

2023-09-20

Diarienummer Ju2023/01301
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar: Kunskapskrav för permanent Uppehållstillstånd SOU 2023:25

Undertecknande:

Antidiskrimineringsbyrån Fyrbodals
Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne
Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Norr
Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd
Antidiskrimineringsbyrån Uppsala
Byrån mot diskriminering i Östergötland
Civil Rights Defenders
Diskrimineringsbyrån Gävleborg
Diskrimineringsbyrån Humanitas
Malmö mot Diskriminering
Rättighetscentrum Dalarna
Rättighetscentrum Halland
Rättighetscentrum Västerbotten
Rättighetscentrum Norrbotten
Örebro Rättighetscenter

1. Inledning	3
2. Sammanfattande synpunkter	3
3. Utgångspunkter för avstyrkande	4
3.1 Det saknas empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till ökad integration	4
3.2 Det finns empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till exkludering och diskriminering	5
3.2.1 Införandet av språk- och kunskapskrav är negativt för jämställdheten mellan män och kvinnor	5
3.2.2 Införandet av språk- och kunskapskrav är negativt ur ett barnrättsperspektiv	6
3.2.3 Införandet av språk- och kunskapskrav är negativt ur ett funktionsrättsperspektiv	7
3.3 Stärk existerande språk- och samhällsutbildningar	7
3.4 Stärkt arbete mot diskriminering har större positiva effekter på integrationen.	7
4. Behov av åtgärder som förebygger diskriminering	8
4.1 Personer med skyddsbehov bör undantas kunskapskravet	8
4.2 Undantaget för personer med funktionsnedsättning får inte bli för snävt	8
4.3 Anpassningar vid provsituationen måste definieras tydligare	9
5. Angående kort svarstid för remissinstanser	9
6. Avslutande sammanfattning	10
Bakom detta remissvar står följande organisationer:	10

1. Inledning

Undertecknande organisationer avstyrker förslaget om införande av kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd i sin helhet.

Vi som står bakom detta remissvar är ett flertal antidiskrimineringsbyråer från olika delar av Sverige. Vi skriver vårt svar med utgångspunkt i den verksamhet och det arbete som vi bedriver för mänskliga rättigheter och mot diskriminering varje dag.

Sverige har idag 18 lokala antidiskrimineringsverksamheter. Antidiskrimineringsbyråerna verkar för alla människors lika rättigheter och möjligheter oavsett etnicitet, funktionsnedsättning, kön, könsöverskridande identitet och/eller uttryck, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller ålder.

2. Sammanfattande synpunkter

Utredningens förslag: I enlighet med utredningens direktiv föreslås i 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.

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.

Med hänsyn till de problem i Sverige gällande segregation, exkludering och med allt fler människor som utsätts för diskriminering är det av avgörande vikt att lagstiftaren vidtar åtgärder för att främja inkludering i samhället som är baserade på kunskap och tydliga indikationer på att förslagen kommer att få en positiv effekt. Det är vidare avgörande att lagstiftaren avhåller sig från att anta lagförslag som i bästa fall enbart är symboliska och i värsta fall direkt kontraproduktiva.

Det framgår i utredningens redovisning av aktuell forskning på området att förslaget med stor sannolikhet kommer att leda till exkludering, diskriminering samt att det saknas empiri som talar för att språkrav ökar motivationen eller förmågan att lära sig ett nytt språk.

Frågan är varför ett lagförslag som enligt utredningen sannolikt inte får några positiva - eller i värsta fall direkt kontraproduktiva konsekvenser - ska genomföras?

Undertecknade avstyrker därför förslaget i sin helhet. Detta baseras på följande huvudargument:

1. Det saknas empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till ökad integration

2. Det finns empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till exkludering och diskriminering utifrån diskrimineringsgrunderna funktionsnedsättning, kön och ålder
3. Det finns behov av att istället stärka existerande språk- och samhällsutbildningar
4. Stärkt arbete mot diskriminering har större positiva effekter i samhället

Om förslaget att införa språk- och kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd trots kontraproduktiva konsekvenser ändå genomförs menar undertecknade att det är ytterst viktigt att utredningens förslag på undantag är noga utformade för att undvika diskriminering.

1. Personer med skyddsbehov bör undantas kunskapskravet
2. Undantaget för personer med funktionsnedsättning får inte bli för snävt
3. Anpassningar vid provsituationen måste definieras tydligare

3. Utgångspunkter för avstyrkande

3.1 Det saknas empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till ökad integration

Att behärska det svenska språket och att ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället ökar självfallet möjlighet till inkludering i majoritetssamhället.

Anställningsbarheten har visats öka i princip linjärt efter vilken nivå som individen lärt sig det svenska språket.

En nederländsk studie ger stöd för att migranter får lättare att agera självständigt i samhället om de behärskar språket och fått en bättre förståelse för det samhälle de lever i. Av forskningen framgår att språkkunskaper är viktiga för att individer ska kunna leva ett självständigt och meningsfullt liv i Sverige.

En separat fråga är *hur denna kunskap bäst förvärvas*. Ett införande av kunskapskrav har inget direkt eller enkelt samband med huruvida detta mål gynnas.

Forskningen har inte kunnat visa ett självklart samband mellan införandet av kunskapskrav och en ökad motivation att lära sig ett språk. Studier som utredningen hänvisar till och som genomförts av Goodman & Wright respektive Neureiter pekar på delvis olika resultat. Enligt Goodman & Wrights studie hade kunskapskrav en positiv effekt på politisk integration, men någon effekt kunde inte påvisas när det gäller ekonomisk eller 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. 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 atmosfär samt nätverk runt migranterna, såsom familj, vänner och arbete.

Med hänsyn till ovan och den i kapitel 7 redovisade forskningen på området anser undertecknade, liksom utredaren, att det inte går att dra några säkra slutsatser om i vilken mån kunskapskrav motiverar till inlärning. Incitament att lära sig ett nytt språk och att skaffa sig kunskap om ett nytt land beror på såväl individuella som sociala faktorer. Det är självklart att kunskaper i det svenska språket kan bidra till en ökad möjlighet att komma i fråga för anställning. Det har dock sedan tidigare 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.

3.2 Det finns empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till exkludering och diskriminering

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 möjligheter till språkinlärning utanför det obligatoriska skolsystemet och de särskilda behoven för flyktingar och låglitterata (personer som har begränsade erfarenheter av att läsa och skriva) tillgodoses sällan. ALTE har kommit till slutsatsen att det inte finns något positivt samband mellan införandet av språkkrav och språktest samt integration.

3.2.1 Införandet av språk- och kunskapskrav är negativt för jämställdheten mellan män och kvinnor

En person som ska uppfylla kunskapskravet behöver förvärva de aktuella kunskaperna samtidigt som han eller hon ska etableras på 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. konjunkturläge, tidigare arbetslivserfarenhet, utbildningsnivå, språkkunskaper, hälsa, nätverk, hur länge personen har varit i Sverige och diskriminering på arbetsmarknaden. Många av dessa faktorer påverkar kvinnor i högre utsträckning än män. 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.

Individer 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 individer 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, Irak.

Under åren 2010–2016 var även de nämnda länderna bland de tio ursprungsländer som flest kvinnliga flyktingmottagna kom från till Sverige. Utredningens förslag medför direkt negativa konsekvenser för individer 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 så kallade inlåsnings effekter i ett system med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

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. 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.

Beträffande krav för medborgarskap finns det stöd i forskningen för att språkrav 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 är införande av språkrav därför direkt kontraproduktivt.

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. Sammantaget finns det starka skäl som talar för att införandet av språkrav kommer att hämma kvinnors etablering och integration samt öka ojämställdheten mellan män och kvinnor.

3.2.2 Införandet av språk- och kunskapskrav är negativt ur ett barnrättsperspektiv

Enligt FN är kontinuitet viktig för barns uppväxt och en osäker och utsatt migrationsstatus inverkar negativt på barns välmående. Konsekvensen av att en vuxen inte uppnår kunskapskravet är att ytterligare 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 bland annat påverka deras möjligheter att ta till sig utbildning. Att leva i en miljö som uppfattas som otrygg kan bidra till en känsla av att minska samhörighet och sammanhållning.

3.2.3 Införandet av språk- och kunskapskrav är negativt ur ett funktionsrättsperspektiv

I nuvarande förslag om kunskapskrav saknas tillräckligt underlag för att undvika ett standardiserat förfarande, vilket kommer att påverka personer med funktionsnedsättning negativt. Vi ser en stor risk för flera former av diskriminering; direkt, indirekt samt bristande tillgänglighet, som riskerar att drabba denna grupp då de inte kommer att ha samma förutsättningar att klara språk- och kunskapsprov jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Detta oavsett eventuella anpassningar eller undantag.

Det finns även en inbyggd risk med gränsdragningsproblem vid olika typer av funktionsnedsättningar. Samtidigt finns risker att personer med funktionsnedsättning tvingas att söka sig till olika delar av samhället för att få intyg eller underlag som kan styrka diagnos, vilket innebär ett missgynnande jämfört med personer utan funktionsnedsättning. Detta innebär att nyanlända personer med funktionsnedsättning behöver tränga in i ett komplext vårdssystem i ett samhälle där de saknar nätverk och kontakter. I slutändan kan, om förslaget antas, Sverige riskera att neka permanent uppehållstillstånd till personer med funktionsnedsättning enbart på grund av att de har funktionsnedsättning.

3.3 Stärk existerande språk- och samhällsutbildningar

Idag finns stora brister i huvudmannaskap och kvalitet vad gäller SFI. Detta framkom inte minst i KLIVA-utredningens betänkande Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk, SOU 2020:66. Undertecknade föreslår därför att satsningar istället bör göras på att kvalitetssäkra redan existerande språk- och samhällsutbildningar som erbjuds nyanlända. Dessa utbildningar ska vara likvärdiga i kvalitet oavsett utbildningsanordnare eller del av landet samt erbjudas tidigt i migrationsprocessen. Studieförbund och folkhögskolor som erbjuder kurser till nyanlända bör också stärkas så att fler kan ta del av dessa insatser.

3.4 Stärkt arbete mot diskriminering har större positiva effekter på integrationen.

Vi föreslår att satsningar ska göras för att motverka diskriminering på såväl arbetsmarknaden som samhället i stort då detta skulle ha större positiva effekter på integrationen än införandet av kunskapskrav. Denna slutsats går väl i linje med utredarens konstaterande att strukturella hinder såsom okunskap och diskriminering kan missgynna utlandsfödda på arbetsmarknaden och att en effektiv integrering på arbetsmarknaden, precis som för andra integrationsområden, kräver ett ansvarstagande från båda parter.

4. Behov av åtgärder som förebygger diskriminering

För det fall förslaget om språk- och kunskapsprov införs behövs åtgärder som förebygger diskriminering. Utredaren föreslår ett antal åtgärder som undertecknade anser behöver tydliggöras, skärpas samt definieras ytterligare.

4.1 Personer med skyddsbehov bör undantas kunskapskravet

Utredaren konstaterar att för personer som flytt till Sverige kan traumarelaterade faktorer påverka inlärningen. Trauma kan försämra korttidsminnet och koncentrationen vilket försvårar språkinlärning och språklig produktion, liksom förmågan att prestera. Studier som utredningen hänvisar till utförda av Blackmore, Boyle, Fazel, Ranasinah, Gray, Fitzgerald, Misso & Gibson-Helm visar att posttraumatiskt stressyndrom, förkortat PTSD, i sin tur kan ge upphov till verbal minnesstörning, dvs. en kognitiv störning som försvårar inlärning och är särskilt vanlig bland skyddsbehövande. En rapport från Norwegian Healthcare Investigation Board (UKOM) har vidare funnit att hälsofaktorer som påverkar prestationsförmågan vid språktest också kan uppkomma som ett resultat av själva asyl- och integrationsprocessen i mottagarlandet. Undertecknade ser här en stor risk för indirekt diskriminering för personer med funktionsnedsättning om ändringsförslagen genomförs.

Ytterligare en viktig orsak till att undanta skyddsbehövande från kunskapskravet är att det saknas korrelation mellan behovet av skydd och vilka kunskaper den skyddsbehövande besitter. En person som befinner sig i landet till följd av skyddsbehov kommer därmed inte heller att kunna utvisas förrän nämnda skyddsbehov upphör utan att Sverige bryter mot flertalet internationella konventioner. Risken är således att dessa individer skulle drabbas av inlåsningseffekter där de år efter år tvingas leva under osäkra förhållanden om detta förslag antas. Detta riskerar få negativa effekter på integrationen vilket skulle verka direkt kontraproduktivt i förhållande till förslagets syfte.

Undertecknade menar därför att det är av yttersta vikt att personer med skyddsbehov undantas kraven på språk- och kunskapsprov.

4.2 Undantaget för personer med funktionsnedsättning får inte bli för snävt

Utredningen föreslår ett specifikt undantag för personer med sådan funktionsnedsättning som gör att det inte är möjligt att utföra provet eller där det inte är rimligt att utlänningen uppfyller kravet. Vi är positiva till att undantaget föreslås, men känner oro kring att det kommer användas för snävt och /eller att det blir en för betungande börda för sökande att påvisa.

Funktionsnedsättning är ett brett begrepp, vi befarar att det kan uppstå svårigheter i bedömningen av vilka som ska undantas. Det är därför viktigt att undantaget inte blir för snävt, och att bedömningen följer tydliga riktlinjer med aktuell relevant kunskap. En bristfällig bedömning riskerar att försämra rättssäkerheten och leda till att personer med legitima funktionsnedsättningar utesluts från möjligheten att tilldelas permanent uppehållstillstånd.

4.3 Anpassningar vid provsituationen måste definieras tydligare

Vidare ser vi en tydlig risk för såväl direkt som indirekt diskriminering samt diskriminering i form av bristande tillgänglighet om de anpassningsåtgärder som erbjuds provtagare med funktionsnedsättning inte definieras tydligare. Funktionsnedsättning är ett brett begrepp och en funktionsnedsättning kan ta sig uttryck på helt skilda sätt. Vad en person behöver för anpassningar skiljer sig kraftigt åt, även bland personer med samma typ av funktionsnedsättning.

Det finns idag en utbredd bristande tillgänglighet i Sveriges grund- och gymnasieskolor samt vid universitet. Det innebär att det saknas tillräckligt med anpassningsåtgärder vid prov och examina för elever och studenter med funktionsnedsättningar. Till exempel beskriver Skolverket i sin rapport *Särskilt stöd i grundskolan – läsåret 2021/22* att det finns en stor andel av personer med behov av anpassningsåtgärder som inte får det. Detta trots att utbildningssamordnare har en skyldighet enligt lag att anpassa provsituationer utifrån personens behov.

I det liggande förslaget saknas hänsyn till den individuella personens funktionsnedsättning och kunskapsprovet riskerar därför att bli en sorts standardisering som inte tar hänsyn till den individuella provtagarens faktiska behov. En person med neuromuskulär sjukdom kan t.ex. behöva längre tid på sig att utföra provet för att personens koordination gör att datorhantering tar längre tid, medans en annan person med samma diagnos kan behöva ta pauser från provet för att röra på sig. Ett standardiserat paket med anpassningsåtgärder utifrån vilken typ av funktionsnedsättning personen har riskerar därför att bli en nackdel snarare än ett sätt att försätta personen i en jämförbar situation med provdeltagare utan funktionsnedsättning. I utredningen föreslås Trafikverket ha ansvar för anpassningsåtgärder, med ovan problematik i åtanke anser vi att hur anpassningsåtgärder ska bestämmas och tillämpas måste definieras ytterligare och att förslaget måste utvecklas för att undvika risken för diskriminering.

5. Angående kort svarstid för remissinstanser

Undertecknade vill kritisera den korta tid regeringen gett remissinstanserna att inkomma med svar. Inte minst eftersom remisstiden löpte över sommarmånaderna då många är på semester och flertalet civilsamhällesorganisationer helt stänger ned sin verksamhet. Det är en förutsättning för en godtagbar genomlysning av ett lagförslag att remissinstanserna har rimlig tid på sig att ordentligt sätta sig in i utredningen och förslaget och sedan skriva ett remissvar. Det finns heller ingenting i förslagets natur som motiverar den korta remisstiden då ändringarna inte föreslås träda i kraft förrän 1 juli 2027.

6. Avslutande sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att det saknas empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till ökad motivation att lära sig språk eller till ökad integration. Tvärtom finns det empiriskt stöd för att kunskapskrav leder till exkludering, diskriminering och segregation. Det finns tydliga indikationer på att införandet av kunskapskrav kommer att drabba kvinnor och barn hårt och urholka deras rättigheter ytterligare.

Sammantaget är det vår bedömning, med stöd av argumentation som även utredaren lyfter samt forskning på området, att det saknas skäl för införandet av kunskapskraven. Med hänsyn till det avstyrks förslaget i sin helhet. Satsningar bör istället läggas på att stärka och kvalitetssäkra de utbildningsinsatser som i dagsläget erbjuds utrikesfödda samt aktivt arbeta mot diskriminering på arbetsmarknaden.

Slutligen, menar undertecknade att om förslaget ändå genomförs, är det av yttersta vikt att personer som befinner sig i Sverige till följd av skyddsbehov undantas från kunskapskravet. Samt att undantaget för personer med funktionsnedsättning inte får bli för snävt och att anpassningar vid provsituationen måste definieras tydligare för att förebygga diskriminering.

2023-09-20

Bakom detta remissvar står följande organisationer:

Antidiskrimineringsbyrån Fyrbodal
Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne
Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Norr
Antidiskrimineringsbyrån Stockholm Syd
Antidiskrimineringsbyrån Uppsala
Byrån mot diskriminering i Östergötland
Civil Rights Defenders
Diskrimineringsbyrån Gävleborg

Diskrimineringsbyrån Humanitas
Malmö mot Diskriminering
Rättighetscentrum Dalarna
Rättighetscentrum Halland
Rättighetscentrum Västerbotten
Rättighetscentrum Norrbotten
Örebro Rättighetscenter