

Rädda Barnens yttrande över betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, SOU 2023:25

Rädda Barnen har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*, SOU 2023:25. Utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och vår långa och breda erfarenhet av att möta barn, unga och familjer på flykt har vi följande synpunkter på utredningens förslag.

Sammanfattning av Rädda Barnens synpunkter

- Rädda Barnen avstyrker förslaget att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Vi hävdar att skyddsbehovet, inte kunskapskrav, bör vara avgörande för om en person får ett permanent uppehållstillstånd. Forskningen som lyfts i betänkandet visar heller inget tydligt samband mellan införande av språkrav och en ökad integration. Ett kunskapskrav riskerar däremot att ytterligare försvåra möjligheten för vissa grupper att få permanent uppehållstillstånd och skapa en långvarig trygghet för hela familjen.
- Personer med kort utbildningsbakgrund, ensamstående föräldrar, personer som lider av psykisk ohälsa och personer i en svår ekonomisk situation riskerar särskilt att drabbas negativt. Detta berör i synnerhet kvinnor. Det kan leda till negativa konsekvenser för hela familjen, inklusive barnen, som dels kan drabbas av den otryggheten som en sådan situation för med sig och dels kan behöva ta ett större ansvar för familjemedlemmar som inte har tillgodogjort sig kunskapskravet. Rädda Barnen instämmer med att införandet av kunskapskrav därför kan ifrågasättas ur ett barnrättsperspektiv.
- Rädda Barnen välkomnar utredningens bedömning att det föreslagna kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd inte ska gälla för barn då det inte kan anses vara i enlighet med barnets bästa. Liksom utredningen befarar vi dock att många barn, särskilt i övre tonåren, ändå riskerar att omfattas av kravet eftersom de kan ha hunnit fylla 18 år när det första tillfälliga tillståndet ska förlängas.
- Rädda Barnen tillstyrker förslaget om att det ska finnas möjlighet att undantas från kunskapskravet om det finns särskilda skäl, exempelvis på grund av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden.
- Rädda Barnen anser att den föreslagna avgiften för att genomföra kunskapsprovet är för hög och kan hindra personer med sämre ekonomiska förutsättningar från att göra provet och därmed eventuellt utestänga dem från möjligheten till permanent uppehållstillstånd. Detta riskerar att drabba personer, inklusive barn, i socioekonomiskt utsatta situationer hårdare.

Rädda Barnens synpunkter i detalj

Kapitel 10 Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd

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

Rädda Barnen välkomnar regeringens ambition att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Vi anser dock att införandet av kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd inte tydligt skulle bidra till detta mål, vilket även framkommer av forskningen som lyfts i betänkandet. Rädda Barnen hävdar att skyddsbehovet, inte kunskapskrav, bör vara avgörande för om en person får ett permanent uppehållstillstånd. Vi avstyrker därmed förslaget att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Vi instämmer med utredningen att språk- och samhällskunskaper är viktiga för att en person ska kunna delta i samhället fullt ut. Enligt betänkandet finns det dock ingen forskning som tyder på att motivationen att lära sig språket brister hos målgruppen och att ett kunskapskrav skulle öka den motivationen. Rädda Barnen delar den bilden och anser att utmaningarna snarare handlar om svårigheterna att lära sig ett nytt språk, att individer har väldigt olika förutsättningar och att det kan föreligga praktiska svårigheter både med att tillhandahålla undervisning och för individen att delta. 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. Även själva asyl- och integrationsprocessen i mottagarlandet och all den press och oro det innebär kan ha negativ inverkan på hälsan och därmed påverka prestationsförmågan och språkinläringen.¹

Även om språkkunskaper generellt ökar chanserna till etablering på arbetsmarknaden går det inte, enligt forskningen som lyfts i utredningen, att dra någon slutsats om kunskapskravet bidrar till att fler utlänningar kommer i sysselsättning. Forskningen visar heller inget tydligt samband mellan införande av språkkrav och en ökad integration.² Tvärtom finns det studier som visar att kunskapskrav leder till exkludering genom att färre utlänningar beviljas permanent uppehållstillstånd och i förlängningen förvärvar medborgarskap, jämfört med om kunskapskrav inte ställs upp. Det kan i sin tur leda till ökad segregation. De grupper som särskilt riskerar att drabbas är kvinnor, och flickor, som kommer från länder där de inte har haft möjlighet att delta i utbildning och äldre personer. Det tar lång tid att lära sig ett nytt språk och det blir svårare ju äldre man blir.³ Även andra personer med kort utbildningsbakgrund, ensamstående föräldrar, personer som lider av psykisk ohälsa och personer i en svår ekonomisk situation riskerar att drabbas negativt. Ett kunskapskrav riskerar därför att ytterligare försvåra möjligheten för vissa grupper att få permanent uppehållstillstånd och skapa en långvarig trygghet för hela familjen.

De individer, exempelvis kvinnor med kort utbildningsbakgrund, som har svårare att klara kunskapskraven riskerar att hamna i en mer otrygg situation med tidsbegränsade uppehållstillstånd. Såsom betänkandet framhåller kan detta leda till en otrygg vardag och få effekten att en eller flera personer i en familj har permanent uppehållstillstånd, medan en eller flera personer i samma familj inte har det. Detta riskerar i sin tur att strida mot principen om familjens enhet. Rädda Barnen understryker slutsatsen att detta i sin tur även får 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. Vi instämmer till fullo med att införandet av kunskapskrav därför kan ifrågasättas även ur barnets perspektiv.

Om ett kunskapskrav ändå införs krävs, precis som betänkandet belyser, även att andra åtgärder och insatser i samhället fungerar väl, såsom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (SFI),

¹ UKOM (2021): Undersøkelse etter dronkingstragedin i Tromsø – hva kan vi lære om integrering og flyktinghelse? Rapport 3, 2021. Statens undersøkelsekommisjon for helse og omsorgstjenesten, Oslo.

² Se till exempel ALTE (2020): Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants.

³ Vink, Teguimataka, Peters and Bevelander (2020) och SOU 2021:2 s. 188, m.fl.



samhällsorientering och andra utbildnings- och informationsinsatser. Rädda Barnens erfarenhet visar att detta brister på flera håll i landet vilket försämrar förutsättningarna för att uppfylla ett kunskapskrav. Även utredningen lyfter exempelvis det faktum att det redan i dag finns en betydande brist på behöriga SFI-lärare. I utredningens uppdrag ingick dock inte att lämna förslag på ovan nämnda insatser vilket Rädda Barnen beklagar. Däremot delar vi utredningens analys av att det skulle behövas väl utvecklade stödinsatser, förberedelsematerial och information för att minska risken för att införandet av kunskapskrav gör det svårare för vissa utlänningar att få ett permanent uppehållstillstånd och i förlängningen medborgarskap.

10.4 Vilka ska omfattas av kunskapskravet?

Rädda Barnen välkomnar utredningens bedömning att det föreslagna kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd inte ska gälla för barn. Ett sådant kunskapskrav för barn kan inte anses vara förenligt med barnets bästa i enlighet med artikel 3 i barnkonventionen. Liksom utredningen befarar vi dock att många barn, särskilt i övre tonåren, ändå riskerar att drabbas negativt. De barn som får sitt första tillfälliga uppehållstillstånd i övre tonåren kommer att behöva uppfylla kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd om de hunnit fylla 18 år när tillståndet ska förlängas. Detta eftersom bedömningen ska utgå från de förhållanden som råder vid provningstillfället. Vidare skulle det även innebära att en sökande som är minderårig vid tidpunkten för ansökan om permanent uppehållstillstånd men som på grund av handläggningstiden hunnit fylla 18 år vid beslutstillfället också kommer att omfattas av kunskapskravet.

Detta kan skapa oro och stress även långt innan 18-årsdagen då ett underkänt provresultat skulle innebära fortsatt osäkerhet i form av tillfälligt uppehållstillstånd. Rädda Barnen har under en lång tid förespråkade permanenta uppehållstillstånd som huvudregel eftersom det i synnerhet för barn finns tydliga fördelar med permanenta uppehållstillstånd. Det påverkar barns känsla av trygghet och säkerhet vilket är grundläggande för att barn till fullo ska kunna tillgodogöra sig sina rättigheter enligt barnkonventionen.

Rädda Barnen välkomnar att kunskapskravet inte ska gälla kvotflyktingar och anser att detta borde vara en självklarhet.

Kapitel 12 Ytterligare undantag från kunskapskravet

12.1 Undantag från kunskapskrav

12.2 Undantag från kunskapskravet ska medges endast om det finns särskilda skäl

Rädda Barnen tillstyrker förslaget om att det ska finnas möjlighet att undantas från kunskapskravet om det finns särskilda skäl, exempelvis på grund av fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. Bevisbördan för att det föreligger särskilda skäl för undantag ankommer på den sökande, till exempel genom att uppvisa ett särskilt framtaget läkarintyg. Rädda Barnen menar dock att det finns en risk för tolkningssvårigheter vad gäller om en funktionsnedsättning eller personliga förhållanden ger rätt till undantag från kunskapskraven eller inte.

En grupp som är viktig att framhålla när det kommer till behovet av undantag är personer som lider av traumarelaterade besvär. Även betänkandet lyfter det faktum att traumarelaterade faktorer, särskilt för människor på flykt, kan påverka inlärningen negativt. Utifrån Rädda Barnens verksamhet och kunskap delar vi denna slutsats. Trauma kan försämra korttidsminnet och koncentrationen vilket försämrar språkinlärning och språklig produktion, liksom förmågan att prestera. Posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) som kan försvåra inlärning är särskilt vanlig bland flyktingar.



I det fall att kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd införs i enlighet med utredningens förslag är det därför av största vikt att undantag kan medges för individer som annars kan riskera att hamna i en orimlig situation. En tydligt individuell prövning med hänsyn till den berörda individens behov och situation blir avgörande här.

Kapitel 15 Genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd

15.4 Vad ska det kosta att göra kunskapsprovet?

Enligt utredningens förslag ska kunskapsprovet bestå av två delar och avgiften ska vara 700 kronor för respektive delprov, det vill säga totalt 1400 kronor. Den som är statslös flykting ska inte betala någon avgift. Rädda Barnen anser att detta är en väldigt hög summa för den målgrupp som avgiften avser. Såsom betänkandet framhåller anser Rädda Barnen att en så hög avgift kan hindra personer med sämre ekonomiska förutsättningar från att göra provet och därmed eventuellt utestänga dem från möjligheten till permanent uppehållstillstånd. Detta skulle särskilt drabba personer med låg inkomst, personer som står långt från arbetsmarknaden eller personer som av olika anledningar behöver göra om provet flera gånger. Exempelvis personer med kort utbildning, äldre personer och andra personer som har sämre förutsättningar att lära sig ett nytt språk. En hög avgift riskerar att drabba personer, inklusive barn, i socioekonomiskt utsatta situationer hårdare.

Rädda Barnen delar utredningens bedömning att systemet för kunskapskrav inte får medföra att det upprättas allt för höga barriärer för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. I detta hänseende är både avgiften och provets utformning avgörande. Om införandet av en avgift är oundviklig är ett alternativ att se över möjligheterna till undantag från avgiften, till exempel för alla asylrelaterade uppehållstillstånd, att sänka avgiften eller att införa någon form av maxbelopp för de individer som kan ha svårt att klara av provet. Att ett godkänt provresultat ska gälla obegränsat i tiden är Rädda Barnen positiva till.

15.5 Provet ska kunna göras med anpassning

Rädda Barnen välkomnar även utredningens förslag att ska det finnas möjlighet att göra vissa anpassningar på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden. Det ska genom föreskrifter klargöras vilka funktionsnedsättningar eller personliga förhållanden som ska kunna leda till anpassning, vilka anpassningar som är tillgängliga och hur behovet av anpassning ska visas. Rädda Barnen ställer sig positiva till att bedömningen av om anpassning ska medges bör vara generös.

Kapitel 20 Konsekvenser av förslagen

Utredningen konstaterar att ett införande av kunskapskrav kan leda till att vissa personer inte når upp till kraven och att de därmed endast kan få tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta kan i sin tur medföra psykisk stress och oro för att inte klara provet. Rädda Barnen delar den analysen och vill även framhålla risken för att människor med skyddsbehov tvingas leva utan permanent tillstånd under stora delar av sitt liv, vilket riskerar att leda till långvariga negativa effekter. Detta skulle i högre utsträckning påverka dem som har kort eller helt saknar utbildningsbakgrund, av vilken en majoritet är kvinnor och flickor. Förslaget riskerar därmed att drabba kvinnor och flickor från vissa länder särskilt hårt och fördröja deras möjligheter till långsiktig trygghet. Det samma gäller avgiften som i högre utsträckning skulle drabba kvinnor med kort eller ingen utbildning som i lägre grad är etablerade på arbetsmarknaden. Rädda Barnen delar utredningens analys av att detta kan leda till en starkare beroendeställning för kvinnor, inklusive äldre flickor, gentemot männen i familjen. Vi delar även bilden av att det kommer behövas riktade stödinsatser för att nå ut till personer som har svårare att nå kunskapskraven.



Enligt betänkandet skulle införandet av kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd innebära en viss försämring för barn utifrån ett barnperspektiv. Tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär en osäkerhet både för den enskilda individen och för dennes familj. Barn uppfattar dessutom tid på ett annat sätt än vuxna och en långvarig osäkerhet inom familjen drabbar även barnen och deras utveckling. Att leva i en miljö som uppfattas som otrygg kan också bidra till en känsla av minskad samhörighet och sammanhållning. Rädda Barnen delar denna analys men saknar en mer utförlig analys utifrån ett barnrättsperspektiv, i synnerhet för äldre barn och vilka konsekvenser förslaget innebär för dem.

Vi ser även, i likhet med betänkandet, att förslaget kan leda till en ökad efterfrågan på stödinsatser från civilsamhället vilket i sin tur även ökar behovet av resurser och finansiering.

Slutligen ifrågasätter Rädda Barnen varför utredningen väljer att föreslå ett kunskapskrav då det är oklart om ett sådant krav uppnår syftet att främja integrationen samtidigt som det leder till försämringar utifrån ett barnperspektiv. Det symbolvärde som utredningen framhåller, dels för den inhemska befolkningen och dels för de människor på flykt som överväger att söka sig till Sverige, bör inte vara avgörande i detta sammanhang. Barnkonventionen är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Syftet med att göra barnkonventionen till lag var att stärka och synliggöra barns rättigheter samt påverka utvecklingen av såväl befintlig som ny lagstiftning. Rädda Barnen ställer sig därför frågande till att utredningen föreslår ett kunskapskrav som innebär en försämring utifrån ett barnrättsperspektiv.

Stockholm den 19 september 2023



Maria Frisk

Sverigechef, Rädda Barnen

