

Stockholm den 20 september 2023

R-2023/1013

Till Justitiedepartementet

Ju2023/01301

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 29 maj 2023 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25).

Sammanfattning

Advokatsamfundet anser att det föreslagna undantaget från kunskapskravet kan medföra tillämpningsproblem och bör förtydligas i flera avseenden.

Med hänsyn till den nära kopplingen mellan anpassningen av kunskapsprovet och möjligheten till undantag framstår det som lämpligt att dessa frågor hanteras av en och samma myndighet.

Vidare bör övervägas att införa en möjlighet att överklaga beslut angående anpassning av kunskapsprovet för att säkerställa en rättssäker tillämpning och enhetlig praxis.

I den fortsatta beredningen bör det även övervägas om en sökande under vissa förhållanden bör kunna beviljas ett offentligt biträde.

Synpunkter

Utredningen föreslår att ett permanent uppehållstillstånd endast får beviljas en utlänning om utlänningen har visat kunskaper i det svenska språket och det svenska samhället. Kunskapskravet gäller inte om det finns särskilda skäl. 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 detta efter ansökan.

Enligt Advokatsamfundets mening behövs det förtydligas under vilka förutsättningar undantag kan beviljas på grund av särskilda skäl och när det föreligger skäl att anpassa kunskapsprovet.

Särskilda skäl för undantag kan, enligt utredningen, vara språklig bakgrund och utbildning, funktionsnedsättningar och andra personliga förhållanden (s. 266). De särskilda skälen för undantag är således i allt väsentligt desamma som kan motivera en anpassning av kunskapsprovet.

Utbildning och språklig bakgrund är exempel på omständigheter hänförliga till sökandens personliga förhållanden. I övrigt lämnar utredningen begränsad vägledning. Advokatsamfundet anser att rekvisitet blir svårt att tillämpa och efterfrågar exempel på vilka andra personliga förhållanden som kan föranleda undantag respektive anpassning.

Vilken språklig bakgrund och utbildning en utlänning har beror många gånger på förhållanden i dennes hemland. Det finns i regel ingen skriftlig bevisning en utlänning kan åberopa till stöd för att denne har brister i sin språkliga bakgrund eller saknar utbildning. Den bevisning en utlänning i detta fall kan tänkas åberopa är i huvudsak muntliga uppgifter, varvid beslutande myndighet har att göra en trovärdighetsbedömning. En utlänning som har sådan bristande språklig bakgrund och utbildning att det föreligger särskilda skäl för att bevilja undantag från kunskapskravet kommer sannolikt många gånger ha svårt att redogöra för förekommande brister i dennes utbildning och språkliga bakgrund. Advokatsamfundet efterfrågar ett förtydligande avseende vilka möjligheter en utlänning ska erbjudas för att kunna visa att det finns skäl för undantag eller anpassning på grund av sådana brister samt vilken utredningsskyldighet beslutande myndighet har, exempelvis genom att erbjuda sökande en möjlighet att lämna muntlig bevisning. Beroende på vilka omständigheter som anses utgöra personliga förhållanden i övrigt kan det nu anförda också gälla i andra fall.

Med begreppet funktionsnedsättning förstås att en person har nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. En fysisk funktionsnedsättning kan, enligt



utredningen vara nedsatt hörsel, en synnedsättning eller dövblindhet (s. 270). Det framstår som oklart om även andra fysiska funktionsnedsättningar och i så fall vilka som kan motivera undantag eller anpassning. Advokatsamfundet anser att det är önskvärt med ytterligare exemplifiering i detta avseende.

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 (s. 270). Utredningen framhåller särskilt att det inte är 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 (s. 271).

Advokatsamfundet noterar att det även gällande dessa omständigheter kan vara svårt för den enskilde att visa att det föreligger skäl för undantag eller anpassning och efterfrågar förtydligande. Sökandes bevisbörda framstår som särskilt komplicerad då det inte är tillräckligt att visa att sökande har en funktionsnedsättning. Sökande måste också visa att den aktuella funktionsnedsättningen inverkar på dennes förmåga över tid att uppnå de föreslagna kunskapskraven. Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att ta fram ett speciellt anpassat läkarintyg men tillägger att kompletterande medicinsk eller annan utredning också kan ligga till grund för bedömningen (s. 277). Advokatsamfundet anser dock att det finns skäl att utveckla vilket material en sökande förväntas ge in för att ha en möjlighet att beviljas undantag eller anpassning. Det kan noteras att Migrationsverket redan i dag använder standardiserade mallar för läkarintyg i vissa sammanhang. Migrationsverket anser sig emellertid inte bundet av en läkares bedömning, även då läkaren upprättat ett intyg på en sådan mall.

Utredningen framhåller, vilket Advokatsamfundet instämmer i, att det svenska omsorgssystemet är komplext och att initiativ i hög grad bygger på den enskildes förmåga att själv ha kunskap eller ha tillgång till ett nätverk som kan utgöra stöd i att navigera i systemet. Ingen aktör erbjuder i dagsläget samlad information om vilka anpassningar och stöd som en person med funktionsnedsättning kan ha rätt till eller vägledning kring hur olika regelverk appliceras. Funktionsnedsättningar registreras inte heller i någon del av mottagningsprocessen (s. 268). Så som utredningen framhåller kan följden av detta bli att grupper som har behov av särskilt stöd och som



skulle kunna vara berättigade till undantag från kunskapskravet för permanent uppehållstillstånd, i stället riskerar att uteslutas från möjligheten till sådant uppehållstillstånd. Sett till detta och vad som anförts om bevisproblematiken i föregående stycken finns det anledning att överväga om och i så fall under vilka omständigheter, en sökande som eventuellt tillhör någon av nu nämnda kategorier ska kunna beviljas ett offentligt biträde.

Beslut om anpassning av kunskapsprovet ska, enligt utredningen, fattas självständigt av Trafikverket. Utredningen bedömer att Trafikverket i samråd med vissa andra aktörer bör lägga fast vilka funktionsnedsättningar och andra personliga förhållanden som ska ge rätt till anpassningar (s. 329) och i föreskriftsform precisera vilka anpassningar som ska erbjudas (s. 327). Beslut om undantag från kunskapskravet ska enligt utredningen fattas självständigt av Migrationsverket. Utredning har ansett det viktigt att framhålla att den individ som kan visa kunskap med hjälp av stöd eller anpassning inte ska omfattas av undantaget från kunskapskravet (s. 271). För att undantag ska kunna medges bör sökande som utgångspunkt kunna visa att denne har gjort avsevärda ansträngningar och försök att klara kunskapsprovet eller ha läst t.ex. sfi, svenska eller svenska som andraspråk (s. 275).

Så som lagstiftningen är utformad torde Migrationsverket härvid kunna avslå en ansökan om ett permanent uppehållstillstånd med motiveringen att sökande inte visat att denne är oförmögen att klara kunskapsprovet efter anpassning, även i ett fall där Trafikverket avslagit en ansökan om anpassning, eller till och med just på grund av att Trafikverket avslagit en sådan ansökan. Eftersom anpassningen av kunskapsprovet och möjligheten till undantag från kunskapskravet är nära sammanhängande är det enligt Advokatsamfundet mer ändamålsenligt att frågorna handläggs av samma myndighet, med fördel av Migrationsverket som torde ha betydligt bättre förkunskaper om sökande än Trafikverket. Sökande behöver då bara föra talan i, och således ge in bevisning till, en myndighet varvid processen sannolikt kommer att framstå som enklare och tydligare.

I syfte att sträva efter en förutsebar och rättssäker tillämpning bör lagstiftaren även överväga om det bör införas en möjlighet att överklaga ett beslut om anpassning. Genom att göra både beslutet om anpassning och beslutet om undantag överklagbara ges möjlighet till en enhetlig praxis. Eftersom Trafikverket inte är bundet av Migrationsverkets eller migrationsdomstolarnas tolkningar av lagstiftningen och vice



versa, finns det en risk att praxis blir otydlig och spretig. Då förutsättningarna för undantag från kunskapskravet är nära förknippade med utlänningens ansträngningar att klara kunskapskravet, och då omständigheterna som motiverar anpassning och undantag är desamma, framstår föreslagen uppdelning mellan myndigheterna som mindre lämplig.

Advokatsamfundet vill avslutningsvis framföra att det är viktigt att syftet med lagstiftningen, att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället, genomgående ställs i fokus vid det fortsatta arbetet. Det är viktigt att utlänningar erbjuds en utbildning som håller hög kvalitet, på rätt nivå och som är lättillgänglig för samtliga. Det är även viktigt att det slutliga provet utformas med detta syfte i beaktande. I annat fall riskerar lagstiftningen att fungera som en s.k. gate keeper (jfr. s. 170 och 237) för utlänningar som saknar akademisk bakgrund.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander