

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

Ju2023/01301

## Sammanfattning

Universitets- och högskolerådet (UHR) lämnar synpunkter på de avsnitt i betänkandet som är relevanta för myndighetens verksamhetsområde.

UHR stödjer utredningens förslag att tre myndigheter ska samverka i arbetet med att ta fram och genomföra ett kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd med utgångspunkt i respektive myndighets expertis och erfarenhet. UHR anser dock att det finns flera frågetecken runt personuppgiftshanteringen i förhållande till det föreslagna registret. UHR saknar en analys av möjligheterna att ändra ett gynnande beslut och om de överklagbara besluten bör gälla omedelbart. UHR har också synpunkter på uppdelningen av ansvarsområdena och lämnar därför förslag på en alternativ fördelning som myndigheten anser på ett mer effektivt sätt nyttjar respektive myndighets kompetens samt är mer kostnadseffektivt.

- Instruktionen för UHR bör endast innehålla uppdraget på en övergripande nivå. Detaljregleringen bör ske i utlänningsförordningen (UtlF).
- UHR saknar en analys av den personuppgiftsbehandling som behöver ske i samband med registret över provresultat och om det räcker att registret regleras i en förordning eller om det bör regleras i lag.
- Registret över provresultat bör ges en mer utförlig reglering i UtlF eller UtlL.
- Omfattande onödigt personuppgiftsbehandling bör begränsas genom att det föreslagna registret förs av Migrationsverket eller Trafikverket som ändå behöver behandla personuppgifterna som ska ingå i registret.
- UHR saknar en analys av om förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut är tillräckliga för att ändra ett beslut om godkänt provresultat.
- UHR saknar en analys av om besluten enligt den föreslagna 4b kap. 11 och 12 §§ UtlF bör gälla omedelbart.
- UHR anser att en bestämmelse om gallring av uppgifter i registret bör övervägas.

### *Förslag på alternativ fördelning av ansvarsområden:*

- UHR anser att myndigheten ska ha en samordnande roll i stället för ett övergripande ansvar som utredningen föreslår.
- UHR ansvarar för att konstruera provet, tar fram en rättningsmall och bestämmer nivå för godkänt prov samt har nödvändiga kontakter med de lärosäten som får ansvar för provkonstruktionen.
- UHR tillhandahåller information om provet och tar fram exempel på provfrågor.
- Trafikverket tillhandahåller en samlad webbplats med information om provet, exempel på provfrågor, anmälan och betalning för provet.
- Trafikverket ansvarar för genomförande av provet, fattar beslut om provresultat, anpassningar och uteblivet provresultat vid misstanke om fusk samt karens.
- Trafikverket lämnar uppgifter om provresultat till Migrationsverket.
- Migrationsverket ansvarar för registret över provresultaten. Alternativt ansvarar Trafikverket för registret.

UHR anser att ovanstående fördelning av ansvarsområden skulle medföra en mer effektiv och rättssäker provhantering. Det blir också enklare för den presumtive provskrivaren att all information som rör provet samt själva provgenomförandet koncentreras till en myndighet, dvs Trafikverket. Hanteringen av personuppgifter minimeras också till Trafikverket och Migrationsverket.

Att Migrationsverket ansvarar för registret över provresultat är lämpligt eftersom det är Migrationsverket som fattar beslut om permanent uppehållstillstånd bland annat på grundval av resultat på kunskapsprovet. UHR berörs inte av den processen.

Sammantaget anser UHR att denna uppdelning bidrar till ökad tydlighet i kommunikationen med provskrivarna, en säkrare process i hanteringen av personuppgifter, en förstärkt kvalitet i provhanteringen samt mer effektivt nyttjande av statens resurser.

## **1 Författningsförslag**

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

Eftersom de föreslagna uppgifterna inom kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd som faller på UHR inte naturligt ingår i 1 § Universitets- och högskolerådets instruktion, delar myndigheten utredningens bedömning att en 1a § behöver införas. Däremot anser UHR att de föreslagna tilläggen i instruktionen är på en allt för detaljerad nivå. I UHR:s instruktion regleras inte

någon annan provverksamhet som myndigheten ansvarar för. Till exempel regleras myndighetens ansvar vad gäller högskoleprovet i 7 kap. 20 § högskoleförordningen. Enligt myndigheten skulle den föreslagna 1a § kunna bestå av uppdraget och den mer detaljerade regleringen skulle kunna ges i 4b kapitlet i UtIF. Med en sådan lösning skulle man även bli av med den dubbelreglering som finns i förslaget där 1a § punkterna 4-6 upprepar det som föreslås i 4b kap. 3 och 13 §§ UtIF.

### **Särskilt om den föreslagna 1a § punkten 7 förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet**

Inledningsvis vill UHR peka på att myndigheten inte har någon vana av att utveckla och förvalta register av den karaktär som föreslås. Ett sådant register kommer innehålla personuppgifter och ha en användning av ett helt annat slag än myndigheten normalt hanterar.

För att ge Migrationsverket de uppdaterade underlag som verket behöver i sin handläggning av permanent uppehållstillstånd räcker det inte, enligt UHR:s mening, med att registret endast innehåller provresultat. UHR ser att följande uppgifter behöver finnas i registret:

- godkända resultat
- underkända resultat
- beslut enligt 4b kap.12 § UtIF om att inget resultat ges
- beslut enligt 4b kap.11 § UtIF om att provdeltagaren inte får delta i provet under en period av två år
- information om att beslut enl. 4b kap. 11 eller 12 §§ UtIF har överklagats
- domar gällande överklagade beslut
- att ett beslut har återkallats/ändrats.

Ett provresultat ska enligt förslaget gälla för evigt, det betyder att med tiden kommer personuppgifter om ett mycket stort antal personer finnas i registret. Dessutom kommer registret innehålla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott enl. artikel 10 i GDPR. UHR saknar en analys av den personuppgiftsbehandling som behöver ske i samband med registret samt om det räcker att registret regleras i en förordning eller om det bör regleras i lag. Enligt UHR bör det övervägas om registret ska regleras i 4b kap. UtIF under rubriken personuppgiftsbehandling eller i UtIF.

## **11. Kunskapsprov för permanent uppehållstillstånd**

### **Avsnitt 11.6 Digitala prov**

UHR instämmer i utredningens förslag att kunskapsprovet ska vara digitalt konstruerat och bestå av uppgifter med slutna svarsformat samt att provdelarna bör rättas automatiskt.

UHR håller med om utredningens slutsatser att ett digitalt prov med slutna svarsalternativ skulle minska möjligheten till fusk och spridning av frågor samt att rättningen kan göras snabbt och rättssäkert. Möjligheten att slumpa frågor öppnar också upp för att kunna genomföra provet i större "upplaga" i ett tidigare skede, då fler frågor kommer att kunna återanvändas. UHR bedömer att det är en förutsättning för att provet ska kunna genomföras i den omfattning som det är tänkt.

### **Avsnitt 11.7 Informations-, utbildnings- och stödinsatser**

UHR anser att Trafikverket bör ansvara för en webbplats med information om provet, anmälan och betalning. Det blir enklare och tydligare för den presumptive provskrivaren att material och information om provet samt själva provgenomförandet blir samlat till en myndighet, dvs Trafikverket. UHR kommer i sin tur att förse Trafikverket med material om själva provet. Det kan röra sig om exempel på provfrågor, kravnivåer, vad provet testar och provets utformning.

## **14 Ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd**

### **Avsnitt 14.3 Vilka myndigheter skulle kunna vara aktuella för att ansvara för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd?**

#### **14.3.2 Universitets- och högskolerådet**

UHR delar utredningens uppfattning att UHR har kompetens inom några av de områden som är centrala för utredningens förslag. UHR är van vid att göra denna typ av beställningar och har ett väl utvecklat nätverk med landets lärosäten. Det är viktigt att UHR i samverkan med de lärosäten som får en eventuell beställning på att utveckla och framställa provet gemensamt bestämmer och avgör utformningen av konstruktet baserat på ett gemensamt framtaget ramverk.

### **Avsnitt 14.4 Fördelning av ansvar för kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd**

UHR anser att myndigheten bör ha ett samordnande uppdrag mellan de myndigheter som är aktuella i framtagandet och genomförandet av kunskapsprovet istället för ett övergripande ansvar. UHR instämmer i

utredningens förslag att myndigheten ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla kunskapsprovet samt ta fram rättningsinstruktioner och fastställa kravgränser för delproven.

UHR anser att det skulle vara mer effektivt och tydligt för provskrivarna om Trafikverket får ansvaret för att tillhandahålla en webbplats med information och utbildningsmaterial om kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd samt en anmälningsfunktion. UHR anser att denna lösning är mer lämplig och förenklar för individen som då endast behöver ha kontakt med Trafikverket och Migrationsverket.

Den av utredningen föreslagna fördelningen av uppgifter mellan UHR, Trafikverket och Migrationsverket innebär därtill en onödigt omfattande behandling av personuppgifter i och med att tre olika myndigheter behöver behandla i stort sett samma personuppgifter och även överföra dem mellan sig. Genom att låta Trafikverket besluta om resultat på provet och om fusk samt att låta Migrationsverket (alternativt Trafikverket) föra registret över resultaten behöver endast två myndigheter behandla personuppgifter rörande kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd. För att ha ett samordningsansvar, konstruera prov, göra en rättningsmall och bestämma nivå för godkänt prov behöver UHR inte behandla några personuppgifter.

Förslagen i avsnitt 14.4 bör regleras i 4b kap. UtIF istället för i instruktionen för Universitets- och högskolerådet. Se under avsnitt 1.5.

UHR anser att det är viktigt ur ett likvärdighets- och jämställdhetsperspektiv att provet konstrueras mot den breda målgruppen som avser att skriva provet. Detta för att inte missgynna grupper som bland annat är ovana digitala användare, framför allt kvinnor och äldre, som utredningen skriver med hänvisning till Internetstiftelsen 2022.

## **15 Genomförande av kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd**

### **15.1 När och var ska provet kunna göras?**

UHR håller med utredningen om att kunskapsprovet ska genomföras regelbundet under året och att samråd bör ske mellan UHR och Trafikverket om när provet ska ges.

### **Avsnitt 15.3 Rättning och resultat på kunskapsprovet**

UHR anser att Trafikverket bör ansvara för att besluta om resultat på kunskapsprovet eftersom myndigheten ska ansvara för provgenomförande och

rättning av provet. Det bidrar till ett tydligare förfarande för provskrivaren och minimerar hanteringen av personuppgifter.

Eftersom resultatet på provet ska ligga till grund för Migrationsverkets beslut om permanent uppehållstillstånd och att det ska gälla utan begränsning i tid är det angeläget att beslut om resultat på provet kan ändras/återkallas om det, efter att beslut har fattats, uppdagas att provdeltagaren genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilselett eller om provdeltagare inte följer bestämmelserna i 9, 10 eller 11 § eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av kunskapsprovet. UHR saknar en analys av om förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut är tillräckliga för att ändra ett beslut om godkänt provresultat. Enligt UHR bör det övervägas om en särskild bestämmelse om att beslut om provresultat kan ändras/återkallas bör införas exempelvis i UtIF.

### **Avsnitt 15.5 Provet ska kunna göras med anpassning**

UHR instämmer i utredningens förslag om att Trafikverket ska fatta beslut om anpassning av provet för den som har en funktionsnedsättning eller som av andra skäl har behov av detta.

### **Avsnitt 15.6 Fusk**

UHR anser att frågor om fusk är nära förknippat med själva provgenomförandet och bör därför hanteras av Trafikverket. Det är då också rimligt att Trafikverket fastställer kriterier för fusk och hantering av fusk. Om en provdeltagare inte följt de givna reglerna och provledarens anvisningar, eller om något annat avvikande har inträffat är det Trafikverket som fattar beslut om eventuellt fusk.

### **Den föreslagna 4b kap. 15 § UtIF**

15 § ligger under rubriken Personuppgiftsbehandling. Som UHR ser det reglerar 15 § en uppgiftsskyldighet för Trafikverket att lämna uppgifter till UHR, rubriken kan därför ses som missvisande.

15 § tredje stycket innebär att Trafikverket i vissa fall, när en (polis)utredning avseende om provdeltagaren har använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försökt vilseleda vid kunskapsprovet pågår, är förhindrat att lämna de uppgifter som UHR behöver för att besluta om resultat på provet (13 §) och om fusk (11 och 12 §§). Enligt UHR:s mening vore det olyckligt om en provdeltagare som polisanmäls för fusk skulle kunna skriva ett nytt prov under tiden utredningen pågår. I de fall UHR inte fått uppgifter från Trafikverket om att en provskrivare polisanmäls och utredning pågår skulle UHR kunna besluta om resultat för ett senare prov eftersom myndigheten inte har beslutat om karantän för det provet där fusk polisanmäldes.

Det finns utmaningar i kommunikationen med provskrivare som väntar på resultat och hör av sig till UHR där myndigheten inte har några uppgifter om att hen skrivit provet, vilket skulle kunna vara situationen där Trafikverket polisanmält provskrivaren och utredning pågår.

### **Ett beslut om godkänt prov bör kunna ändras om provdeltagaren har fuskat**

Eftersom resultatet på provet ska gälla utan begränsning i tid är det angeläget att UHR kan ändra/återkalla sitt beslut om godkänt resultat om det senare uppdagas att provdeltagaren genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilselett eller om provdeltagare inte följer bestämmelserna i 9, 10 eller 11 § eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av kunskapsprovet. UHR saknar en analys om förvaltningslagens bestämmelser om ändring av beslut är tillräcklig eller om en särskild bestämmelse om att UHR:s beslut kan ändras/återkallas behövs.

På sidan 332 anger utredningen följande. *”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 genomförandet av provet.”* Denna skrivning kan tolkas som att den föreslagna 4b kap. 12 § även omfattar ändring av UHR:s beslut att godkänna en provdeltagare. Om denna tolkning är riktig bör, enligt UHR, 12 § förtydligas så att det tydligt framgår att bestämmelsen gäller både för situationen att resultat för provet ännu inte beslutats och situationen där UHR har fattat beslut att godkänna provet.

### **Besluten enligt den föreslagna 4b kap. 11 och 12 §§ UtIF bör gälla omedelbart**

Enligt 35 § förvaltningslagen får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Beslut enligt 4b kap. 11 och 12 §§ UtIF får enligt 17 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om ett beslut inte får verkställas innan det fått laga kraft kan situationer uppstå där provdeltagaren hunnit skriva ett nytt prov innan till exempel karenstiden börjar löpa. UHR saknar en analys av om besluten enligt den föreslagna 4b kap. 11 och 12 §§ UtIF bör gälla omedelbart.

## **16 Personuppgiftsbehandling och sekretess**

### **16.1 Personuppgiftsbehandling med anledning av förslagen i betänkandet**

#### **Avsnitt 16.1.2 Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning**

I 14 § anges följande. *”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.”*

UHR ser inte att det ges några kompletterande bestämmelser om personuppgiftsbehandling UtIF. Enligt myndigheten bör 15-16 §§ ha en rubrik som anknyter till överföring av uppgifter mellan myndigheterna istället för att vara placerade under rubriken personuppgiftsbehandling.

Enligt UHR skulle det behövas reglering av det register som enligt den föreslagna 1a § punkten 7 i Universitets- och högskolerådets instruktion ska föras över provresultat. Myndigheten gör bedömningen att följande personuppgifter behöver behandlas i registret: beslut om godkänt resultat, beslut om icke godkänt resultat, beslut enligt 4b kap. 11 § UtIF, beslut enligt 4b kap. 12 § UtIF, information om att beslut enl. 4b kap. 11 eller 12 §§ UtIF har överklagats, domar samt beslut att ändra/återkalla ett beslut. För att Migrationsverket ska få tillgång till korrekta och uppdaterade uppgifter bör, enligt UHR, uppgifterna samlas i det ovan nämnda registret.

Vid vilseledande om identitet bör, enligt utredningen, 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. Registret kommer således innehålla beslut som rör personer som skrivit provet i någon annans namn och personer som inte har skrivit provet. Liknande uppgifter måste även finnas med i anmälningsfunktionen.

UHR:s behandling av personuppgifter i samband med beslut enligt 4b kap. 11 § UtIF, beslut enligt 4b kap. 12 § UtIF och beslut att ändra/återkalla ett beslut på dess grunder samt domar vid överklagande kan innebära behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott enl. artikel 10 i GDPR.

Ett provresultat ska enligt förslaget gälla för evigt vilket betyder att registret ständigt kommer växa och med tiden kommer bestå av personuppgifter om ett mycket stort antal personer. UHR kommer alltså föra ett register över ett mycket stort antal personer, vissa uppgifter kan vara uppgifter som kan innebära behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott enl. artikel 10 i GDPR. Förslaget innebär att UHR ska utveckla och förvalta ett it-system (register) som innehåller personuppgifter, däribland uppgifter om lagöverträdelser, som saknar anknytning till myndighetens verksamhet.

Mot denna bakgrund anser UHR att registret över provresultat i första hand bör föras av Migrationsverket som är den myndighet som ska använda uppgifterna alternativt av Trafikverket som ändå kommer att behandla uppgifterna vid genomförandet av provet. Att överföra personuppgifter till UHR för lagring och utlämnande är enligt UHR en onödig behandling personuppgifter. Vidare anser UHR att det föreslagna registret på ett mer



utförligt sätt bör regleras i 4b kap. UtIF under rubriken personuppgiftsbehandling eller i UtIL. Slutligen anser UHR att en bestämmelse om gallring av uppgifter i registret bör övervägas.

## **16.2 Sekretess**

### **16.2.4 Utlämning av uppgifter**

Enligt 16 § ska Migrationsverket begära uppgifter om provresultat från UHR. Migrationsverket kommer därmed inte få några uppdateringar i de fall ett beslut om provresultat ändrats av UHR. Utöver det kommer registret innehålla uppgifter av känslig natur.

UHR anser därför att det bör övervägas om 16 § ska utformas som en uppgiftsskyldighet för UHR att lämna uppgifter ur registret för provresultat till Migrationsverket.

## **17 Överklagande och omprövning**

### **17.2 Överklagande vid beslut om att inte få delta i prov**

Beslut enligt den föreslagna 4b kap. 11 och 12 §§ UtIF bör, enligt UHR, kunna verkställas omedelbart.

Enligt 35 § förvaltningslagen får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. UHR:s beslut enligt 4b kap. 11 och 12 §§ UtIF får enligt 17 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om ett beslut inte får verkställas innan det fått laga kraft kan situationer uppstå där provdeltagaren hunnit skriva ett nytt prov innan karenstiden börjar löpa. Enligt UHR bör därför en bestämmelse om att besluten gäller omedelbart införas.

## **19 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

### **19.1 Ikraftträdandebestämmelser**

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Ett prov som är en del i ansökan om permanent uppehållstillstånd är, som utredningen skriver, av 'high stake' karaktär. Det är ett ytterst viktigt prov för provskrivaren. Verksamheten runt provet är omfattande och bryter delvis ny mark. Mot bakgrund av provverksamhetens komplexitet är ikraftträdandet per den 1 juli 2027 optimistiskt.

## **20 Konsekvenser av förslagen**

### **Avsnitt Universitets- och högskolerådet**

Utredningens bedömning är att UHR:s nya arbetsuppgifter kopplade till kunskapsprovet för permanent uppehållstillstånd kommer innebära en betydande ökning av myndighetens kostnader, främst under åren 2024–2027, samt löpande kostnader därefter.

Sammantaget bedöms UHR få kostnadsökningar om 82 miljoner kronor 2024-2027 under initialskedet då kunskapsprovet tas fram och sedan löpande kostnader om 24 miljoner kronor per år. Detta är dock en preliminär uppskattning.

Det finns för många frågetecken kopplade till den föreslagna verksamheten och respektive myndighets uppdrag inom ramen för framtagandet av kunskapsprovet. UHR avstår därför från att kommentera budgeten.

UHR är tveksam till om avgiften på 700 kronor per delprov kommer att erbjuda full kostnadstäckning för hanteringen av hela provverksamheten.

# Beslut över yttrande av betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

Ju2023/01301

## Bakgrund

Universitets- och högskolerådet (UHR) lämnar härmed synpunkter på betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023.25).

## Beslut

Härmed beslutas i enlighet med bilagan.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Eino Örnfeldt efter föredragning av senior rådgivare Eva Minten och i närvaro av avdelningschefen Susanne Wadsborn Taube.

Eino Örnfeldt

Eva Minten