligt låg för att alla medborgare ska ha råd att skaffa sig ett pass. Utgångspunkten för detta resonemang är alltså att avgifter kan ha andra styrande funktioner än att "bara" vara finansieringskälla och fungera som en spegling av efterfrågan.

Enligt utredningens mening är parallellen till passavgifter rimlig att utgå från även vid finansieringen av den provverksamhet som utredningen föreslår. En fullständig avgiftsfinansiering skulle sannolikt medföra en så pass hög avgift per prov att ett antal personer skulle avskräckas från att göra provet, medan en modell helt utan avgift sannolikt skulle leda till att ett antal personer chansar på att göra testet utan att först ha skaffat sig de erforderliga kunskaperna.

Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att avgiften ska vara 700 kronor per delprov i kunskapsprovet, dvs. 1 400 kronor för att genomföra hela kunskapsprovet. Det skulle medföra en finansiering med mellan 35–70 miljoner kronor per år. Avgifterna skulle sannolikt kunna sänkas vid en förlängning av tiden för att återvinna uppstartskostnaderna. Avgiften föreslås även kombineras med anslagsfinansiering. Det skulle innebära att provdeltagaren själv betalar en del av kostnaden för proven genom en rimligt avvägd avgift samt att de myndigheter som får ansvar för den praktiska hanteringen av proven tilldelas utökade anslag för de extra kostnader som detta innebär. Enligt utredningen bör utgiftsökningen hanteras inom utgiftsområde 8. I det fall de anslag som delges de myndigheter som får ansvar för den praktiska hanteringen av proven, inte fullt ut används föreslås att resterande anslag betalas tillbaka.

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap. Uppehållstillstånd

7 §

Ett permanent uppehållstillstånd får beviljas endast om

1. utlänningen kan försörja sig,
2. det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas, och
3. *utlänningen har visat kunskaper i det svenska språket på nivå A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk samt grundläggande kunskaper om det svenska samhället, genom godkänt prov för permanent uppehållstillstånd.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om de särskilda krav som ska vara uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Bestämmelserna utgör inte en självständig grund för uppehållstillstånd utan reglerar enbart särskilda krav för permanent uppehållstillstånd. Det krävs därför att förutsättningarna för uppehållstillstånd i någon annan bestämmelse är uppfyllda för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Kraven gäller som huvudregel alla utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd. I 8 § finns bestämmelser om undantag från de särskilda kraven.

Sedan tidigare finns särskilda krav på försörjning och vandel i första och andra punkten. Av den nya *tredje punkten* framgår att utlänningen också ska uppfylla ett kunskapskrav för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Det är fråga om ett krav på kunskaper i det svenska språket på nivå A2 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS). Det är också ett krav på grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Kunskaperna

ska visas genom godkänt resultat på ett kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd. Vad som närmare avses med kunskapskravet och hur kunskapsprovet ska gå till m.m. meddelas genom föreskrifter. Ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter finns i 26 §.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2 och 10.3 samt 11.4.2 och 11.5.1.

8 §

Kraven i 7 § 1 och 3 gäller inte om

1. utlänningen är ett barn,
2. utlänningen har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, eller
3. det finns särskilda skäl.

Kravet i 7 § 2 gäller inte om utlänningen är under 15 år.

Kraven i 7 § gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 2 § eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Kravet i 7 § 1 och 2 gäller inte en utlänning som ska beviljas permanent uppehållstillstånd med stöd av 2 b eller 2 c §.

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 7 §.

I det hittillsvarande första stycket finns undantag från försörjningskravet. Enligt *punkten 1* är barn undantagna från det kravet. Med barn avses en person som är under 18 år (1 kap. 2 § utlänningslagen). Av *punkten 2* framgår att personer som har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, är undantagna från försörjningskravet. När det gäller åldern för rätt att uppbära allmän pension eller garantipension sammanfaller den med den riktålder som beräknas. Riktålder är ett åldersbegrepp för pension som har införts i 2 kap. 10 a § SFB, och som beräknas enligt bestämmelserna i 2 kap. 10 b § SFB. Riktåldern ska styra de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionssystemet och i angränsande trygghetsystem (prop. 2018/19:133 s. 1). Enligt 1 § förordningen (2019:780) om riktålder för pension för år 2026 ska riktåldern vara 67 år. Bedömningen av om en person är ett barn eller har rätt att uppbära pension m.m. och därmed är undantagen från försörjningskravet, bestäms av förhållandena vid tidpunkten för prövningen. Enligt *punkten 3* gäller försörjningskravet slutligen inte om det finns sär-

skilda skäl. Av förarbetena framgår att undantag kan göras i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet (prop. 2020/21:191 s. 170).

Av tillägget i inledningen av det *första stycket* följer att de befintliga undantagen från försörjningskravet ska gälla också för det nya kunskapskravet.

När det gäller första stycket 3, undantag om det finns särskilda skäl, kan i enlighet med det ovan sagda sådant undantag göras från kunskapskravet i situationer när en person inte har möjlighet att uppfylla kravet eller i fall där det inte är rimligt att begära att en person ska uppfylla kravet, detta utifrån fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Med funktionsnedsättning förstås att en person har nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionsnedsättningen kan ha uppstått till följd av en sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller övergående natur. Det är inte funktionsnedsättningen i sig som avgör om undantag från kunskapskravet kan medges, utan hur denna inverkar på en persons förmåga över tid att nå de kunskaper som krävs för permanent uppehållstillstånd eller visa kunskap. Möjligheten till undantag kan också användas om det finns andra personliga förhållanden som har samma negativa inverkan på en persons förmåga att uppfylla kunskapskravet.

Undantag från kunskapskravet kan alltså göras i situationer när förhållanden av visst kvalificerat slag och omfattning, av mer permanent natur, föreligger. Det ska framstå som mycket svårt för personen att visa kunskap genom godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. För att undantag ska kunna medges bör som utgångspunkt personen kunna visa att han eller hon under viss längre tid har gjort avsevärda ansträngningar och försök att klara kunskapsprovet eller ha läst t.ex. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, förkortad sfi, eller svenska som andraspråk.

En person som kan visa kunskap efter anpassning av kunskapsprovet ska inte undantas från kunskapskravet. Även om personer med funktionsnedsättning kan ges lämplig anpassning av provet måste hänsyn också tas till om personen har haft tillgång till ändamålsenliga utbildningsinsatser (jfr artikel 24 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Personer med

funktionsnedsättning kan t.ex. ha svårt att få tillgång till anpassad sfi. Det är inte tillräckligt att sfi för blinda finns tillgänglig i någon utsträckning. En person som är blind bör också ha haft rimliga möjligheter att delta i utbildningen eller på annat sätt ha tillgodogjort sig kunskaper som är nödvändiga för kunskapsprovet. Motsvarande resonemang gäller för andra typer av funktionsnedsättningar.

Vid prövningen av om det finns särskilda skäl för undantag från kunskapskravet ska det göras en helhetsbedömning som utgår från förhållandena i det enskilda fallet. Det ankommer på den som gör gällande att det finns skäl för undantag från kunskapskravet – eller en del av det – att ge in underlag till stöd för detta i samband med ansökan om permanent uppehållstillstånd. Underlag bör ges in bl.a. från läkare eller annan person med särskild kompetens för den aktuella funktionsnedsättningen.

Ändringen i det *tredje stycket* innebär att stycket enbart reglerar undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd för en utlänning som ska beviljas sådant tillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtL (kvotflykting) eller när en ansökan om tillstånd ska göras av någon annan än utlänningen. Den del av den nuvarande bestämmelsen som rör utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige flyttas till det nya *fjärde stycket*.

I det nya *fjärde stycket* finns en bestämmelse om undantag från försörjnings- och vandelskravet för utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige. En bestämmelse med den innebörden fanns tidigare i det *tredje stycket*. Bestämmelsens utformning innebär att kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd gäller för utlänningar som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Överväganden finns i avsnitt 10.4 och 10.5 samt 12.1 och 12.2.

26 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd som avses i 7 §.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om det kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd som avses i 7 § 3. Med stöd av bemyndigandet kan föreskrifter meddelas om bl.a.

själva kunskapsprovet, fördelning av ansvar mellan olika myndigheter vad avser provet och genomförandet av provet.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3 och 14.4.

5 a kap. Ställning som varaktigt bosatt i Sverige

3 a §

För att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska sökanden ha visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt 5 kap.7 §.

Av paragrafen, som är ny, framgår att den som vill ha ställning som varaktigt bosatt i Sverige ska ha visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt 5 kap. 7 §. För sådan ställning krävs det alltså att sökanden har genomfört ett godkänt kunskapsprov (för permanent uppehållstillstånd). Ytterligare förutsättningar för att beviljas ställning som varaktigt bosatt framgår bl.a. av 5 a kap. 2 och 3 §§.

Överväganden finns i avsnitt 10.4.

6 §

Den som förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige på grund av vistelse utanför Sveriges respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier ska återfå denna efter ansökan, oavsett kraven på vistelsetid enligt 1 eller 1 a §, om

1. han eller hon har beviljats ett permanent uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd syftande till bosättning enligt 5 kap.,

2. försörjningskravet i 2 § är uppfyllt,

3. det inte finns något hinder enligt 3 §, och

4. han eller hon har visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt 5 kap. 7 §.

I paragrafen finns bestämmelser om att en person som har förlorat sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige på grund av vistelse utanför Sverige respektive Europeiska unionens medlemsstaters territorier genom ett förenklat förfarande ska återfå sin ställning utan att bo ytterligare fem år i Sverige. Det gäller under förutsättning bl.a. att villkoren för att få uppehållstillstånd syftande till bosättning i Sverige är uppfyllda och att personen kan försörja sig. Paragrafen kompletteras med *punkten 4* som innebär att den som vill ha tillbaka

sin ställning som varaktigt bosatt i Sverige också ska ha visat kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället enligt 5 kap. 7 §. Det krävs alltså att personen har genomfört ett godkänt kunskapsprov (för permanent uppehållstillstånd). Ett godkänt resultat på kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd eller ett av dess delprov ska gälla obegränsat i tiden. Har utlänningen redan tidigare uppfyllt kunskapskravet helt eller delvis innebär det att villkoret i punkten 4 i samma mån är uppfyllt.

Överväganden finns i avsnitt 10.4.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

Av bestämmelsen följer att lagen träder i kraft den 1 juli 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 19.1.

Referenser

Offentligt tryck

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1.

Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU1.

Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Ds 2008:23. *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*

Förordningsmotiv, Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, FM 2010:1.

Promemoria (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, Utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA).

Prop. 1979/80:2. *Förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1997/98:178. *Medborgarskap och identitet.*

Prop. 2004/05:170. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

Prop. 2005/06:77. *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*

Prop. 2005/06:161. *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*

Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället.*

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

- Prop. 2011/12:60. *Genomförande av återvändandedirektivet.*
- Prop. 2013/14:83. *Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2013/14:213. *Cirkulär migration och utveckling.*
- Prop. 2014/15:45. *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång.*
- Prop. 2015/16:65. *Utlänningsdatalag.*
- Prop. 2015/16:174. *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Prop. 2016/17:61. *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:9. *Skolstart vid sex års ålder.*
- Prop. 2017/18:14. *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala.*
- Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:254. *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2019/20:65. *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*
- Prop. 2021/22:134. *Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring.*
- Prop. 2020/21:191. *Ändrade regler i utlänningslagen.*
- Prop. 2022/23:1. *Budgetpropositionen för 2023.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket.
- Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Universitets- och högskolerådet.
- Riksdagsskrivelse 2008/09:115.
- Riksdagsskrivelse 2019/20:114.
- SOU 2003:77. *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv.*
- SOU 2011:19. *Tid för snabb flexibel inlärning.* Betänkande av Utredningen om tidsbegränsad Sfi.

- SOU 2013:29. *Det svenska medborgarskapet*. Betänkande av Medborgarskapsutredningen.
- SOU 2020:54. *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*. Betänkande av Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén).
- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen.
- SOU 2021:2. *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*. Delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA).
- SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning*. Betänkande av högskoleprovsutredningen.
- SOU 2022:64. *En ny ordning för asylsökandes boende*. Delbetänkande av utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.
- Tidö-avtalet: *Överenskommelse för Sverige, träffat mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna*.

Övrig litteratur

- Abrahamsson (2009): *Andraspråksinläring*. Lund: Studentlitteratur.
- Abrahamsson & Bylund (2012): *Andraspråksinläring och förstaspråksutveckling i en andraspråkskontext*, del III, Flerspråkighet – en forskningsöversikt, Vetenskapsrådet.
- Abrahamsson & Hyltenstam (2004): *Mognadsbegränsningar och den kritiska perioden för andraspråksinläring*. I: Hyltenstam & Lindberg (red.): *i Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle*.
- Alan & Imran (2015): *The Digital Divide and Social Inclusion among Refugee Migrants: A Case in Regional Australia*.
- Allemano (2013): *Testing the reading ability of low-educated ESOL learners*. Apples – Journal of Applied Language Studies, 7(1).

- ALTE (2020): *Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants.*
- Altherr Flores (2020): *Social semiotics and literacy How refugee-background adult second language learners with emerging literacy make meaning in multimodal assessment texts.* University of Arizona.
- Barnombudsmannen (2022): *FN:s konvention om barnets rättigheter, Tilläggsrapport – Sverige.*
- Blackmore, Boyle, Fazel, Ranasinah, Gray, Fitzgerald, Misso & Gibson-Helm (2020): *The prevalence of mental illness in refugees and asylum seekers: A systematic review and metaanalysis.* PLoS Med 17(9).
- Boyd & Bredänge (2013): *Attityder till brytning – exempel utländska lärare i svenska skolor. I: Hyltenstam, Kenneth & Lindberg, Inger (red.): Svenska som andraspråk – i forskning, undervisning och samhälle (2:a uppl.).* Lund: Studentlitteratur.
- Brown, J.D. and Hudson, T. (1998): *The alternatives in language assessment.* TESOL Quarterly 32.
- Brekke m.fl. (2019): *Losing the Right to Stay: Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway – Experiences and effects,* Report 2019:9, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Bugge & Hamnes Carlsen (2021): *Språkkrav for statsborgerskap og hvordan de begrunnes. I: Monsen & Pájaro (red.): Andrespråklæring hos voksne,* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bugge & Hamnes Carlsen (2022): *Low-literate migrants and the consequences of language and KoS requirements for citizenship.* Paper for the 2022 EUSA Conference Presentation for the Municipality of Oslo, April 2017.
- Bugge & Hamnes Carlsen (2023): *Norsk som andrespråk – voksne innvandrere som utvikler skriftkyndighet på et andrespråk.* Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Böcker och Strik (2011): *Language and knowledge tests for permanent residence rights: Help or hindrance for integration?* European Journal of Migration and Law 13.

- Council of the European Union (2004): *Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union (CBP)*. 14615/04(Presse 321. 2618th Council meeting Brussels, 19 November 2004.
- Demoulin & Kolinsky (2016): *Does learning to read shape verbal working memory?* Psychonomic Bulletin & Review, 23(3).
- Djuve, Hamelink, Weiss & Zhang (2017): *Opphold i asylmottak – Konsekvenser for levekår og integrering*, Utlendingsdirektoratet (UDI), Oslo.
- EALTA – European Association for Language Testing and Assessment (2019): University of Jyväskylä, Centre for Applied Language Studies, Harsch, Claudia. *What it means to be at a CEFR level*, Developments in Language Education: A Memorial Volume in Honour of Sauli Takala.
- Ekonomistyrningsverket (2022): *Redovisning av underlag för prisomräkning av lokalkostnadsdelen i anslags-baserna för budgetåret 2023 samt reviderat underlag för budgetåren 2022 och 2021*.
- Emariau, Mathilde, Hainmueller, Jens, Hangartner, Dominik, Laitin, David (2022): *Welcome to France, Can mandatory integration contracts foster immigrant integration?*
- Eriksson, Stefan., och Rooth, Dan-Olof (2022): *God svenska – Vägen till arbete för utrikes födda?* SNS Förlag.
- Ersbøll, Eva, and Gravesen, Laura Katrine (2010): *Country Report Denmark, In The INTEC Project: Integration and Naturalisation Test: The New Way to European Citizenship*. Nijmegen: Center for Migration Law, Radboud University.
- Europarådet, Enheten för moderna språk, Strasbourg, publicerad i svensk översättning av Skolverket 2007.
- Europarådet (2008): *White Paper on Intercultural Dialogue: Living Together as Equals in Dignity*, Strasbourg.
- Europarådet & ALTE (2011): *Manual for Language Test Development and Examining*. Strasbourg: Language Policy Division.
- Europarådet (2019): *Europarådets och ALTE:s undersökning av kunskapskrav i språk och samhällsorientering för migranter 2018*.
- Europarådet (2020): *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessments*, Companion volume.

- Europarådet & ALTE (2020): *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants.*
- Faulkner & Lie (2007): *Gender in the Information Society Strategies of Inclusion.*
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013): *Barnrättskommitténs allmänna kommentarer nr 14 om barnets rätt att i första hand få beaktat vad som är barnets bästa.*
- FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter (2017): *Gemensam allmän kommentar nr 4 (2017) av FN:s kommitté för skydd för migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer.*
- Francisco, M., Iacobaeus, H., Nordqvist, C., Seyfyrin, J., Skill, K. och Whilborg, E. (2019): *Digitalt utanförskap: en forskningsöversikt.*
- Franker, Quarin & Skeppstedt, Ingrid (2007): *Alfabetiseringsutbildning i Norden 2007.* Göteborg: Institutet för svenska som andraspråk.
- Folkbildningsrådet (2019): *Cirkeldeltagares vägar till arbetsmarknaden, Studiecirkelnas geografiska spridning och betydelse för integrationen på arbetsmarknaden.*
- Folkbildningsrådet (2021): *Folkbildning med asylsökande, Svenska från dag ett och vardagsvenska i studieförbund och folkhögskolor.*
- Gelderloos, Wout, and Jessica van Koert (2010): *Inburgeren En Participeren (Integration and Participation), Verslag Van vier Kwalitatieve Casestudies Naar De Effecten Van Inburgering Op Participatie (Report of Four Quantitative Case Studies into the Effects of Integration on Participation),* Den Haag: B&A. consulting.
- Glickman Neil & Gulati Sanjay (red) (2007): *Mental Health Care of Deaf People* New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Inc.

- Glickman, Neil (2009): *Cognitive-Behavioral Therapy for Deaf and Hearing Persons with Language and Learning Challenges* Routledge, New York.
- Goldstein, Tara (2001): *Researching women's language practices in multilingual workplaces*, I: Multilingualism, Second Language Learning and Gender, (red.), Blackledge, Adrian, Paulenko, Aneta, Piller, Ingrid, Teutsch-Dwyer, Marya, Language, power and social process (LPSP), Mouton de Gruyter, Berlin.
- Goodman (2011): *Controlling immigration through language and country knowledge requirements*. West European Politics, 34(2).
- Goodman & Wright (2015): *Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes*, Journal of Ethnic and Migration Studies 41(12).
- Gordon, Daryl, M. (2011): *Trauma and Second Language Learning among Laotian Refugees*. Journal of Southeast Asian American Education & Advancement, 6(1).
- Gujord, Ann-Kristin Helland (2022): *Who succeeds and who fails? Exploring the role of background variables in explaining the outcomes of Language tests*. Language Testing, vol. 40, nr 1.
- Hamnes Carlsen, C. (2017): *Giving LESLLA-learners a fair chance in testing*. In Proceedings of the 12th LESLLA Symposium. University of Granada.
- Hamnes Carlsen, C. & Moe, E. (2019): *Vurdering av språkeferdigheter*. Fagbokforlaget.
- Hamnes Carlsen & Hamidi (2023): *Språklig rasialisering – språk og språkprøvers rolle i strukturell rasisme*. I: Bugge, E. & Carlsen, C. H. (Eds.): *Andrespråkslæring hos voksne med lite skolegang*, Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Helsper & van Deursen (2017): *Do the rich get digitally richer? Quantity and quality of support for digital engagement*.
- Holmes (1993). *Immigrant women and language maintenance in Australia and New Zealand*, International Journal of Applied Linguistics, 3, nr 2.
- Integritetskyddsmyndigheten (2022): *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*.

- IT & telekomföretagen (2020): *IT-kompetensbristen*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022): *Bättre styrning för bättre resultat, Resultat av åtgärder för ökad jämställdhet*.
- Kang, Rubin & Kermad (2019): *The effect of training and rater differences on oral proficiency assessment*, *Language Testing*, vol. 36 (4) 2019.
- Khan & McNamara (2017): *Citizenship, immigration laws, and language*. I: Canagarajah (red.): *The Routledge handbook of migration and language*. Oxfordshire: Taylor & Francis.
- Khorshed Alam and Sophia Imran (2015): *The digital divide and social inclusion among refugee migrants: A case in regional Australia*, *Information Technology & People*, Vol. 28 Iss 2.
- Kurvers, van de van de Craats, I. & van Hout, R. (2015): *Footprints for the future: Cognition, literacy and second language learning by adults*. In van de Craats, I., Kurvers, J. & van Hout, R. (red.) *Adult literacy, second language, and cognition*.
- Laufer (1998): *The Development of Passive and Active Vocabulary in a Second Language: Same or Different?* *Applied Linguistics*, Vol. 19(2).
- Lindberg & Sandwall (2012): *Samhälls- och undervisningsperspektiv på svenska som andraspråk för vuxna invandrare, del 4, i Flerspråkighet – en forskningsöversikt*, Vetenskapsrådet.
- Länsstyrelsen Värmland (2022): *Länsstyrelsens återrapporering av uppdrag 27 enligt regleringsbrevet för 2021, Samhällsorientering*.
- Länsstyrelsen Värmland (2023): *Länsstyrelsernas återrapporering av uppdrag 3.B.23 enligt regleringsbrevet för 2022, Samhällsorientering*.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2022): *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3B20, enligt regleringsbrev 2021, Utveckla material för samhällsorienteringen*.
- Marrapodi (2013): *What doesn't work for the lowest level literacy learners and why?* Apples.
- Migrationsverket (2021): *Rättsligt ställningstagande, Utredning och prövning av identitet och medborgarskap samt hemvist och vanlig vistelseort i asylärenden, RS/029/2021*.

- Migrationsverket (2022): *Migrationsverkets verksamhetsrapport för år 2021 avseende Migrationsverkets arbete med den svenska flyktingkvoten*, dnr 1.3.4-2022-19446.
- Neureiter (2019): *Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 45 (15).
- Nordiska Ministerrådet (2018): *Nyanlända kvinnors etablering*.
- UNHCR (2020): *Regional Representation for Northern Europe 2020*.
- Norton (2013): *Identity and Language Learning: Extending the Conversation*, Bristol, *Blue Ridge Summit: Multilingual Matters*, Nussbaum.
- Ortega (2005): *For what and for whom is our research? The ethical as transformative lens in instructed SLA*. Modern Language Journal, 89 (3).
- Perchinig, Bernhard (2010): *Country Report Austria, In the INTEC Project: Integration and Naturalisation Test: The New Way to European Citizenship*. Nijmegen: Center for Migration Law, Radboud University.
- Perchinig, Bernhard (2010): *Country Report Denmark, In The INTEC Project: Integration and Naturalisation Test: The New Way to European Citizenship*. Nijmegen: Center for Migration Law, Radboud University.
- Quillion, Lincoln m.fl. (2019): *Do Some Countries Discriminate More than Others? Evidence from 97 Field Experiments of Racial Discrimination in Hiring*, Sociological Science.
- Vink, Tegumataka, Peters and Bevelander (2020): *Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and citizenship acceptance*, European Sociological Review.
- Regeringskansliet (2022): *Revidera direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*, Faktapromemoria 2021/22:FPM91.
- Riksrevisionen (2018): *Otillåten spridning av nationella prov – vad gör Skolverket och Skolinspektionen? En granskningsrapport från Riksrevisionen*, RIR 2018:34.

- Skolverket (2012): *Redovisning av uppdrag om avbrott i vuxenutbildningen.*
- Skolverket (2016): *Grundläggande litteracitet. Att undervisa vuxna med svenska som andraspråk.*
- Skolverket (2017): *Skolverkets systemramverk för nationella prov, prov och bedömning.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Specialpedagogiska anpassningar för tillgängliga prov, Rekommendationer och förslag från sakkunniga inom Specialpedagogiska skolmyndigheten.*
- Strik, Tineke, Böcker, Anita, Luiten, Maaike and van Oers, Ricky (2010): *Synthesis Report, In the INTEC Project: Integration and Naturalisation Tests: The New Way to European Citizenship,* Nijmegen: Center for Migration Law, Radboud University.
- Thompson, Nathan A. and Weiss, David A. (2011): *A Framework for the Development of Computerized Adaptive Tests,* Practical Assessment, Research, and Evaluation: Vol. 16, Article 1.
- UKOM (2021): *Undersøkelse etter drunksningstragedin i Tromsø – hva kan vi lære om integrering og flyktinghelse? Rapport 3,* 2021. Statens undersøkelsekomisjon for helse og omsorgstjenesten, Oslo.
- UNESCO (2019): *Building bridges for gender equality.*
- Utlændinge og integrationsministeriet (2017): *Prøvdeltagere og resultater af infødsretsprøven fra November 2017.*
- Van Avermaet & Gysen (2009): *One nation, two policies: language requirements for citizenship and integration in Belgium.* I: Extra, Spotti & van Avermaet (red.): *Language Testing, Migration and Citizenship. Cross-National Perspectives on Integration Regimes.* London: Continuum International Publishing Group.
- Van de Craats & Peeters (2013): *The importance of speed in adult L2 reading.* I: T. TammelinLaine, L. Nieminen, & M. Marin (red.). *Low-educated Adult Second Language and Literacy Acquisition.* Proceedings of the 8th Symposium, Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Regelverk

EUF-fördraget.

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (omarbetning), COM(2022) 650 final, 2022/0134 (COD).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (det omarbetade skyddsgrundsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/66/EU av den 15 maj 2014 om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern förflyttning av personal.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, (2012/C 326/02).

FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).

FN-konvention från 1954 om statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54).

- FN:s konvention från 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.
- Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet).
- Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (blåkortsdirektivet).
- Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19).
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2017:91) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, med ändringsföreskrifter (SKOLFS 2021:61 och 2022:23).
- Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, TSFS 2012:41.
- Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet, senaste lydelse av UHRFS 2015:3.

Rättsfall m.m.

EU-domstolen

- C-524/06.
- C-579/13.
- C-257/17.
- C-484/17.
- C-302/18.

Högsta domstolen

NJA 2022 s. 118.

Hovrätterna

Göta hovrätts dom den 24 augusti 2020 i mål nr FT 3960-19.

Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 17 juni 2020 i mål nr FT 3697-19.

Svea hovrätts dom den 13 mars 2020 i mål nr FT 8377-19.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Stockholms beslut den 10 januari 2019 i mål nr 4546-18.

Migrationsöverdomstolen

MIG 2010:16.

MIG 2010:17.

MIG 2011:4.

MIG 2011:6.

MIG 2011:11.

MIG 2012:1.

MIG 2018:4.

MIG 2019:1.

Regeringsrätten

RÅ 1991 not 20.

RÅ 1991 not 21.

Justitiekanslern

Justitiekanslerns beslut den 22 oktober 2019, dnr 5447-18-4.3.

Webbplatser

Council of Europe. <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/history> och <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>.

Folkhögskola. <https://www.folkhogskola.nu/>.

Folkuniversitetet. <https://www.folkuniversitetet.se/om-folkuniversitetet/>.

Folkuniversitetet. <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/>.

Folkuniversitetet. <https://www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/svenska-c1-test/>.

Migration research hub, International Migration Research Network, IMISCOE.
<https://migrationresearch.com/item/civix-civic-integration/474318>.

Regeringen. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/>.

Socialstyrelsens termbank.

<https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=812&SrcLang=sv>.

Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/psykisk-ohalsa/vad-menas-med-psykisk-halsa-och-ohalsa/>.

Socialstyrelsen. <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/psykisk-ohalsa/vad-menas-med-psykisk-halsa-och-ohalsa/>.

Specialpedagogiska skolmyndigheten.

<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/>.

Specialpedagogiska skolmyndigheten.

<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/synnedsattning/>.

- Specialpedagogiska Skolmyndigheten.
<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/synnedstannig/kategorier-av-synnedstannig/>.
- Specialpedagogiska Skolmyndigheten.
<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/vad-ar-neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-npf/>.
- Specialpedagogiska Skolmyndigheten.
<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/intellektuell-funktionsnedsattning/>.
- Statens servicecenter. <https://www.statenssc.se/besok-servicekontor>.
- Statens servicecenter. <https://www.statenssc.se/om-statens-servicecenter/press/pressmeddelanden/nyhetsarkiv/2023-01-13-samverkan-klar-med-domstolsverket-for-okad-service-till-medborgare>.
- Statens servicecenter. <https://www.statenssc.se/om-statens-servicecenter/organisation>.
- Statens skolverk. Om ämnet Samhällskunskap
https://www.skolverket.se/download/18.6011fe501629fd150a2894d/1530187700749/Kommentarmaterial_gymnasieskolan_samhallskunskap.pdf.
- Statens skolverk.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers>.
- Statens skolverk.
<https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/nationella-prov-i-grundskolan>.
- Statens skolverk.
<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-grundlaggande/laroplan-for-vux-och-kursplaner-for-komvux-grundlaggande/kursplaner-for-komvux-pa-grundlaggande-niva>.

- Statens skolverk.
<https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/laroplan-for-vux-och-amnesplaner-for-komvux-gymnasial/>.
- Statens skolverk. <https://www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation>.
- Stockholms universitet. <https://www.su.se/tisus/om-tisus?open-collapse-boxes=ccbd-anm%C3%A4lantissusverige,ccbd-anm%C3%A4lningsavgifttisusverige#tisusbest%C3%A5ravtre-delprov>.
- Studieförbundet. <https://studieforbunden.se/program-for-2020-talet/>.
- Svenska institutet. <https://si.se/sa-arbetar-vi/svenskan-i-varlden/spraktest-i-svenska/>.
- Trafikverket. <https://www.trafikverket.se/korkort/ta-korkort/anpassade-teoriprov/>.
- Unesco Institute for Statistics (2020). *UIS Releases More Timely Country Level Data for SDG 4 on Education*.
<http://uis.unesco.org/en/news/uis-releases-more-timely-country-level-data-sdg-4-education>.
- Unesco (2022). *What you need to know about literacy*.
<https://www.unesco.org/en/education/literacy/need-know>.
- Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/om-uhr/>.
- Universitets- och högskolerådet. www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/projekt-och-uppdrag/.
- Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/projekt-och-uppdrag/integrationsprojekt/>.
- Universitets- och högskolerådet.
<https://www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/sa-arbetar-vi-inom-systemforvaltning-och-systemdrift/>.
- Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/lika-mojligheter/funktionsnedsattning-inom-hogskolan/>.
- Universitets- och högskolerådet. <https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/Organisation/>.

Kommittédirektiv 2022:79

Språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt,
- föreslå vilka undantag som ska kunna göras från kraven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2023.

Ett ändamålsenligt system för krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd

För en person som ska bo och verka här i landet är det viktigt att ha kunskaper i svenska språket och känna till de grundläggande förhållandena i det svenska samhället. Det är också centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i svenska språket är även av väsent-

lig betydelse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och ta till vara sina rättigheter i samhället. Med kunskaper i svenska ökar också förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. Det gäller både kvinnor och män. Kunskapskrav för att få permanent uppehållstillstånd finns i flera av våra grannländer och i många av medlemsländerna i EU, bl.a. Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland. Att införa krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd ingår därför även som ett led i att det svenska regelverket ska vara långsiktigt hållbart.

Sedan den 20 juli 2021 gäller som huvudregel att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att en person som ansöker om permanent uppehållstillstånd måste uppfylla särskilda krav på försörjning och vandel (5 kap. 7 § utlänningslagen [2005:716], UtlL). De särskilda kraven gäller inte bara skyddsbehövande utan även andra utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, t.ex. studerande och arbetskraftsinvandrare.

I betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54), som låg till grund för lagändringarna, föreslog Migrationskommittén att det även skulle införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att en utlänning ska få beviljas permanent uppehållstillstånd. Migrationskommittén lämnade dock inte några fullständiga förslag på hur språk- och samhällskunskapskraven skulle utformas, bl.a. eftersom förslagen bedömdes vara beroende av vilka förslag som skulle lämnas av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA). Regeringen gjorde i propositionen Ändrade regler i utlänningslagen (prop. 2020/21:191) bedömningen att det bör införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att permanent uppehållstillstånd ska få beviljas, men delade remissinstansernas uppfattning att frågan behöver utredas vidare.

Uppdraget att föreslå ett system för krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd

I USSMA:s delbetänkande Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) lämnas förslag om ett system för kunskapskrav för svenskt medborgarskap. Kunskaperna föreslås kunna visas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget digitalt medborgarskapsprov i svenska och samhälls-

kunskap men det ska också vara möjligt att visa kunskaperna på andra sätt. Provet i samhällskunskap ska grundas på en för ändamålet särskilt framtagen bok med fokus på frågor som är centrala ur ett medborgarskapsperspektiv. Förslaget till att utveckla, förbereda och genomföra ett digitalt medborgarskapsprov består av många steg och är både resurs- och tidskrävande för de myndigheter som föreslås ansvara för provet. USSMA har uppskattat att det sannolikt tar minst fem år innan systemet kan tas i bruk men att det kan ske något tidigare med en gedigen planering.

USSMA:s delbetänkande har remitterats och många remissinstanser har framfört synpunkter på förslagen om kunskapskrav för medborgarskap. Förslagen behöver analyseras noggrant med beaktande av dessa synpunkter och kräver också ett omfattande förberedelsearbete med flera berörda aktörer. Syftet med att ställa krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd skiljer sig vidare i viss mån från kunskapskraven för svenskt medborgarskap som bl.a. syftar till att stärka medborgarskapets status. Även om det finns skäl att samordna kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd med motsvarande krav för svenskt medborgarskap, är det angeläget att ett system för språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är ändamålsenligt utformat och att det kan komma på plats så snart som möjligt. Det bör därför undersökas vilka möjligheter som finns att utforma ett enklare system för språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd än det som USSMA föreslagit för medborgarskap.

Vilka krav ska ställas?

Personer som beviljas permanent uppehållstillstånd har normalt vistats i Sverige under kortare tid än personer som beviljas svenskt medborgarskap. Det permanenta uppehållstillståndet är i de allra flesta fall också en förutsättning för att en person ska kunna beviljas svenskt medborgarskap. Det bör därför inte ställas högre krav på språk- och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd än för att förvärva svenskt medborgarskap.

USSMA har föreslagit att medborgarskapsprovet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig färdighet. Delarna som testar läs- och hörförståelse ska utformas på en nivå

som motsvarar B1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS), medan delarna som ska pröva skriftlig och muntlig färdighet ska utformas på den lägre nivån A2. Förutom genom det särskilda medborgarskapsprovet har USSMA föreslagit att kunskapskraven i svenska ska kunna uppfyllas genom bl.a. godkänt betyg från kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) kurs D eller godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9. Vad gäller medborgarskapsprovet i samhällskunskap har USSMA föreslagit att det ska krävas kunskaper på en grundläggande nivå, där tyngdpunkten ska ligga på kunskaper man behöver ha för att leva i Sverige och fungera i samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen.

När det gäller permanent uppehållstillstånd har Migrationskommittén ansett att det bör kunna krävas att en utlänning kan uppvisa ett godkänt resultat på lägst kurs C i sfi. Migrationskommittén har vidare ansett att en person som ska leva i Sverige behöver grundläggande kunskap om de lagar och principer som ligger till grund för vårt samhällsskick.

Utredaren ska

- ta ställning till vilka krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap som ska ställas för permanent uppehållstillstånd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska kraven kontrolleras?

Som Migrationskommittén har konstaterat kräver det mycket resurser att skapa särskilda språkprov och kommittén ansåg att en ordning där befintliga system används för att kontrollera kunskapskraven skulle vara mindre resurskrävande. En sådan ordning skulle dessutom kräva kortare genomförandetid. Migrationskommittén har ansett att språkkravet ska kopplas till sfi och att systemet med en särskild prövning enligt 20 kap. 40 § skollagen (2010:800) kan användas som ett alternativ för personer som inte deltar i sfi av olika skäl. Även USSMA har övervägt möjligheten att använda sfi och systemet med särskild prövning, men har av olika skäl inte föreslagit en sådan lösning för kontroll av kunskapskraven för medborgarskap. Det kan dock finnas andra argument som gör sig gällande när det i stället är fråga om permanent uppehållstillstånd.

USSMA har föreslagit att samtliga språkfärdigheter ska kontrolleras men har samtidigt konstaterat att testning av skriftlig och muntlig färdighet i svenska kräver mer resurser jämfört med att testa läs- och hörförståelse. Ett annat alternativ för att kontrollera språkkraven för permanent uppehållstillstånd skulle därför kunna vara att inrätta ett särskilt prov, men begränsa testningen av språkfärdigheterna till t.ex. läs- och hörförståelse.

Vad gäller krav på kunskaper i samhällskunskap ansåg Migrationskommittén att det var önskvärt att även dessa kunskaper kan kontrolleras genom ett kunskapsprov eller annan prövning. Kommittén resonerade kring möjligheten att använda befintligt system för samhällsorientering men konstaterade att alla utlänningar inte har rätt att delta i samhällsorientering och dessutom att alla som har rätt till det inte deltar. Det förekommer inte heller någon examination utan deltagarna får efter avslutad samhällsorientering ett intyg som ett bevis på deltagande. För samhällskunskap finns alltså inte något befintligt prov att tillgå.

Som Migrationskommittén konstaterat är det viktigt att även kraven på samhällskunskap kan kontrolleras. Ett alternativ som skulle kunna vara tids- och resursbesparande jämfört med USSMA:s förslag om att ta fram en ny bok är att använda befintligt material. Som exempel övervägde USSMA att knyta samhällskunskapsprovet till boken ”Om Sverige”, som har tagits fram för att kunna användas i samhällsorientering för nyanlända och som numera har ersatts av nytt material och metodstöd. USSMA ansåg dock att boken inte fyllde syftet att testa nödvändiga kunskaper för medborgarskap. Här måste beaktas att nu aktuella kunskapskrav gäller permanent uppehållstillstånd och att det då bör ställas lägre krav på omfattningen och nivån av kunskaperna än vid förvärv av medborgarskap.

USSMA har även övervägt att ta fram ett prov i samhällskunskap som i och med att det utformas på svenska skulle kunna mäta både kunskaperna i samhällskunskap och kunskaperna i svenska (ett s.k. integrerat prov) och konstaterat att en sådan lösning skulle vara tidsbesparande men att det även skulle innebära vissa nackdelar. Med beaktande av att språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska kunna införas så snart som möjligt och kontrolleras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt finns det behov av att undersöka om det skulle vara möjligt och lämpligt att kontrollera kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd genom ett integrerat prov.

Utredaren ska

- föreslå hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt,
- lämna förslag på vilka myndigheter eller andra aktörer som ska ansvara för att kontrollera språk- och samhällskunskapskrav, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ska vara möjligt att göra undantag från kraven

I 5 kap. 8 § UtlL finns bestämmelser om när undantag kan göras från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. Försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd gäller inte om utlänningen är ett barn eller har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd eller om det finns särskilda skäl. Vandelskravet för permanent uppehållstillstånd gäller inte om utlänningen är under 15 år. Kraven på försörjning och vandel gäller inte heller en kvotflykting eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt och som ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Även när det gäller kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är det viktigt att beakta att det kan finnas personer för vilka det inte är lämpligt att ställa upp krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd.

Enligt Migrationskommitténs förslag ska barn undantas från kraven på språk- och samhällskunskap. Även i övrigt föreslås att det ska finnas samma möjlighet till undantag från kunskapskraven som från försörjningskravet (SOU 2020:54 s. 221). Migrationskommitténs förslag till undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd skiljer sig dock delvis från undantagen i 5 kap. 8 § UtlL (se prop. 2020/21:191 s. 72).

När det gäller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att förvärva svenskt medborgarskap har USSMA föreslagit att endast personer som har fyllt 16 men inte 67 år ska omfattas. USSMA har även föreslagit att den som inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna få dispens från kunskaps-

kraven om det finns särskilda skäl samt vissa undantag som följer av konventionsåtaganden.

Utredaren ska

- analysera behovet av och föreslå vilka undantag som ska kunna göras från kraven på språk- och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella förpliktelser. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bl.a. en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande ska även detta redovisas. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter ska göras i den mån förslagen berör barn.

Utredaren ska vidare lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämpligt, samråda med och inhämta upplysningar från relevanta myndigheter, däribland Migrations-

verket, Statens skolverk, länsstyrelserna och andra organisationer, inklusive företrädare för forskningsverksamhet och näringsliv, som berörs av frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2023.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljöstillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]