



Länsstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (6)

Datum
2023-09-19

Ärendebeteckning
850-7799-2023

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: Ju2023/01301

Länsstyrelsen tolkar att utredningens uppdrag främst har varit att lämna förslag på *hur ett språk- och samhällskunskapskrav ska utformas* och därmed inte huruvida *om* det ska införas. Länsstyrelsens vill ändå initialt lyfta Länsstyrelsens inställning till kunskapskravet och övergripande synpunkter för att därefter ge medskick gällande organisering och utformning om kunskapsprovet införs.

Länsstyrelsens inställning till kunskapskrav

Länsstyrelsen välkomnar utredningens ambition att skapa ett inkluderande samhälle, och instämmer i att såväl kunskaper i det svenska språket som kunskaper om det svenska samhället är centralt för en god integration, men förordar att inte införa kunskapskrav för att erhålla permanent uppehållstillstånd. Det finns ingen forskning som ger stöd till att ett kunskapskrav i sig leder till ökad motivation eller ökade kunskaper. Ett införande av ett kunskapskrav riskerar att försätta grupper i utanförskap och en situation med tidsbegränsade uppehållstillstånd, vilket i sin tur försvårar integrationen. Länsstyrelsen ser därför en risk att förslaget riskerar att få motsatt effekt till sitt syfte.

Övergripande synpunkter gällande kunskapskrav

Länsstyrelsen gör bedömningen att ett införande av kunskapskrav riskerar att påverka andra uppdrag och målbilder som Länsstyrelsen och andra myndigheter är styrda att verka för.

Integration

Länsstyrelsen anser att det är oklart om utredningens förslag främjar integration och utgör därför myndighetens största invändning gällande införandet av kunskapsprov. Sverige har ett integrationspolitiskt mål som innebär att lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag riskerar att motverka målet. Det finns, trots dispensmöjligheter och anpassningar, betydande risker för att individer med sämre förutsättningar riskerar en än större utsatthet om de inte klarar proven. Utredningen pekar på att det inte finns något samband

mellan införande av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett nytt språk och att det därför är oklart om utredningens förslag kommer att leda till ökad integration. Oavsett var man lägger nivån för att klara sig så kommer det alltid att finnas grupper som inte klarar kraven. Detta är särskilt fallet för personer som kommer från länder med större kulturell och språklig distans från Sverige och det svenska språket samt personer med kort eller ingen utbildningsbakgrund.

Jämställdhet

Länsstyrelsen efterfrågar en utförligare analys utifrån hur ett införande av kunskapskrav påverkar jämställdheten. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kravet på kunskaper i det svenska språket och samhällskunskap riskerar att få olika konsekvenser för kvinnor och män. Länsstyrelsen ser till viss del med oro på förslaget då det kan riskera att förfördela nyanlända kvinnor och bidra till att kvinnor och män inte ges samma möjligheter att forma samhället och sina egna liv. Kvinnor med småbarn eller kvinnor som lever under kontroll/ begränsningar kan antas ha särskilda utmaningar att ta till sig kunskap och delta i studier. En stor del av de flickor och kvinnor som kommit till Sverige de senaste åren har kommit från länder där det är vanligt att män har längre utbildning än kvinnor. I flera fall saknar flickor och kvinnor utbildning helt. De kan därför ha stora utmaningar att klara ett kunskapsprov. Nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering tar längre tid än nyanlända mäns. Det finns därav större möjligheter för män än kvinnor att integreras i samhället. Om provet införs krävs kompensatoriska åtgärder för att det inte ska bidra till att påverka jämställdheten negativt.

Barnrätt

Länsstyrelsen efterlyser en omfattande barnkonsekvensanalys av ett införande av kunskapskrav. Länsstyrelsen ser farhågor gällande att förslaget riskerar att drabba barns hälsa i form av psykisk stress och oro. Även om barn inte direkt omfattas av utredningens förslag så riskerar barn att indirekt påverkas av de krav som ställs på vuxna i deras närhet. Barn till föräldrar som inte uppnår kunskapskravet riskerar att hamna i en otrygg miljö med risk för minskad samhörighet och sammanhållning i samhället. I FN:s barnrättskommittés senaste granskning av Sveriges konventionsåtagande uttrycktes en djup oro över de försämrade möjligheterna för barnfamiljer att få permanent uppehållstånd i Sverige.¹ Ett genomförande av kunskapskrav skulle innebära ytterligare ett försvårande av denna möjlighet, med risk för ökad otrygghet för barnen.

¹ Förenta Nationerna, Kommittén för barnets rättigheter, CRC/C/SWE/CO/6-7, 2023 tillgänglig: [CRC/C/SWE/CO/6-7 \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se/491313/1/20230911) [granskad 11 september 2023]

Synpunkter på organisering och utformning

Följande synpunkter baseras på utredningens förslag om hur ett språk- och samhällskunskapskrav ska organiseras och utformas.

10.5: Vilka ska inte omfattas av kunskapskravet

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att kunskapskravet inte ska gälla för vidarebosatta flyktingar (kvotflyktingar).

Kapitel 11: Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd

Länsstyrelsen delar utredningens förslag att kunskapsprovet ska bestå av två delar, ett delprov i det svenska språket och ett delprov om det svenska samhället. Ett så kallat integrerat prov, där kunskaper i både språk och om samhället bedöms, riskerar att missgynna grupper med kort utbildningsbakgrund, inte sällan kvinnor. Länsstyrelsen delar även utredningens förslag att båda delproven ska kunna genomföras vid samma tillfälle för att effektivisera och hålla samman processen samt att minimera de kostnader och utmaningar flera provtillfällen kan innebära för provtagaren.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kunskapskravet för det svenska språket inte bör sättas högre än de som föreslagits av USSMA² för svenskt medborgarskap. Vad gäller den föreslagna nivån, A2 på GERS-skalan, vill Länsstyrelsen dock understryka att vissa inte kommer att ha förutsättningar att klara kunskapskraven oavsett nivå, och att detta kan få diskriminerande effekter, särskilt för de grupperna med kort utbildningsbakgrund. För att motverka exkluderings effekter vill Länsstyrelsen särskilt understryka utredningens förslag om att vara generös gällande möjlighet till olika former av anpassningar av provet.

Den samhällsomvandling som just nu pågår i Norrbotten medför ett stort behov av arbetskraft. En situation där fler personer beviljas tillfälliga uppehållstillstånd riskerar att påverka den regionala arbetsmarknaden i Norrbotten negativt då arbetsgivare tenderar att vara mer restriktiva med att anställa personer med tillfälliga uppehållstillstånd jämfört med permanent uppehållstillstånd. Länsstyrelsen bedömer att kraven i kunskapsproven inte ska sättas så höga att de riskerar att hämma arbetsmarknaden.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att provet i det svenska språket ska testas genom hörförståelse. För det fall ett prov hade utformats för att pröva personers kunskaper i läsförståelse eller skriftlig

² Delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA) SOU 2021:2

framställan hade det missgynnade personer med kortare utbildningsbakgrund.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att delprovet om det svenska samhället ska baseras på ett anpassat material som baseras på materialet "Om Sverige". Det är centralt att provet och det anpassade materialet hör ihop. Länsstyrelsen vill här särskilt understryka behovet av att inkludera information om hur lagstiftning gällande kvinnors och barns rättigheter ser ut i Sverige (ex. kvinnofridsbrott, barnfridsbrott, hedersbrott och barnkonventionen).

Länsstyrelsen tillstyrker att provet ska vara digitaliserat och även att det bör finnas möjligheter att anpassa provet utifrån särskilda förutsättningar. Länsstyrelsen vill särskilt betona att ett digitalt kunskapsprov kan komma att missgynna vissa grupper, bland annat personer från vissa ursprungsländer där den digitala kompetensen är låg. Utredningen pekar på att kvinnor genomgående i högre grad än män begränsas av tekniska skäl. Det är därav centralt att erbjuda anpassning för de individer som anser sig behöva det.

Länsstyrelsen anser att statsbidrag ska kunna lämnas till folkbildningen i syfte att ombesörja förberedande utbildningsinsatser för målgruppen, som ett komplement till SFI och samhällsorienteringen. Länsstyrelsen vill dock betona att potentiella provdeltagare från mindre kommuner riskerar att missgynnas om inte folkbildningen har resurser eller möjligheter att genomföra utbildningsinsatser. Särskilt då antalet deltagare kan vara få eller att målgrupperna kan vara svåra att nå ut till för folkbildningen och då ekonomin ofta baseras på antalet deltagare. Redan idag är täckningen ojämn av olika typer av insatser, även om insatserna i sig är mycket betydande.

Länsstyrelsen vill även särskilt betona vikten av att kvinnor som står långt från arbetsmarknaden och som saknar eller har kort utbildningsbakgrund eller är föräldralediga informeras om befintliga utbildningsinsatser. Det är av vikt att utbildningsinsatserna tillgängliggörs och marknadsförs på ett sätt som garanterar att de når målgruppen.

Avsnitt 12.3: Utredning och standardiserat verktyg

Länsstyrelsen tillstyrker möjligheten att medge undantag från kunskapskravet om särskilda skäl finns. Länsstyrelsen ser dock en risk att det standardiserade läkarintyg för undantag från kunskapskravet som Socialstyrelsen ska ta fram missgynnar grupper från andra länder. Många länder har inte samma möjligheter att utreda och dokumentera

exempelvis NPF-diagnoser³ såsom görs i Sverige. Detta riskerar att missgynna vissa personer då de inte kan lämna in underlag som styrker deras funktionsnedsättning. Länsstyrelsen saknar här även ett resonemang kring risken för hot och påtryckningar mot de läkare som ska utfärda intygen.

Kapitel 14: Ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

Länsstyrelsen har inga synpunkter gällande att ansvaret för provet fördelas mellan UHR och Trafikverket.

Kapitel 15: Genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker att kunskapsprovet ska kunna genomföras löpande under året och på olika orter när provdeltagaren själv bedömer det lämpligt, dels för att ge provdeltagaren så goda förutsättningar som möjligt att förbereda sig, dels för att undvika onödiga kostnader för både provdeltagare och staten. Länsstyrelsen vill särskilt understryka behovet av att säkerställa att personer erbjuds likartade möjlighet att genomföra prov var man än bor i landet, både vad gäller avstånd till provningsort som antal tidpunkter möjligheterna finns.

Länsstyrelsen ifrågasätter om förslaget om en provavgift à 1400 kr i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till målgruppens socioekonomiska förutsättningar. Många kommer att behöva göra provet flera gånger, flera provdeltagare kommer att rymmas inom en och samma familj, och kvinnor som oftare har ytterligare sämre ekonomiska förutsättningar riskerar att drabbas extra av detta. Därtill kommer resekostnader och reseomkostnader för att ta sig till och från provlokaler, vilket för invånare i några av Norrbottens kommuner kan innebära väsentliga utgifter. De som ska genomföra proven kan även behöva ansöka om ledighet vilket kan innebära direkt inkomstbortfall.

Avsnitt 20.3.6: Kommuner

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att kunskapskravet kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna, som är de som anordnar vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) samt samhällsorienteringen. Deltagandet i båda dessa utbildningar bedöms öka. Länsstyrelsen anser att det är viktigt att kommuner tilldelas medel för att kunna säkerställa utbildningsinsatser. Frånvaro av utbildningsinsatser

³ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) är ett samlingsnamn för många olika tillstånd och diagnoser, såsom adhd, autism och Tourettes syndrom.

riskerar att leda till diskriminerande effekter, främst gentemot grupper med kort eller ingen utbildningsbakgrund.

Länsstyrelsen ser även en risk att grupper av utlänningar som vill ha permanent uppehållstillstånd, men som inte har rätt att ta del av den samhällsorientering som kommunerna i dag är ålagda att erbjuda, inte erbjuds någon utbildning om det svenska samhället. Detta bedömer Länsstyrelsen som en betydande risk i mindre kommuner med ansträngd ekonomi. Det är därav viktigt att kommunerna tilldelas ökade anslag för att finansiera förslaget.

Länsstyrelsen ställer sig avslutningsvis frågande till utredningens resonemang gällande att kommuner kan ta fram egna kursplaner för utbildningsinsatser för de individer som ska göra kunskapsproven. Förutsättningarna för kommunerna och även folkbildningen ser olika ut inom landet och det kan påverka likvärdigheten och individanpassningen för målgruppen. Det kan handla om ekonomiska och lokala förutsättningar men det kan också handla om hur många individer som beräknas tillhöra målgruppen för kunskapskraven i respektive kommun. Det är något som exempelvis tagits upp under en lång tid gällande samhällsorienteringen och tidiga insatser för asylsökande. Länsstyrelsen förordar därför att det skapas en nationell kursplan för utbildningsinsatserna kopplade till kunskapsproven.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Lotta Finstorp med utvecklingsledare Christoffer Eriksson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Lina Segerlund, enhetschef social hållbarhet, medverkat.