



UPPSALA  
UNIVERSITET

## BESLUT

2023-09-26 Dnr UFV 2023/1028

Justitiedepartementet

Box 512  
SE-751 05 Uppsala

**Besöksadress**

Dag Hammarskjölds väg 7

**Handläggare**

Magnus Ödman

**Telefon**

+46 701 679 142

www.uu.se

Magnus.odman@uu.se

## Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

### Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar på rubricerad remiss

### Bakgrund

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat yttrande har utarbetats av professor Rebecca Thorburn Stern vid Juridiska institutionen och Leif Eriksson vid avdelningen för internationalisering.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av ställföreträdande universitetsdirektör Per Abrahamsson, efter föredragning av utbildningsledare Magnus Ödman. Närvarande därutöver var Uppsala studentkårs ordförande Anton Sánchez Sulejmani.

Coco Norén

Magnus Ödman



UPPSALA  
UNIVERSITET

## YTTRANDE

2023-09-26 Dnr UFV 2023/1028

Justitiedepartementet

Box 512  
SE.751 05 Uppsala

**Besöksadress**

Dag Hammarskjölds väg 7

**Handläggare**

Magnus Ödman

**Telefon**

+46 701 679 142

www.uu.se

Magnus.odman@uu.se

## Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Bifogat yttrande har utarbetats av professor Rebecca Thorburn Stern vid Juridiska institutionen och Leif Eriksson vid avdelningen för internationalisering.

Uppsala universitet avstyrker eller önskar en fördjupad analys av flera av utredningens förslag. Universitetet vill anföra följande:

### Sammanfattning av utredningen

Förslaget i SOU 2023:25 om införandet av krav på kunskap i det svenska språket samt grundläggande kunskaper om det svenska samhället som ett nytt särskilt krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd (5 kap. 7 § p 3 utlänningslagen) har sitt ursprung i SOU 2020:54 En långsiktigt hållbar migrationspolitik. I korthet föreslås i föreliggande betänkande införandet av ett krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället för att en person ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd i Sverige respektive ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Kravet ska införas som en ny punkt (p. 3) i 5 kap. 7 § utlänningslagen (gällande permanent uppehållstillstånd) respektive en ny bestämmelse i 5 a kap. (3 a §) gällande varaktigt bosatta. Kunskapskravet ska gälla utlänningar mellan 18 år och pensionsåldern, inklusive personer som vill ha status som varaktigt bosatta i Sverige, med undantag för vissa grupper som kvotflyktingar (5 kap. 8 §). Undantag från kunskapskraven ska även kunna beviljas vid särskilda skäl. Kunskaperna ska visas genom ett godkänt prov bestående av två delprov: ett prov gällande hörförståelse motsvarande nivå A2 GERS och ett prov gällande grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Provet ska vara digitalt och ska för majoriteten av målgruppen betinga en avgift med 700 kronor per provdeltagare, provtillfälle och delprov. Provet ska kunna genomföras med anpassningar.

### Övergripande generella synpunkter

Uppsala universitet har i det följande valt att rikta in sina synpunkter på hur det föreslagna kunskapskravet har förutsättningar av uppfylla det i betänkandet angivna syftet med kravet: "[...] att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället" (SOU 2023:25 s. 43) samt på förslagets effekter för



## YTTRANDE

2023-09-26 Dnr UFV 2023/1028

vissa grupper, inklusive forskare och doktorander. Uppsala universitet avstår från att kommentera de delar av utredningen som gäller själva provets utformning, frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess, vilka instanser som ska ha ansvar för provet och dess genomförande m.m.

Förslagen i betänkandet förhåller sig genomgående till de förslag som tidigare lämnats om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap (se USSMA:s delbetänkande SOU 2021:2) då, som det framhålls i betänkandet, kraven kan behöva samordnas (s. 209). De krav som föreslås i betänkandet för ett permanent uppehållstillstånd är genomgående något lägre än vad som föreslagits gällande medborgarskap vilket i sig framstår som rimligt med hänsyn till att ett permanent uppehållstillstånd inte innebär samma rättigheter eller skyldigheter som ett medborgarskap, och inte heller kan ses som att det skapar samma relation till staten som den som inträder vid naturalisation. Det kan här särskilt noteras att gällande kraven på språkkunskaper så ska det för permanent uppehållstillstånd endast krävas hörförståelse på en viss nivå (A2 GERS) medan det för medborgarskap är föreslaget att det ska krävas såväl läs- och hörförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet (s. 242) – medborgarskap anses med andra ord kräva en större palett av färdigheter av den sökande, och på en högre nivå.

Frågan är emellertid i vilken mån införandet av ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd faktiskt kan bidra till att uppfylla det angivna syftet, det vill säga att främja integrationen och ett inkluderande samhälle i vilket individer stärks i att vara aktiva deltagare. Som poängteras i betänkandet så är frågan om i vilken mån införande av ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd främjar integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället komplicerad (s. 210). Att kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället har en positiv inverkan på integrationen i detsamma, och att det också ökar individens anställningsbarhet, tycks vara en relativt vedertagen position i forskningen (s. 148, 211, 239). Som emellertid också framhålls i betänkandet är det däremot inte visat i forskning att språkkrav i sig bidrar till integration eller till migranters motivation att utveckla sina språk- och samhällskunskaper (s. 149-152, 239): ”de forskare som har undersökt språkkrav i olika länder påpekar att språkkraven fyller en symbolisk roll, snarare än en funktionell, dvs. att nivån på de krav man ställer generellt sett inte kan motiveras på vetenskaplig grund, utan snarare återspeglar temperaturen i landets invandringsdebatt” (s. 149). Enligt forskning som också redovisas i betänkandet så kan kunskapskrav av den sort som föreslås dels leda till att vissa grupper exkluderas från möjligheten att erhålla en rättslig status i den stat i vilken de är bosatta (s. 151, 212), dels leda till en senare och lägre naturalisering bland migranter i Sverige (s. 153). I



## YTTRANDE

2023-09-26 Dnr UFV 2023/1028

betänkandets konsekvensanalys understryks risken för exkludering av vissa grupper, som äldre och personer med låg utbildningsnivå, vid införandet av kunskapskrav av den typ som föreslås (s. 403), liksom de potentiellt negativa effekterna av sådana krav för företagens konkurrensförmåga när det gäller attraktiva, högkvalificerade arbetstagare (s. 213, 390-391).

Mot denna bakgrund konstaterar Uppsala universitet att det är svårt att dra slutsatsen att krav och tester av språk- och samhällskunskaper för att erhålla permanent uppehållstillstånd i Sverige som de föreslagna faktiskt kan bidra till att det angivna syftet att främja integrationen uppnås. Detta gör införandet av sådana krav och prov svårmotiverat. Om syftet istället skulle vara att göra Sverige mindre attraktivt som destinationsland för migranter av olika kategorier genom att göra det svårare att erhålla en mer permanent rätt att vistas och verka i landet, och att skicka signaler om att så är fallet (jfr. s. 403 om signalvärde) så förefaller införandet av ett språk- och kunskapskrav mer logiskt. Det är emellertid inte detta sistnämnda syfte som anges vare sig i betänkandet eller i utredningsdirektiven (dir. 2022:79).

### Särskilda synpunkter

*Risk för exkludering av särskilt sårbara grupper och jämställdhetsaspekter*  
Kunskapskrav i olika former för att erhålla ett visst tillstånd eller förmån leder med stor sannolikhet till att det kommer att finnas personer som av olika orsaker inte lyckas uppfylla kraven och klara kunskapsproven. Detta kan, som det konstateras i betänkandet, komma att gälla i första hand personer med låg utbildningsnivå, äldre personer, samt personer som pga. olika personliga förutsättningar eller funktionsvariationer har svårt att uppfylla kraven (jfr kap. 7, s. 212 f). Även om det föreslås möjligheten till undantag från kunskapskravet för vissa kategorier om det föreligger särskilda skäl (se kap. 12) kvarstår risken för att redan sårbara grupper och individer exkluderas ytterligare från möjligheten att integreras i det svenska samhället genom att de i praktiken inte får möjlighet att erhålla en stabil rättslig status i form av ett permanent uppehållstillstånd.

Om möjligheten att genomföra provet innebär en kostnad för individen kommer det vidare sannolikt finnas personer som av detta skäl inte genomför provet (jfr. s. 162, 392-396). Detta innebär att möjligheten att erhålla en stabil rättslig status kan komma att villkoras av ekonomiska faktorer då personer med låga inkomster – vilket inte sällan är fallet med relativt nyanlända migranter med tidsbegränsade uppehållstillstånd – helt enkelt inte har de ekonomiska möjligheterna att betala provavgiften.

Som framhålls vid flera tillfällen i betänkandet (t.ex. s. 168, 212-213, 394-396) så bedöms kravet på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället påverka kvinnor mer negativt än män, och därmed också ha



## YTTRANDE

2023-09-26 Dnr UFV 2023/1028

negativa effekter för jämställdheten mellan könen. Även om utredningen förvisso konstaterar att det kommer att krävas riktade stödinsatser för att minska de negativa effekterna av förslaget är det anmärkningsvärt att denna fråga inte belyses mer i betänkandet, och att vad som skulle kunna ses som en indirekt negativ särbehandling av ett av könen inte betraktas som ett större hinder för genomförandet av förslagen.

Uppsala universitet konstaterar sammanfattningsvis på denna punkt att även om de negativa effekterna av språk- och kunskapskrav förvisso redovisas i betänkandet så saknas en djupare konsekvensanalys av effekterna för de berörda individerna i ovan nämnda kategorier, liksom för samhället, om grupper av personer har fortsatt tidsbegränsade uppehållstillstånd över en längre tid, och av de potentiella inläsningseffekter och permanent utanförskap som detta riskerar att skapa. En sådan analys hade varit lämplig, särskilt i ljuset av det angivna syftet med förslagen. Uppsala universitet anser därför att frågan om effekterna av utredningens förslag för särskilt utsatta grupper, inklusive de direkta och indirekta konsekvenserna av att personer antingen inte klarar proven eller inte gör proven och därmed inte kan erhålla en permanent rättslig status i Sverige, bör analyseras ytterligare innan ett kunskapskrav och dito prov eventuellt införs. Detta inkluderar en fördjupad analys av de indirekta konsekvenserna gällande integration, trygghet och psykosocialt mående för barn vars vårdnadshavare inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd (jfr avsnitt 20.4.3).

*Särskilt om forskare och doktorander*

Enligt UKÄ fanns det år 2020 fler än 17 000 verksamma doktorander vid svenska lärosäten. Enligt SCB var något fler än 4800, närmare en tredjedel från länder utanför EU/EES. Under 2017 till 2020 ansökte något fler än 2000 doktorander om permanent uppehållstillstånd: 87 % beviljades. Under samma period ansökte närmare 1300 medföljande vuxna och barn om permanent uppehållstillstånd: 83% beviljades. I och med införandet i juli 2021 av ytterligare krav för permanent uppehållstillstånd (försörjningskrav respektive vandel) sjönk antalet ansökningar om permanent uppehållstillstånd från denna grupp med ca. 40 %. Av dessa beviljades i sin tur ca. 60% av doktoranderna och 57% av medföljande vuxna och barn. Detta visar att ökade krav på permanenta uppehållstillstånd har en negativ inverkan på såväl antalet ansökningar som beviljade tillstånd för doktorander, vilka tillhör en kategori migranter som anses attraktiva för Sverige.

Liksom i tidigare utredningar där frågan om språk- och kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd berörts (se SOU 2020:54) så lyser några längre resonemang om forskares och doktoranders särskilda villkor i princip med sin frånvaro i det föreliggande betänkandet. I föreliggande betänkande anges förvisso att ”det bör beaktas att kunskapskrav för permanent



## YTTRANDE

2023-09-26 Dnr UFV 2023/1028

uppehållstillstånd skulle kunna ha en negativ påverkan på Sveriges förmåga att attrahera forskare och såväl högkvalificerad som annan arbetskraft från utlandet. Den svenska forskningen och det svenska näringslivet är beroende av den kompetens som denna grupp av utlänningar har.” (s. 213). Vidare konstateras det att representanter för akademien betonat att ett införande av kunskapskrav skulle försämra förutsägbarheten vad gäller möjligheten att få stanna permanent i Sverige, något som sannolikt skulle försämra Sveriges attraktionskraft gällande denna kategori av högkvalificerad arbetskraft (s. 213, 390). Någon ytterligare analys av effekterna av ett språkrav för möjligheten att attrahera och rekrytera forskare och doktorander till Sverige – en grupp om vilken det ofta råder hård konkurrens – görs dock inte av utredningen. Analysen är på denna punkt, liksom var fallet i SOU 2020:54, bristfällig och skulle behöva fördjupas.

Då forskare och doktorander ofta verkar i en internationell miljö vid svenska lärosäten och svenska företag där arbetsspråket inte är svenska anser Uppsala universitet att, om de förslagna språk- och kunskapskraven skulle införas, det finns anledning att överväga om forskare och doktorander skulle kunna omfattas av det undantag från kraven gällande permanent uppehållstillstånd som idag anges i 5 kap. 8 § p. 3 utlänningslagen (”särskilda skäl”). Vad som utgör ”särskilda skäl” skulle i sådant fall behöva revideras då bestämmelsen idag tar sikte på en begränsad kategori personer som, trots ansträngningar, av olika skäl inte förmått uppfylla de krav som ställs upp i 5 kap. 7 §. Alternativt skulle forskare och doktorander explicit kunna undantas från kraven i 5 kap. 7 § genom att en ny punkt införs i 5 kap. 8 §.