



## Kommittédirektiv

### Språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska 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.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt,
- föreslå vilka undantag som ska kunna göras från kraven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2023.

#### **Ett ändamålsenligt system för krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd**

För en person som ska bo och verka här i landet är det viktigt att ha kunskaper i svenska språket och känna till de grundläggande förhållandena i det svenska samhället. Det är också centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i svenska språket är även av väsentlig betydelse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och ta till vara sina rättigheter i

samhället. Med kunskaper i svenska ökar också förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. Det gäller både kvinnor och män.

Kunskapskrav för att få permanent uppehållstillstånd finns i flera av våra grannländer och i många av medlemsländerna i EU, bl.a. Norge, Danmark, Nederländerna och Tyskland. Att införa krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd ingår därför även som ett led i att det svenska regelverket ska vara långsiktigt hållbart.

Sedan den 20 juli 2021 gäller som huvudregel att uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och att en person som ansöker om permanent uppehållstillstånd måste uppfylla särskilda krav på försörjning och vandel (5 kap. 7 § utlänningslagen [2005:716], UtlL). De särskilda kraven gäller inte bara skyddsbehövande utan även andra utlänningar som ansöker om permanent uppehållstillstånd, t.ex. studerande och arbetskraftsinvandrare.

I betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54), som låg till grund för lagändringarna, föreslog Migrationskommittén att det även skulle införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att en utlänning ska få beviljas permanent uppehållstillstånd. Migrationskommittén lämnade dock inte några fullständiga förslag på hur språk- och samhällskunskapskraven skulle utformas, bl.a. eftersom förslagen bedömdes vara beroende av vilka förslag som skulle lämnas av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA). Regeringen gjorde i propositionen Ändrade regler i utlänningslagen (prop. 2020/21:191) bedömningen att det bör införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att permanent uppehållstillstånd ska få beviljas, men delade remissinstansernas uppfattning att frågan behöver utredas vidare.

### **Uppdraget att föreslå ett system för krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd**

I USSMA:s delbetänkande Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) lämnas förslag om ett system för kunskapskrav för svenskt medborgarskap. Kunskaperna föreslås kunna visas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget digitalt medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap men det ska också vara möjligt att visa kunskaperna på andra sätt. Provet i samhällskunskap ska grundas på en för ändamålet särskilt framtagen bok med fokus på frågor som är centrala ur ett medborgarskapsperspektiv. Förslaget till att utveckla,

förbereda och genomföra ett digitalt medborgarskapsprov består av många steg och är både resurs- och tidskrävande för de myndigheter som föreslås ansvara för provet. USSMA har uppskattat att det sannolikt tar minst fem år innan systemet kan tas i bruk men att det kan ske något tidigare med en gedigen planering.

USSMA:s delbetänkande har remitterats och många remissinstanser har framfört synpunkter på förslagen om kunskapskrav för medborgarskap. Förslagen behöver analyseras noggrant med beaktande av dessa synpunkter och kräver också ett omfattande förberedelsearbete med flera berörda aktörer. Syftet med att ställa krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd skiljer sig vidare i viss mån från kunskapskraven för svenskt medborgarskap som bl.a. syftar till att stärka medborgarskapets status. Även om det finns skäl att samordna kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd med motsvarande krav för svenskt medborgarskap, är det angeläget att ett system för språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är ändamålsenligt utformat och att det kan komma på plats så snart som möjligt. Det bör därför undersökas vilka möjligheter som finns att utforma ett enklare system för språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd än det som USSMA föreslagit för medborgarskap.

#### **Vilka krav ska ställas?**

Personer som beviljas permanent uppehållstillstånd har normalt vistats i Sverige under kortare tid än personer som beviljas svenskt medborgarskap. Det permanenta uppehållstillståndet är i de allra flesta fall också en förutsättning för att en person ska kunna beviljas svenskt medborgarskap. Det bör därför inte ställas högre krav på språk- och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd än för att förvärva svenskt medborgarskap.

USSMA har föreslagit att medborgarskapsprovet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig färdighet. Delarna som testar läs- och hörförståelse ska utformas på en nivå som motsvarar B1 enligt den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS), medan delarna som ska pröva skriftlig och muntlig färdighet ska utformas på den lägre nivån A2. Förutom genom det särskilda medborgarskapsprovet har USSMA föreslagit att kunskapskraven i svenska ska kunna uppfyllas genom bl.a. godkänt betyg från kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)

kurs D eller godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9. Vad gäller medborgarskapsprovet i samhällskunskap har USSMA föreslagit att det ska krävas kunskaper på en grundläggande nivå, där tyngdpunkten ska ligga på kunskaper man behöver ha för att leva i Sverige och fungera i samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen.

När det gäller permanent uppehållstillstånd har Migrationskommittén ansett att det bör kunna krävas att en utlänning kan uppvisa ett godkänt resultat på lägst kurs C i sfi. Migrationskommittén har vidare ansett att en person som ska leva i Sverige behöver grundläggande kunskap om de lagar och principer som ligger till grund för vårt samhällsskick.

Utredaren ska

- ta ställning till vilka krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap som ska ställas för permanent uppehållstillstånd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

#### Hur ska kraven kontrolleras?

Som Migrationskommittén har konstaterat kräver det mycket resurser att skapa särskilda språkprov och kommittén ansåg att en ordning där befintliga system används för att kontrollera kunskapskraven skulle vara mindre resurskrävande. En sådan ordning skulle dessutom kräva kortare genomförandetid. Migrationskommittén har ansett att språkravet ska kopplas till sfi och att systemet med en särskild prövning enligt 20 kap. 40 § skollagen (2010:800) kan användas som ett alternativ för personer som inte deltar i sfi av olika skäl. Även USSMA har övervägt möjligheten att använda sfi och systemet med särskild prövning, men har av olika skäl inte föreslagit en sådan lösning för kontroll av kunskapskraven för medborgarskap. Det kan dock finnas andra argument som gör sig gällande när det i stället är fråga om permanent uppehållstillstånd.

USSMA har föreslagit att samtliga språkfärdigheter ska kontrolleras men har samtidigt konstaterat att testning av skriftlig och muntlig färdighet i svenska kräver mer resurser jämfört med att testa läs- och hörförståelse. Ett annat alternativ för att kontrollera språkraven för permanent uppehållstillstånd skulle därför kunna vara att inrätta ett särskilt prov, men begränsa testningen av språkfärdigheterna till t.ex. läs- och hörförståelse.

Vad gäller krav på kunskaper i samhällskunskap ansåg Migrationskommittén att det var önskvärt att även dessa kunskaper kan kontrolleras genom ett kunskapsprov eller annan prövning. Kommittén resonerade kring möjligheten att använda befintligt system för samhällsorientering men konstaterade att alla utlänningar inte har rätt att delta i samhällsorientering och dessutom att alla som har rätt till det inte deltar. Det förekommer inte heller någon examination utan deltagarna får efter avslutad samhällsorientering ett intyg som ett bevis på deltagande. För samhällskunskap finns alltså inte något befintligt prov att tillgå.

Som Migrationskommittén konstaterat är det viktigt att även kraven på samhällskunskap kan kontrolleras. Ett alternativ som skulle kunna vara tids- och resursbesparande jämfört med USSMA:s förslag om att ta fram en ny bok är att använda befintligt material. Som exempel övervägde USSMA att knyta samhällskunskapsprovet till boken "Om Sverige", som har tagits fram för att kunna användas i samhällsorientering för nyanlända och som numera har ersatts av nytt material och metodstöd. USSMA ansåg dock att boken inte fyllde syftet att testa nödvändiga kunskaper för medborgarskap. Här måste beaktas att nu aktuella kunskapskrav gäller permanent uppehållstillstånd och att det då bör ställas lägre krav på omfattningen och nivån av kunskaperna än vid förvärv av medborgarskap.

USSMA har även övervägt att ta fram ett prov i samhällskunskap som i och med att det utformas på svenska skulle kunna mäta både kunskaperna i samhällskunskap och kunskaperna i svenska (ett s.k. integrerat prov) och konstaterat att en sådan lösning skulle vara tidsbesparande men att det även skulle innebära vissa nackdelar. Med beaktande av att språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska kunna införas så snart som möjligt och kontrolleras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt finns det behov av att undersöka om det skulle vara möjligt och lämpligt att kontrollera kunskapskraven för permanent uppehållstillstånd genom ett integrerat prov.

Utredaren ska

- föreslå hur språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd ska utformas och kontrolleras på ett sätt som är ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt,

- lämna förslag på vilka myndigheter eller andra aktörer som ska ansvara för att kontrollera språk- och samhällskunskapskrav, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Det ska vara möjligt att göra undantag från kraven

I 5 kap. 8 § UtL finns bestämmelser om när undantag kan göras från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd. Försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd gäller inte om utlänningen är ett barn eller har rätt att uppbära inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldreförsörjningsstöd eller om det finns särskilda skäl. Vandelskravet för permanent uppehållstillstånd gäller inte om utlänningen är under 15 år. Kraven på försörjning och vandel gäller inte heller en kvotflykting eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt och som ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd eller när en ansökan om permanent uppehållstillstånd ska göras av någon annan än utlänningen.

Även när det gäller kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd är det viktigt att beakta att det kan finnas personer för vilka det inte är lämpligt att ställa upp krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd.

Enligt Migrationskommitténs förslag ska barn undantas från kraven på språk- och samhällskunskap. Även i övrigt föreslås att det ska finnas samma möjlighet till undantag från kunskapskraven som från försörjningskravet (SOU 2020:54 s. 221). Migrationskommitténs förslag till undantag från de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd skiljer sig dock delvis från undantagen i 5 kap. 8 § UtL (se prop. 2020/21:191 s. 72).

När det gäller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att förvärva svenskt medborgarskap har USSMA föreslagit att endast personer som har fyllt 16 men inte 67 år ska omfattas. USSMA har även föreslagit att den som inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna få dispens från kunskapskraven om det finns särskilda skäl samt vissa undantag som följer av konventionsåtaganden.

Utredaren ska

- analysera behovet av och föreslå vilka undantag som ska kunna göras från kraven på språk- och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella förpliktelser. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bl.a. en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande ska även detta redovisas. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter ska göras i den mån förslagen berör barn.

Utredaren ska vidare lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämpligt, samråda med och inhämta upplysningar från relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket, Statens skolverk, länsstyrelserna och andra organisationer, inklusive företrädare för forskningsverksamhet och näringsliv, som berörs av frågorna.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2023.

(Justitiedepartementet)